



**Проект**

*«Граждане оценивают местное самоуправление - 2005»*

# **Аналитический отчет**

## **по результатам исследования**

**Москва**  
2005 г

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение.....</b>	<b>4</b>
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
<b>1. Представления населения о функциях и деятельности органов МСУ.</b>	
<b>Общественные ожидания.....</b>	<b>8</b>
1.1. Понимание населением принципов местного самоуправления.....	8
1.2. Динамика представлений населения о МСУ за 2003-2005 гг. ....	10
1.3. Информированность населения о вступлении в силу с 1 января 2006 г. нового закона о местном самоуправлении.....	13
<b>2. Оценка предоставляемых муниципальных услуг.....</b>	<b>15</b>
2.1. Оценка муниципальных услуг: текущее состояние и динамика.....	15
2.1.1. Холодное водоснабжение.....	15
2.1.2. Горячее водоснабжение.....	17
2.1.3. Теплоснабжение.....	19
2.1.4. Обеспечение электроэнергией.....	22
2.1.5. Благоустройство дворовых территорий.....	24
2.1.5. Транспортное обслуживание.....	25
2.2. Обобщенная оценка изменений в сфере предоставления муниципальных услуг за год... 28	
2.3. Интегральная оценка удовлетворенности населения качеством предоставления муниципальных услуг.....	29
<b>3. Практика взаимодействия населения с органами местного самоуправления.....</b>	<b>32</b>
3.1. Количество обращений граждан в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг.....	32
3.2. Характер обращения граждан в службы ЖКХ.....	33
3.3. Результат обращения граждан в службы ЖКХ.....	34
3.4. Оценка организации приема населения сотрудниками служб, ответственных за предоставление жилищно-коммунальных услуг.....	35
<b>4. Представления о разграничении полномочий в области оказания муниципальных услуг между органами власти разного уровня.....</b>	<b>37</b>
4.1. Представления о субъектах, ответственных за установление стоимости услуг по водоснабжению.....	37
4.2. Представления о субъектах, ответственных за установление стоимости теплоснабжения.....	39
4.3. Представления о субъектах, ответственных за установление стоимости электричества..	39
4.4. Представления о субъектах, ответственных за установление стоимости газоснабжения.	40
4.5. Представления о субъектах, ответственных за установление платы за проезд в общественном транспорте.....	41
4.6. Представления о субъектах, ответственных за установление платы за жильё.....	42
<b>5. Представления о роли предприятий в обеспечении населения муниципальными услугами.....</b>	<b>44</b>
5.1. Оценка населением передачи жилищного фонда в ведение муниципалитетов.....	44
5.2. Оценка населением передачи мощностей по тепло и водоснабжению (котельных, теплосетей, водоканалов) в ведение муниципалитетов.....	45
5.3. Оценка населением изменения ситуации в сфере тепло и водоснабжения, а также в состоянии жилищного фонда в результате реформы местного самоуправления.....	46

<b>6. Отношение населения к органам местного самоуправления: общая оценка деятельности и доверие. Доверие к органам федеральной и региональной власти</b>	<b>49</b>
6.1. Общая оценка деятельности органов МСУ.....	49
6.2. Доверие к органам местного самоуправления.....	53
6.3. Доверие к федеральным и региональным органам власти.....	58
6.4. Представление населения о субъектах, ответственных за улучшение жизни в их городе	61
<b>7. Социальная активность населения: опыт самоорганизации</b> .....	<b>64</b>
7.1. Практика самоорганизации граждан .....	64
7.2. О добровольных объединениях граждан .....	69
7.3. Участие в выборах в местные органы власти как показатель социальной активности населения.....	70
7.4. Мотивация социальной активности граждан в сфере местного самоуправления.....	72
7.5. Стереотипы поведения населения в сфере самоорганизации .....	77
7.5.1. Ситуация №1 .....	77
7.5.2. Ситуация №2 .....	78
7.5.3. Ситуация №3 .....	79
7.6. Интегральная оценка социальной активности граждан. Социально-демографический портрет лиц с активной гражданской позицией.....	84
7.6.1. Индекс социальной активности граждан .....	84
7.6.2. Описание группы социально активных граждан .....	85
<b>Общие выводы исследования.....</b>	<b>88</b>

## Введение

Настоящий документ представляет результаты *третьего тура* исследования «Граждане оценивают местное самоуправление», проведенного Исследовательской группой ЦИРКОН с апреля по июнь 2005 г. по заказу Фонда «Институт экономики города» (грант US AID). Проект реализуется в форме *мониторинга*:

- *первый тур* измерений осуществлен в мае-июне 2003 г.<sup>1</sup>;
- *второй тур* измерений осуществлен в мае-июне 2004 г.<sup>2</sup>
- *третий тур* измерений осуществлен в мае-июне 2005 г.

В своей основной части исследование третьего тура проведено на том же объекте, что и исследования первого и второго тура, с использованием аналогичной методики и инструментария. Тем не менее, при подготовке третьего тура (2005) были внесены некоторые корректировки в методику исследования: несколько изменена выборочная совокупность объекта исследования<sup>3</sup>, 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.

---

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

<sup>2</sup> См. Аналитический доклад «Граждане оценивают местное самоуправление», ЦИРКОН, июль 2004 г.

<sup>3</sup> Город Ангарск был заменен на город Сегежа.

## Объект и предмет исследования

Объектом исследования являлось взрослое население 18 городов. При этом в 14-ти городах проведены все три (1-й, 2-й и 3-й) тура мониторинга, в 3-х городах было проведено два тура (2-й и 3-й), 1 город был дополнительно включен в объект исследования только в третьем 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)<sup>4</sup>. 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	312
2.		Саратов	Саратовская обл.	867900	300
3.		<i>Волгоград</i>	<i>Волгоградская обл.</i>	<i>987400</i>	<i>316</i>
4.	II	Энгельс	Саратовская обл.	189200	200
5.		Димитровград	Ульяновская обл.	137500	200
6.		Арзамас	Нижегородская обл.	109900	201
7.		<i>Балаково</i>	<i>Саратовская обл.</i>	<i>205100</i>	<i>200</i>
8.	III	Бузулук	Оренбургская обл.	86500	200
9.		Бор	Нижегородская обл.	62300	212
10.		<i>Кунгур</i>	<i>Пермская обл.</i>	<i>75200</i>	<i>206</i>
11.	IV	Цивильск	Чувашская респ.	~11000	150
12.		<i>Ядрин</i>	<i>Чувашская респ.</i>	<i>~ 10000</i>	<i>150</i>
13.	V	Магадан	Магаданская обл.	115000	200
14.		<i>Петропавловск-К.</i>	<i>Камчатская обл.</i>	<i>188800</i>	<i>200</i>
15.	Шелехов	Иркутская обл.	70000	439	
16.	Каменск-Уральский	Свердловская обл.	250000	411	
17.	Сегежа	Респ. Карелия	55000	246	
18.	Надвоицы	Респ. Карелия	9500	150	
	<b>ИТОГО</b>				<b>4293</b>

\* Города контрольной группы выделены курсивом

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

<sup>4</sup> Далее по тексту города контрольной группы выделены курсивом.

**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. *Представления* населения о разграничении полномочий в области оказания муниципальных услуг между органами власти разного уровня, а также о возможной и желательной роли предприятий в обеспечении населения муниципальными услугами.

### **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).

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 анкет первого и второго 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 разграничении полномочий в области оказания муниципальных услуг между органами власти разного уровня, а также о возможной и желательной роли предприятий в обеспечении населения муниципальными услугами.

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 соответствующим блокам анкеты первого и второго 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 и второго туров исследования (апрель-июнь 2003 г. и апрель-июнь 2004 г.) (см. Аналитический отчет «*Граждане оценивают местное самоуправление*», ЦИРКОН, июль 2003 г. и Аналитический отчет «*Граждане оценивают местное самоуправление*», ЦИРКОН, июль 2004 г.).

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

Как показали результаты третьего тура исследования в 2005 г. в массовом сознании россиян по-прежнему не сформировалось однозначное понимание сущности местного самоуправления. Грань между государственным и негосударственным управлением пока осознается населением довольно 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, в среднем более двух третей населения изучаемых городов (71%) знают словосочетание местное самоуправление или что-то ранее слышали о нём, а по отдельным городам эта доля респондентов колеблется от 61% до 93% (табл. 1.1.).

Наибольшую информированность проявили жители Надвоиц и Сегежи (93% и 91% соответственно). Достаточно широко осведомлены об МСУ жители в Арзамасе (83%), *Петропавловске* (81%) и Магадане (80%). Наименее информированными об МСУ оказались респонденты в Шелехове (61%), Перми (64%) и Боре (64%).

Сравнивая показатели по уровню осведомленности об МСУ между городами основной и контрольной группы, существенных различий между ними не зафиксировано.

Важно отметить, что наиболее компетентными в данном вопросе являются участники исследования с *высшим или незаконченным высшим образованием* (84%), имеющие за последние 2-3 месяца *среднемесячный доход на одного члена семьи от 4001 до 5000 рублей* (81%), являющиеся *руководителями, заместителями руководителя предприятия, учреждения, организации* (90%) либо *руководителями подразделения, специалистами, мастерами, бригадирами* (84%), работающие в *области культуры, науки, образования, здравоохранения, информации, финансов* (83%) или в *системе государственного управления* (87%), а также *военнослужащие и работники правоохранительных органов* (84%), а **наименее** – респонденты со *средним образованием и ниже* (60%), являющиеся *пенсионерами* (60%) или *домохозяйками* (57%), и имеющие *среднемесячный доход до 1000 рублей* (59%).

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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Знаю	32	34	29	23	27	26	34	29	50	21	22	27	32	42	28	51	41	73	62	18	20
Что-то слышал	38	36	43	41	43	46	32	38	33	45	42	38	45	27	38	28	41	19	29	51	42
Слышу впервые	25	26	22	32	26	24	30	30	13	33	26	28	15	29	24	20	16	7	9	27	31
З/о	5	4	5	4	5	4	3	2	5	2	10	7	9	1	10	1	3	1	0	5	7

Очевидно, что осведомлённость с выражением «местное самоуправление» ещё не гарантирует понимания его сущности, функций и роли во взаимодействии государства и общества (см. диаграмму 1, табл.1.2.).

Поэтому для выявления представлений населения о сущности местного самоуправления и его функциях респондентам было предложено выразить свое согласие с одним из двух суждений, в которых содержались «верное» (суждение №2) и «неверное» (суждение №1) определения местного самоуправления, представляющие собой противоположное понимания МСУ:

1. Местное самоуправление – это представительство государства на местах, его главная обязанность – исполнять распоряжения государственной власти, обеспечивать единые стандарты на территории всей страны.
2. Местное самоуправление – это форма самоорганизации населения, его главная обязанность – предоставлять услуги по запросам жителей города.

Результаты опроса показали, что в большинстве исследуемых городов (в 15 из 18) участники опроса чаще соглашались со вторым суждением, то есть придерживались «верной» точки зрения о сущности МСУ. В целом же по выборке признали верным суждение о МСУ как форме самоорганизации граждан 43% респондентов.

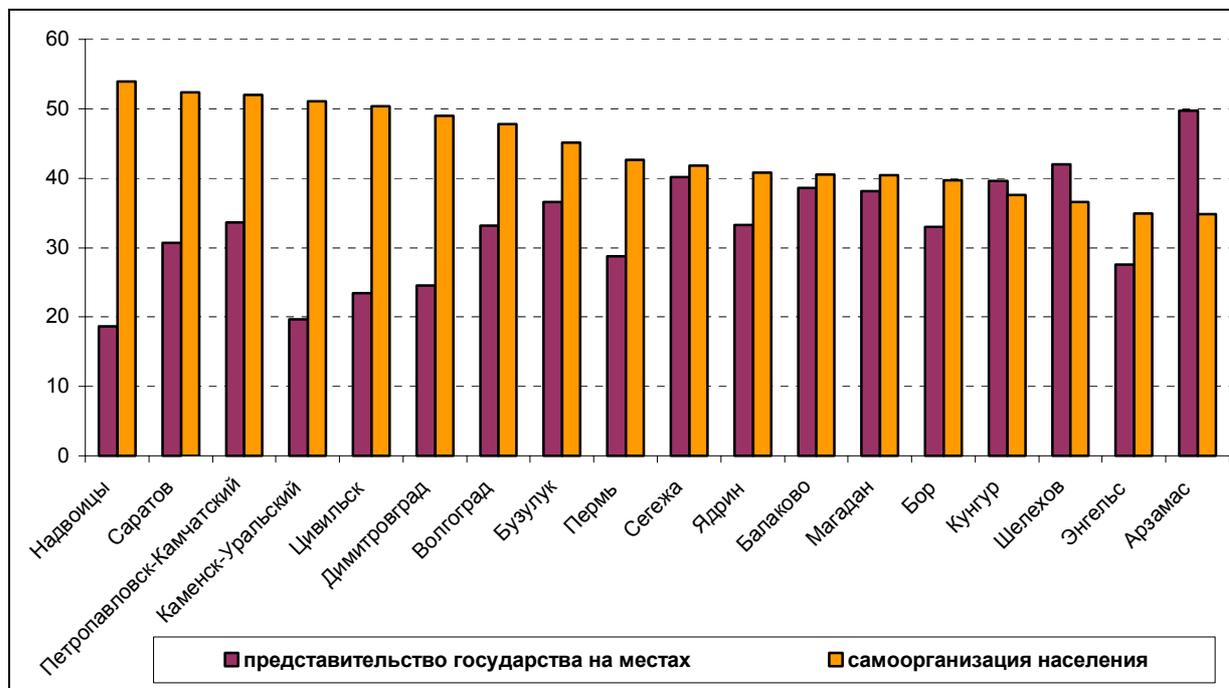
Более того, в трех городах – Цивильске, Надвоицах и Каменск-Уральском – «перевес» сторонников второй («верной») точки зрения оказался весьма значительным (в 2 и более раз). А лидером по числу приверженцев «правильного» суждения оказались Надвоицы (54%). Также более половины опрошенных заявили, что МСУ – это самоорганизация граждан, в Саратове (52%), Петропавловске (52%), Каменск-Уральском (51%) и Цивильске (50%).

Суждение о том, что местное самоуправление – это представительство государства на местах, превалирует всего в трех городах – Арзамасе (50%), Шелехове (42%) и Кунгуре (40%), а в целом по выборке его придерживаются 34% участников опроса.

При этом 23% респондентов не смогли дать четкий ответ на заданный вопрос, а в Энгельсе их доля составила больше всего - 38%.

Примечательно, что в городах, жители которых наиболее информированы о местном самоуправлении, респонденты зачастую придерживаются полярных точек зрения о его сущности. Так, более половины участников исследования в Надвоицах и Петропавловске согласились со вторым («верным») суждением, а в Арзамасе – с первым.

Диаграмма 1. Представления населения о местном самоуправлении



Как видно из таблицы 1.2., существенные различия между средними показателями городов основной и контрольной группы по данному вопросу отсутствуют.

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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
С первым	34	32	36	29	31	33	28	25	50	39	33	37	40	23	33	38	34	19	40	20	42
Со вторым	43	43	44	43	52	48	35	49	35	41	40	45	38	50	41	40	52	54	42	51	37
З/о	23	24	21	29	17	19	38	26	15	21	27	18	23	26	26	21	14	27	18	29	21

### 1.2. Динамика представлений населения о МСУ за 2003-2005 гг.

Сравнивая распределение утвердительных ответов на вопрос, знакомо ли Вам словосочетание «местное самоуправление», полученных в ходе трех туров исследования (2003, 2004 и 2005 гг.), можно сделать следующие выводы (диаграмма 2).

Во-первых, разница между городами, население которых оказалось наиболее и наименее информированным о местном самоуправлении, составила в 2003 году 31% (*Петропавловск* – 86%, *Бузулук* – 55%), в 2004 году – 55% (*Цивильск* – 97%, *Каменск-Уральский* – 42%), а в 2005 году – 32% (*Надвоицы* – 93%, *Шелехов* – 61%). То есть различие между максимальным и минимальным показателями осведомленности респондентов о местном самоуправлении, резко возросшее в 2004 году по отношению к предыдущему году (на 24%), в 2005 году практически вернулось на уровень 2003 года, сократившись на 23%. К примеру, *Цивильск* и *Каменск-Уральский*, находившиеся на противоположных полюсах по степени информированности в 2004 году, в ходе данного тура исследования продемонстрировали практически идентичные показатели знания об МСУ (69% и 68% соответственно).

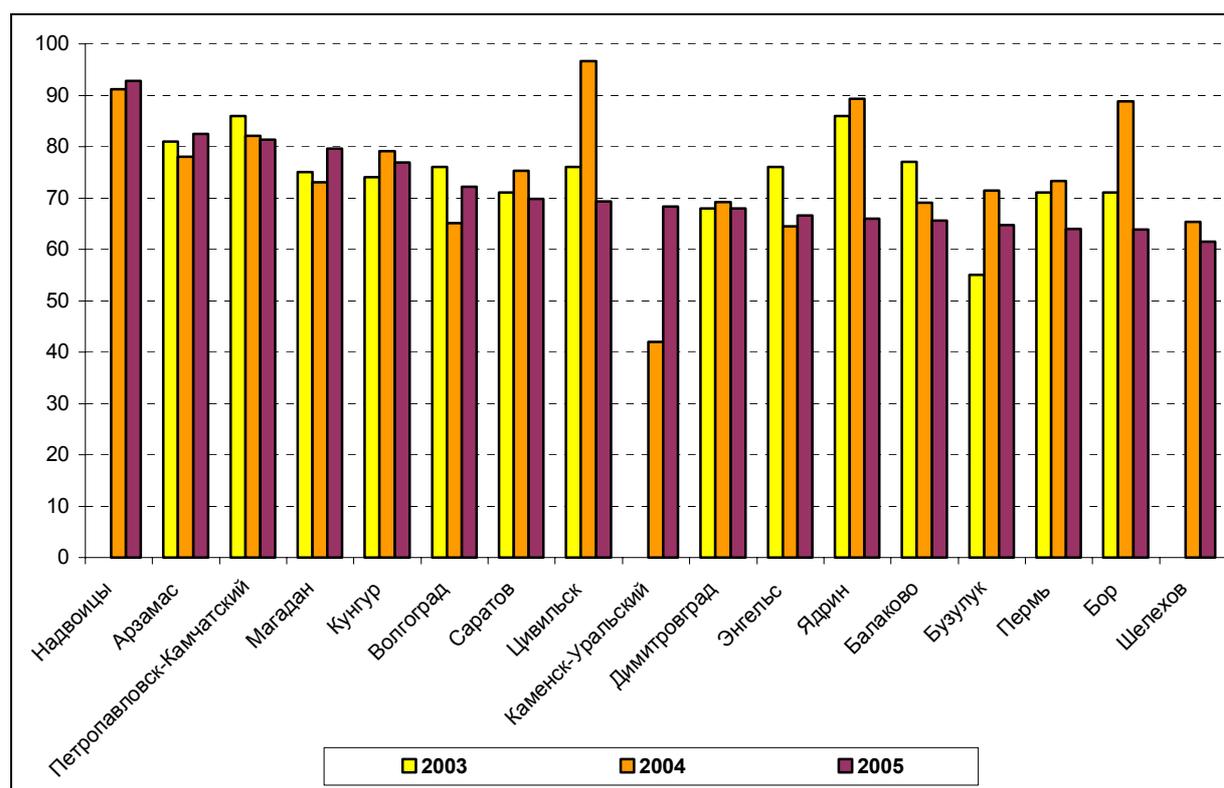
В то же время, несмотря на наличие изменений в соотношении полярных значений уровня осведомленности в данном вопросе между различными городами, в которых проводилось исследование, усредненный показатель ознакомленности со словосочетанием «местное самоуправление» в целом по выборке в течение трёх лет имел несущественные изменения (в 2003 г. – 74,5%, в 2004 г. – 74,9%, а в 2005 г. – 71,3%).

Увеличение уровня информированности населения о местном самоуправлении, зафиксированное в 2004 г. в 8 из 14 городов, не нашло продолжения в этом году: из 18 городов, в которых проводились опросы как в 2004 г., так и в 2005 г., лишь в 6 отмечена положительная динамика уровня информированности, а в 11 городах за истекший год произошло уменьшение доли знающих словосочетание «местное самоуправление» респондентов.

Наиболее существенные положительные изменения по сравнению с 2004 годом произошли в *Каменск-Уральском* (плюс 26%), а отрицательные – в *Цивильске* (минус 27%), *Боре* (минус 25%) и *Ядрине* (минус 23%),

*Динамика уровня осведомленности об МСУ за два последних года в городах основной и контрольной групп не имеет серьезных различий:* по сравнению с 2004 годом в среднем по городам основной группы этот показатель снизился на 7%, а по городам контрольной группы – на 5%.

Диаграмма 2. Динамика информированности граждан о местном самоуправлении за 2003-05 гг.



Что касается понимания участниками исследования *сущности местного самоуправления*, то сопоставление доли респондентов, которые считают, что *местное самоуправление – это форма самоорганизации граждан*, по городам, в которых проводились опросы в 2003, в 2004 и 2005 гг. как минимум дважды (диаграмма 3), позволяет сделать ряд выводов.

Разница между противоположными долями респондентов, придерживающихся «верной» точки зрения об МСУ как о форме самоорганизации населения, в течение последних трех лет претерпевала существенные колебания. Так, если в 2003 году она составляла 32% (максимум – 71%, минимум – 39%), то уже в 2004 году возросла на 22% – до 54% (максимум – 66%, минимум – 12%), а в этом году сократилась до 19% (максимум – 54%, минимум – 35%), то есть сразу на 35%.

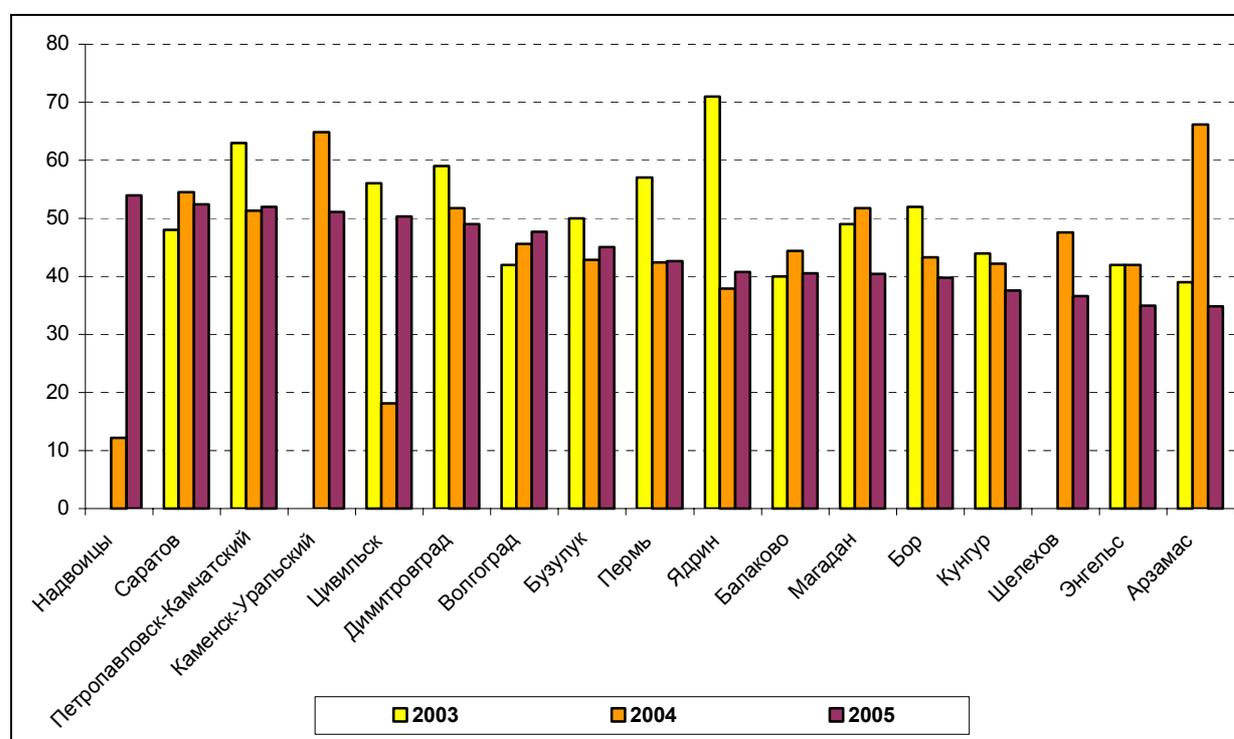
На фоне этих колебаний, средний показатель доли «компетентных» респондентов по всем городам, в которых проводилось данное исследование, сокращается: в 2003 году он был равен 51%, в 2004 году – 45%, а в нынешнем году – 44%.

Существенно снизилась доля граждан, имеющих верное представление о МСУ, в Арзамасе (66%). В этом году город оказался на последнем месте по этому показателю (35%), продемонстрировав максимальное снижение соответствующей доли респондентов (минус 31%). Также значительное сокращение числа участников исследования, заявляющих, что местное самоуправление – это форма самоорганизации граждан, по сравнению с 2004 годом произошло в Каменск-Уральском (на 14%), Магадане (на 11%) и Шелехове (также на 11%).

Наиболее существенные положительные изменения доли респондентов, придерживающихся верного суждения об МСУ, отмечены в Надвоицах (плюс 42%), и Цивильске (плюс 32%). Кстати, Надвоицы с точностью до наоборот повторяют ситуацию с Арзамасом: если в прошлом году в этом городе было выявлено меньше всего «компетентных» респондентов (12%), то в этом году город занял лидирующее положение по числу граждан, правильно понимающих сущность местного самоуправления (54%).

Как и в случае с уровнем информированности респондентов об МСУ, *не было отмечено существенных различий в динамике за 2004-2005 гг. доли «компетентных» граждан между городами основной и контрольной групп*: в среднем по городам основной группы этот показатель снизился по сравнению с 2004 годом на 3%, а по городам контрольной группы – на 1%.

**Диаграмма 3. Динамика представлений о местном самоуправлении за 2003-05 гг.**



### **1.3. Информированность населения о вступлении в силу с 1 января 2006 г. нового закона о местном самоуправлении**

После принятия Государственной Думой в 2003 году новой редакции закона о местном самоуправлении, существенно меняющего территориальное устройство местного самоуправления и его взаимоотношения с государственной властью, естественно предположить, что население должно быть в курсе происходящего, так как новый закон напрямую затрагивает его интересы. Данные исследования в 18 городах показали (см. табл.1.3.), что большинство горожан (в среднем 55% по всей выборке) ничего не знает о предстоящей реформе. Информированными о новом законе и сути реформы считают себя в среднем только 10% населения. Ещё 30% имеют смутное представление о вступлении в силу нового закона о МСУ и его содержании. Причем в

городах основной группы, где уже определенное время проходят мероприятия по реформе муниципального управления, население в целом ниже проинформировано о новом законе, чем в городах контрольной группы.

Самые высокие показатели уровня осведомленности о новом законе о МСУ зафиксированы в Магадане (19%) и *Кунгуре* (18%). В целом больше информированных о предстоящей реформе МСУ (респондентов, которые *знают* или *что-то слышали об этом*) в Саратове, *Петропавловске* и Сегеже. В остальных городах большинство составляют респонденты, впервые слышащие о новом законе о МСУ и затруднившиеся ответить.

**Таблица 1.3. 1 января 2006 года вступает в силу новый закон о местном самоуправлении. Основная суть закона – разграничение полномочий и ответственности между государственной и местной властью. Знаете ли вы, что-то слышали или слышите сейчас впервые об этом?**

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Знаю	10,0	9,0	11,8	7,3	13,6	10,2	2,4	7,0	4,5	8,0	4,4	9,1	17,7	13,3	14,2	19,1	9,1	15,6	12,3	6,3	10,6
Что-то слышал	30,0	29,4	30,9	30,8	36,7	29,6	21,7	22,9	35,8	34,6	30,4	28,0	28,6	21,1	20,0	37,5	41,7	21,2	41,3	33,7	35,9
Слышу впервые	54,7	56,9	50,9	56,0	47,7	54,9	69,4	70,1	57,7	50,4	52,5	59,0	49,2	64,9	62,0	34,6	38,0	57,1	42,7	56,4	45,9
З/о	5,3	4,7	6,3	6,0	2,0	5,2	6,5	0,0	2,0	7,0	12,7	4,0	4,5	0,7	3,7	8,9	11,2	6,2	3,6	3,5	7,6

**Промежуточные выводы:**

- За прошедший год информированность граждан о местном самоуправлении в большинстве городов, как и в целом по выборке, несколько сократилась, что может говорить об определенном снижении интереса населения к теме местного самоуправления.
- Представление населения о местном самоуправлении как форме самоорганизации населения несколько превалирует в общественном сознании, но является далеко не всеобщим: значительная доля респондентов по-прежнему неадекватно осознает роль местного самоуправления во взаимодействии государства и гражданского общества.
- Общественный интерес к проводимой реформе местного самоуправления невысокий – о новом законе об МСУ, вступающем в силу с 1 января 2006 года, информирован только каждый десятый из опрошенных горожан.

## 2. Оценка предоставляемых муниципальных услуг

В ходе третьего тура исследования (2005 г.) было проведено измерение *удовлетворенности жителей городов предоставляемыми муниципальными услугами*, относящимися к ведению органов местного самоуправления, для выявления взаимосвязи между удовлетворенностью качеством коммунальных услуг и отношением граждан к местному самоуправлению и его органам.

Каждая муниципальная услуга оценивалась респондентами по двум показателям:

- *мнение населения о текущей ситуации по предоставлению муниципальных услуг в каждом конкретном городе;*
- *представлений населения об изменении (динамике) ситуации за прошедший год.*

Как и в первом и втором опросах, участникам было предложено оценить следующие муниципальные услуги<sup>5</sup>:

- холодное водоснабжение,
- горячее водоснабжение,
- теплоснабжение,
- благоустройство дворовых территорий,
- транспортное обслуживание,
- обеспечение электроэнергией (как контрольную услугу, не контролируруемую органами МСУ).

### 2.1. Оценка муниципальных услуг: текущее состояние и динамика

#### 2.1.1. Холодное водоснабжение

Водоснабжение оценивалось жителями городов по критерию *регулярности подачи воды и периодичности отключений*. Из таблицы 2.1 видно, что в разных городах как основной, так и контрольной группы ситуация с холодным водоснабжением различается.

Как и в прошлом году, в городах основной группы реже всего отключали холодную воду в Магадане (96%), Балаково и Арзамасе (по 90% соответственно), то есть в тех городах, где население составляет от 100 тыс. до 200 тыс. человек. Из обследованных мегаполисов заметно меньше отключений холодной воды было в Саратове (здесь на 10% сократилась доля тех, кто отмечал частые отключения холодного водоснабжения в городе), в то время как в Перми ситуация практически не изменилась. Хуже всего среди городов основной группы по-прежнему обстоят дела в Цивильске – здесь на 11% (с 33% до 44%) увеличилась доля тех, кто отметил частые перебои в подаче холодной воды в своих домах.

В городах контрольной группы заметно реже перебои с холодным водоснабжением отмечались в Волгограде (91%) и Петропавловске (92%). В то время как в малом городе Ядрине (население около 10 тыс. человек) холодную воду отключали часто.

---

<sup>5</sup> В третьем туре исследования (2005 г.) измерение удовлетворенности качеством детского питания не проводилось.

Сопоставление текущих оценок жителями изучаемых городов ситуации с холодным водоснабжением в 2004 гг. показало отсутствие динамики: в 11 из 14 городов оценки не изменились, в 2 городах положение в оценках жителей выглядит более благополучным, и только в одном городе оценка оказалась отрицательной. Улучшение зафиксировано в двух городах, представляющих основную и контрольную группы: Саратов, *Волгоград*, ухудшение - в городе контрольной группы *Балаково*.<sup>6</sup>

Таблица 2.1. Отключение подачи холодной воды

Город	Дата опроса	Часто	Редко	Затрудняюсь ответить	Динамика
Пермь	2003	22	75	3	0
	2004	18	81	1	
	2005	20	78	2	
Саратов	2003	31	68	1	+
	2004	16	70	14	
	2005	6	78	16	
<i>Волгоград</i>	2003	16	81	2	+
	2004	15	84	1	
	2005	8	91	1	
Энгельс	2003	11	88	1	0
	2004	10	88	2	
	2005	14	86	1	
Димитровград	2003	5	93	2	0
	2004	4	85	11	
	2005	9	89	2	
Арзамас	2003	9	71	20	0
	2004	9	85	6	
	2005	8	90	2	
<i>Балаково</i>	2003	14	86	0	-
	2004	2	94	4	
	2005	10	90	0	
Бор	2003	13	77	10	0
	2004	3	90	7	
	2005	2	89	9	
Бузулук	2003	14	73	13	0
	2004	16	71	13	
	2005	11	77	12	
Кунгур	2003	28	71	1	0
	2004	13	80	6	
	2005	11	87	1	
Цивильск	2003	10	54	35	0
	2004	33	64	3	
	2005	44	54	1	
Ядрин	2003	36	39	25	0
	2004	20	80	0	
	2005	27	72	1	
Магадан	2003	3	93	3	0
	2004	3	96	1	
	2005	4	96	0	
<i>Петропавловск</i>	2003	4	96	0	0
	2004	3	95	2	
	2005	7	92	1	
Надвоицы	2004	3	84	14	0
	2005	7	91	1	
Сегежа	2005	4	96	0	
Каменск-Уральский	2004	8	91	1	0
	2005	13	86	0	
Шелехов	2004	5	85	10	0
	2005	6	78	16	

<sup>6</sup> Здесь и далее в соответствующих таблицах: «0» означает отсутствие динамики оценки населением работы органов МСУ в данном городе, «+» - позитивная динамика (улучшение оценки), «-» - негативная динамика – ухудшение оценки.

С вышеприведенными данными о динамике ситуации с холодным водоснабжением вполне согласуются субъективные оценки респондентов, данные ими при ответе на прямой вопрос «*По сравнению с прошлым годом в этом году холодную воду отключали чаще, реже или ничего не изменилось?*». В среднем по городам большинство респондентов (69%) отметили отсутствие изменений, еще 19% - улучшение ситуации, 5% опрошенных заметили ухудшение (только в Перми и Цивильске – городах основной группы - эта доля заметно выше – 11% и 17% соответственно). Надо сказать, что по сравнению с аналогичной оценкой в 2004 году<sup>7</sup>, заметно некоторое улучшение ситуации – перебоев в подаче холодной воды в квартиры и дома жителей обследованных городов стало несколько меньше (в 2004 году только 16% респондентов отмечало улучшение ситуации по сравнению с 2003 годом).

### **2.1.2. Горячее водоснабжение**

Горячее водоснабжение оценивалось жителями городов также по критерию *регулярности подачи воды и периодичности отключений*. На этот вопрос отвечали только жители тех домов, где имеется централизованное горячее водоснабжение.

Распределения ответов представлены в таблице 2.2, из которой следует, что у подавляющего большинства респондентов как основной, так и контрольной групп городов случаи отключения дома горячей воды встречаются, но они сравнительно редки.

В целом с точки зрения регулярности подачи горячей воды, положение в городах контрольной группы несколько лучше, чем в городах основной. Среди мегаполисов в Саратове – город основной группы – горячую воду отключали в два раза чаще (65%), чем в соседнем по региону Волгограде (33%) – городе контрольной группы. В городах второй группы – население от 100 тыс. до 200 тыс. человек – перебои с подачей горячей воды встречались реже, чем в мегаполисах. Например, в Энгельсе, расположенном на левом берегу Волги в отличие от своего правобережного соседа Саратова случаи отключения в системе централизованной подачи горячей воды встречались, согласно ответам жителей этих городов, за прошедший год в 3,5 раза реже (18% и 65% соответственно). В городах с населением от 50 тыс. до 100 тыс. человек (Бузулук, Бор, Кунгур) и в городах дальневосточной группы (Магадан, Петропавловск) случаи отключения горячего водоснабжения происходили реже всего. В группе городов Цивильск, Ядрин – население от 10 тыс. до 11 тыс. человек – перебои с подачей горячей воды случались чаще всего, причем в городе основной группы Цивильске перекрывали снабжение горячей водой чаще всего (84%) из всех обследованных городов. В группе городов Надвоицы, Сегежа, Каменск-Уральский и Шелехов ситуация с подачей горячей воды в целом благоприятней, чем по остальным городам. Исключение составляет только Каменск-Уральский, где происходили довольно частые отключения горячего водоснабжения.

В сравнении с 2004 г. ситуация с горячей водой в оценках жителей стала более благоприятной в 4 городах из 14: Боре, Бузулуке, Энгельсе, Петропавловске. Оценки заметно снизились в Саратове, Цивильске.

---

<sup>7</sup> См. Аналитический доклад «Граждане оценивают местное самоуправление» 2004 года.

Анализ субъективных оценок респондентов, данных ими при ответе на прямой вопрос «По сравнению с прошлым годом в этом году горячую воду отключали чаще, реже или ничего не изменилось?» показывает, что в своем большинстве респонденты отмечают отсутствие каких-либо изменений (68% в среднем по выборке в 2005 г. и 70% в среднем в 2004 г.), улучшение отмечается чаще, чем ухудшение (17% против 9%).

**Таблица 2.2. Отключение подачи горячей воды**

Город	Дата опроса	Часто	Редко	Затрудняюсь ответить	Динамика
Пермь	2003	47	53	0	0
	2004	30	69	1	
	2005	33	66	1	
Саратов	2003	67	32	0	-
	2004	55	73	2	
	2005	65	34	1	
Волгоград	2003	33	64	1	0
	2004	35	64	1	
	2005	33	66	1	
Энгельс	2003	16	83	1	+
	2004	29	70	1	
	2005	18	81	2	
Димитровград	2003	10	90	0	0
	2004	16	84	0	
	2005	14	86	0	
Арзамас	2003	0	53	0	0
	2004	27	72	2	
	2005	31	66	3	
Балаково	2003	69	30	1	0
	2004	25	73	2	
	2005	34	65	1	
Бор	2003	13	83	4	0
	2004	18	82	0	
	2005	4	92	5	
Бузулук	2003	23	77	0	+
	2004	41	58	1	
	2005	13	86	1	
Кунгур	2003	50	49	1	0
	2004	26	72	2	
	2005	20	79	1	
Цивильск	2003	89	4	7	0
	2004	73	18	9	
	2005	84	12	4	
Ядрин	2003	81	9	10	0
	2004	40	60	0	
	2005	43	53	4	
Магадан	2003	8	88	4	0
	2004	7	92	1	
	2005	5	95	0	
Петропавловск	2003	20	77	3	+
	2004	42	53	5	
	2005	18	80	2	
Надвоицы	2004	13	86	1	0
	2005	22	78	0	
Сегежа	2005	5	95	1	
Каменск-Уральский	2004	21	79	1	-
	2005	56	42	2	
Шелехов	2004	9	90	0	0
	2005	10	87	3	

### 2.1.3. Теплоснабжение

В качестве показателей оценки отопления квартир/домов респондентов были использованы следующие параметры: удовлетворенность сроками начала отопительного сезона, периодичность отключений отопления и комфортность температуры в помещении в течение зимы. Эти вопросы, соответственно, задавались только тем участникам опроса, которые проживают в квартирах/домах с централизованным теплоснабжением.

Начало отопительного сезона - в последнее время традиционно злободневный вопрос, привлекающий широкое общественное внимание. Согласно данным из таблицы 2.3 во всех обследованных городах большинство жителей (в среднем 77% по выборке) полагают, что отопление включили вовремя. Тем не менее, в среднем по всем городам 17% респондентов не удовлетворены своевременностью начала отопительного сезона, что говорит о явных проблемах централизованного теплоснабжения в этих городах. В группе мегаполисов (Пермь, Саратов, Волгоград), за исключением ситуации в контрольном городе Волгограде, каждый пятый житель неудовлетворен сроком начала отопления в своих домах. Несколько лучше ситуация в группе городов с населением от 100 тыс. до 200 тыс. человек (Энгельс, Дмитровград, Арзамас, Балаково), где в среднем 15% жителей недовольны своевременностью включения отопления. Особое внимание привлекают города, расположенные в суровых климатических условиях – Петропавловск, Сегежа, Каменск-Уральский, а также Надвоицы и Магадан. В Сегеже подавляющее большинство горожан (75%) отмечают срыв отопительного сезона. Более половины жителей Петропавловска (53%) также выражают неудовлетворенность началом включения централизованного отопления в их городе. Однако по сравнению с предыдущим годом в Петропавловске снизился уровень неудовлетворенности по этому показателю (с 70% до 53%). Также произошло снижение доли недовольных в Надвоицах (с 49% до 23%), но и зафиксированный в текущем году уровень неудовлетворенности в этом населенном пункте по-прежнему довольно высок. Если не принимать в расчет специфическую обстановку с теплоснабжением в Петропавловске, то в городах контрольной группы (Волгоград, Балаково, Кунгур, Ядрин) ситуация со своевременностью начала отопительного сезона выглядит более благоприятной, чем в городах основной группы, где уже проводится реформа муниципального управления.

Таблица 2.3. Удовлетворенность началом отопительного сезона

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Да	77	79	73	74	75	89	84	91	73	79	77	93	83	72	81	72	35	70	23	61	80
Нет	17	16	20	21	21	8	11	7	22	14	16	4	11	20	12	18	53	23	75	30	15
З/о	6	5	7	5	4	3	5	2	5	7	7	3	6	8	7	10	12	7	2	9	5

Отключение в отопительный сезон централизованной подачи тепла в дома и квартиры горожан – явление, приводящее к чрезвычайной ситуации, ставящей под угрозу нормальный быт людей. Ответы респондентов на вопрос «Скажите, пожалуйста, как часто в текущем сезоне (году) в Вашей квартире, доме отключали отопление»? (см. таблицу 2.4) показывают, что случаи отключения отопления имели место, хотя происходили редко. Тем не менее, в среднем для 5% респондентов по всем городам перебои с подачей тепла случались на регулярной основе (по их мнению, часто)<sup>8</sup>.

В обследованных мегаполисах (Пермь, Саратов, Волгоград) ситуация с отключением отопления выглядит схожей. В среднем 4% жителей этих мегаполисов страдают от частых перебоев теплоснабжения. Надо отметить, что обстановка с бесперебойной подачей тепла в этих городах улучшилась (например, в Саратове 27% горожан в 2003 г. отмечали частые отключения тепла, тогда как в 2005 г. уже 5%, в Волгограде в 2003 г. от постоянных отключений тепла испытывали проблемы 12% жителей, то в 2005 г. эта доля сократилась до 4%). В городах с населением от 100 тыс. до 200 тыс. человек (Энгельс, Димитровград, Арзамас, Балаково) ситуация с теплоснабжением несколько лучше, чем в мегаполисах (за исключением города из контрольной группы Балаково, где доля респондентов, констатирующих частые перерывы в подаче тепла, составляет довольно высокую для этого показателя величину 6%). Схожая картина наблюдается в третьей группе городов (Бор, Бузулук, Кунгур), в которых частые перебои теплоснабжения отмечают в среднем 3% респондентов. Совершенно иначе выглядит ситуация в городах Цивильск и Ядрин. В Цивильске налицо заметное ухудшение в системе теплоснабжения (если в 2004 г. 9% жаловались на частые отключения тепла, то в 2005 г. эта доля респондентов увеличилась до 20%). В Ядрине также просматривается рост недовольных частыми перебоями в подаче тепла (с 4% в 2004г. до 7% в 2005г.). Несколько исправилась ситуация в Надвоицах, хотя там по-прежнему остается высокой доля респондентов, отмечающих частые отключения в подаче тепла (8%). Заметное улучшение в городской системе теплоснабжения отмечается в Петропавловске (показатель недовольных частыми отключениями тепла в квартирах и домах снизился с 13% в 2004г. до 5% в 2005г.). Есть некоторая положительная динамика и в Магадане – в этом дальневосточном городе по сравнению с прошлым годом уменьшилась доля респондентов, жалующихся на регулярные перебои в подаче тепла (с 4% в 2004г. до 1% в 2005г.).

*Сравнение ситуации с перебоями в подаче тепла в отопительный период между городами основной и контрольной группы показывает, что каких-либо значимых различий между ними нет.* В отдельных городах как основной, так и контрольной группы наблюдаются как улучшение, так и ухудшение обстановки по этому показателю.

---

<sup>8</sup> Насколько значим этот показатель в реальном выражении? Если, предположим, взять в качестве примера мегаполис Пермь (1 002 500 жителей по состоянию на 2002 г.), в котором по данным настоящего опроса 99,4% респондентов заявляют о наличии у них централизованного теплоснабжения, то среднее в 5% равно приблизительно 50 000 жителей этого города. В Перми 3% респондентов отметили частые отключения тепла в их домах и квартирах, что составляет около 30 000 горожан, в той или иной мере страдающих от перебоев подачи тепла.

Таблица 2.4. Отключение отопления

Город	Дата опроса	Часто	Редко	Затрудняюсь ответить	Динамика
Пермь	2003	3	95	2	0
	2004	2	96	2	
	2005	3	94	3	
Саратов	2003	27	68	5	0
	2004	8	88	4	
	2005	5	94	1	
Волгоград	2003	12	85	3	0
	2004	6	91	4	
	2005	4	95	1	
Энгельс	2003	3	95	2	0
	2004	2	95	3	
	2005	2	95	3	
Димитровград	2003	2	96	2	0
	2004	0	100	0	
	2005	1	96	2	
Арзамас	2003	0	88	4	0
	2004	5	92	3	
	2005	4	95	1	
Балаково	2003	10	86	4	0
	2004	2	92	6	
	2005	6	89	6	
Бор	2003	2	85	5	0
	2004	1	96	3	
	2005	2	97	1	
Бузулук	2003	5	94	1	0
	2004	3	97	0	
	2005	5	95	0	
Кунгур	2003	6	90	4	0
	2004	2	90	7	
	2005	2	95	3	
Цивильск	2003	0	86	14	-
	2004	9	89	2	
	2005	20	78	2	
Ядрин	2003	5	77	18	0
	2004	4	92	4	
	2005	7	89	4	
Магадан	2003	0	92	8	0
	2004	4	91	5	
	2005	1	95	3	
Петропавловск	2003	8	89	2	+
	2004	13	81	6	
	2005	5	93	2	
Надвоицы	2004	15	85	0	0
	2005	8	88	5	
Сегежа	2005	4	95	2	
Каменск-Уральский	2004	5	94	1	0
	2005	5	93	2	
Шелехов	2004	2	97	1	0
	2005	3	90	7	

Другим важным показателем, характеризующим качество отопления в холодный период года, является поддержание заданной (комфортной) температуры в домах и квартирах жителей населенных пунктов. Большинство горожан (в среднем 76% по всей выборке) удовлетворены качеством отопления в их домах. Тем не менее, почти четверть респондентов (23%) отметили, что им недостаточно тепла. Относительно «теплыми» городами в зимний отопительный сезон, по субъективным ощущениям респондентов, можно назвать *Петропавловск*, *Бузулук* и *Кунгур*. К числу сравнительно «холодных» можно отнести Саратов, Димитровград, Цивильск, Сегежу и Шелехов.

В обследованных мегаполисах качество отопления довольно невысокое. За исключением Перми, в Саратове и *Волгограде* (в первом более трети, во втором более четверти горожан) испытывают зимой недостаток тепла в своих домах и квартирах. Не намного лучше с поддержанием комфортной температуры в квартирах обстоят дела в городах с населением от 100 тыс. до 200 тыс. человек (Энгельс, Димитровград, Арзамас, *Балаково*). Некоторое исключение составляют города третьей группы (Бор, Бузулук и *Кунгур*). Здесь доля респондентов, испытывающих в холодное время года температурный дискомфорт в домах, заметно ниже средней по всей выборке. В городах дальневосточной группы существенно холоднее, по оценкам жителей, в домах Магадана и явно теплее в *Петропавловске*. Из всех обследованных городов самый «холодный» - карельский Сегежа. В этом городе 42% респондентов пожаловались на недостаток тепла в домах, что в 2 раза больше, чем в соседнем по району населенном пункте Надвоицы (19%). В иркутском городе Шелехов треть горожан высказывают претензии к качеству отопления.

Сравнение качества отопления в зимний период между городами основной и контрольной группы показывает, что *в городах контрольной группы качество отопления несколько выше, чем в городах основной группы.*

Таблица 2.5. Оценка качества отопления в зимний период

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Тепло	76	74	80	80	65	71	72	63	72	74	83	88	87	71	76	71	89	80	58	80	66
Холодно	23	26	20	19	35	28	26	37	27	25	17	12	11	29	23	27	10	19	42	19	33
З/о	1			1		1	2		1	1			2		1	2	1	1		1	1
Динамика за период 2004-2005 гг.				0	+	-	+	-	+	+	0	+	-	-	-	-	+	-		+	-

#### 2.1.4. Обеспечение электроэнергией

Удовлетворенность данной услугой, не относящейся к ведению органов местного самоуправления, как и в предыдущих опросах в 2003 и 2004 гг. измерялась в качестве контроля<sup>9</sup>. На вопрос о регулярности подачи электроэнергии «*Скажите, пожалуйста, как часто в Вашей квартире, доме отключают электроэнергию*» отвечали все респонденты, принявшие участие в опросе (см. табл. 2.6). Анализ ответов респондентов показывает, что отключения электроэнергии случаются заметно реже, чем отключения подачи тепла, холодной и горячей воды (в среднем 90%<sup>10</sup> против средних показателей в 76% в случае теплоснабжения, 69% в случае отключений горячей воды и 84% в случае перебоев с подачей холодной воды).

<sup>9</sup> Следует отметить, что согласно результатам исследования обеспечение электроэнергией является самой приоритетной услугой для населения, хотя её предоставление для горожан не зависит непосредственно от деятельности органов местного самоуправления. Тем не менее, от бесперебойной подачи электроэнергии зависит обеспечение горожан теплом, холодной и горячей водой, водоотведением (канализацией) и т.д., без чего жизнь в современном городе становится невозможной.

<sup>10</sup> Это респонденты, заявившие, что отключения электричества в их дома случаются редко. В данном случае происходит сравнение средних показателей по всей выборке среди тех, кто заявляет, что отключения тепла, холодной и горячей воды происходили редко.

По частоте отключений электричества из всех обследованных городов выделяются мегаполисы. В этой группе о частых отключениях заявляют жители Саратова и Волгограда. В этих городах отклонение от средней оценки в 9%<sup>11</sup> составляет два и более раза. Реже всего электроэнергию отключали в Бузулуке и Ядрине. Сравнительно стабильно электричество поступает в дома в Магадане, Бору и Петропавловске.

Значимых различий в подаче электроэнергии в городах основной и контрольной группах не наблюдается.

Таблица 2.6. Оценка отключений электроэнергии

Город	Дата опроса	Часто	Редко	Затрудняюсь ответить	Динамика
Пермь	2003	7	93	0	0
	2004	8	90	1	
	2005	10	89	1	
Саратов	2003	29	70	1	-
	2004	11	88	1	
	2005	23	77	0	
Волгоград	2003	21	78	0	-
	2004	10	89	0	
	2005	20	80	1	
Энгельс	2003	13	87	0	0
	2004	6	94	0	
	2005	9	90	1	
Димитровград	2003	5	94	1	0
	2004	12	88	0	
	2005	7	93	0	
Арзамас	2003	11	89	0	0
	2004	13	86	1	
	2005	9	91	0	
Балаково	2003	23	76	0	0
	2004	11	89	0	
	2005	10	90	0	
Бор	2003	11	89	0	0
	2004	2	98	0	
	2005	5	94	1	
Бузулук	2003	7	93	0	0
	2004	5	93	2	
	2005	3	97	0	
Кунгур	2003	31	69	0	+
	2004	17	80	3	
	2005	8	91	1	
Цивильск	2003	13	87	0	0
	2004	8	91	1	
	2005	10	88	2	
Ядрин	2003	22	78	0	0
	2004	8	91	0	
	2005	3	97	1	
Магадан	2003	7	91	1	0
	2004	7	92	0	
	2005	4	95	0	
Петропавловск	2003	3	95	1	0
	2004	6	93	1	
	2005	5	94	2	
Надвоицы	2004	7	93	0	0
	2005	4	94	1	
Сегежа	2005	5	95	0	0
Каменск-Уральский	2004	2	98	0	-
	2005	10	90	0	
Шелехов	2004	24	76	0	0
	2005	17	82	2	

<sup>11</sup> Средняя оценка по группе респондентов, заявляющих о частых отключениях электроэнергии.

Субъективные оценки изменения положения дел с электроэнергией за год в целом совпадают с приведенным выше выводом. В среднем по городам лишь 5% респондентов заметили ухудшение ситуации (электроэнергию стали отключать чаще), 15% отметили улучшение и большинство (74%) – отсутствие изменений, 6% затруднились ответить.

### **2.1.5. Благоустройство дворовых территорий**

Благоустройство дворовых территорий оценивалось жителями в обобщенном виде, с учетом чистоты дворов, озеленения, наличия детских и спортивных площадок (см. табл. 2.7). Соответственно на этот вопрос отвечали только респонденты, проживающие в многоквартирных домах.

Опрос показал, что большинство респондентов (в среднем 70% по выборке) в городах основной и контрольной групп оценивают усилия местной власти по благоустройству дворовых территорий как неудовлетворительные. За исключением отдельных случаев, положительной динамики по этому показателю оценки деятельности местного самоуправления не наблюдается – как и в прошлых опросах (2003 г. и 2004 г.) доля оценивших состояние дворов как плохое в два раза выше доли тех, кто оценивает благоустройство дворов положительно.

В группе мегаполисов, судя по ответам респондентов, дворовые территории находятся в самом неблагоприятном состоянии. Так, в Саратове только 6% горожан считают, что их дворы находятся в хорошем состоянии. В Перми и *Волгограде* доли респондентов, неудовлетворенных благоустройством дворовых территорий, практически в три раза больше тех, кто дает положительную оценку. Не лучше ситуация в группе городов с населением от 100 тыс. до 200 тыс. человек – только в Димитровграде ситуация по этому параметру выделяется в более благоприятную сторону. С уменьшением численности населения города оценки благоустройства дворовых территорий жителями повышаются. В группе городов *Цивильск* и *Ядрин* положительные оценки почти в полтора раза превышают среднюю положительную оценку по выборке в целом. Из всех городов, согласно данным опроса, выше всех оценивается обустройство города жителями Шелехова (48% положительных оценок).

*Анализ ответов респондентов показывает, что об определяющем влиянии проводимых реформ МСУ на содержание дворовых территорий в городах основной группы говорить преждевременно. Города контрольной группы так же, как и основной имеют неоднородные показатели, однако установленные различия не дают оснований утверждать, что в городах основной группы ситуация с благоустройством дворовых территорий лучше.*

На прямой вопрос об изменении ситуации за прошедший год в состоянии *дворовой территории* в среднем по выборке доли респондентов, отмечающих её ухудшение, в два раза выше доли тех, кто заметил улучшение (25% против 11% соответственно). Большинство – 59% респондентов фиксируют отсутствие изменений. Особенно заметно превышение мнений об ухудшении ситуации над противоположным в Саратове, *Энгельсе, Петропавловске.*

**Таблица 2.7. Оценка состояния дворов около дома (чистота, озеленение, наличие детских и спортивных площадок)**

Город	Дата опроса	Хорошее	Плохое	Затрудняюсь ответить	Динамика
Пермь	2003	7	93	0	0
	2004	21	77	2	
	2005	25	73	2	
Саратов	2003	5	93	2	-
	2004	27	71	2	
	2005	6	94	0	
Волгоград	2003	22	76	1	-
	2004	34	66	0	
	2005	26	73	1	
Энгельс	2003	11	88	1	0
	2004	25	73	3	
	2005	22	77	1	
Димитровград	2003	32	68	0	0
	2004	52	45	2	
	2005	44	56	1	
Арзамас	2003	61	36	3	0
	2004	23	77	1	
	2005	26	73	1	
Балаково	2003	15	83	2	-
	2004	40	58	2	
	2005	24	69	6	
Бор	2003	12	85	1	-
	2004	56	43	2	
	2005	32	63	5	
Бузулук	2003	30	68	1	0
	2004	49	50	2	
	2005	46	51	3	
Кунгур	2003	11	88	1	0
	2004	19	76	5	
	2005	20	76	4	
Цивильск	2003	14	86	0	+
	2004	28	65	7	
	2005	47	51	2	
Ядрин	2003	32	68	0	0
	2004	60	39	1	
	2005	41	54	5	
Магадан	2003	4	94	1	0
	2004	8	92	1	
	2005	10	89	1	
Петропавловск	2003	2	98	0	0
	2004	13	83	3	
	2005	14	83	3	
Надвоицы	2004	17	83	0	+
	2005	34	63	3	
Сегежа	2005	18	81	1	
Каменск-Уральский	2004	37	61	2	0
	2005	38	60	2	
Шелехов	2004	43	49	8	0
	2005	48	49	3	

### 2.1.5. Транспортное обслуживание

Оценка транспортного обслуживания строилась на основе оценок по двум показателям: *удобства маршрутов общественного транспорта* и *регулярности движения*. На эти вопросы отвечали только те респонденты, которые пользуются услугами городского транспорта (см. табл. 2.8). В среднем 73% респондентов в обследованных городах пользуются услугами общественного транспорта.

Удобство транспортных маршрутов положительно оценили в среднем 86% опрошенных (в прошлом туре опроса 78%). Как и в прошлый раз, исключение составил населенный

пункт Надвоицы, где только 58% жителей довольны удобством хождения транспорта (см. табл. 2.8). В большинстве городов движение городского транспорта составлено с учетом пожеланий и требований максимального числа жителей – свыше 80% участников опроса подтвердили это. Только в *Ядрине* и отчасти в *Петропавловске* заметная доля горожан обращает внимание на неудобство существующих маршрутов.

В большинстве городов оценки удобства маршрутов в сравнении с прошлым годом либо не изменились, либо улучшились (в Боре, Бузулуке, *Кунгуре*, Перми, Саратове, Энгельсе, *Волгограде*). Ухудшение оценок произошло в *Петропавловске* и Надвоицах.

Таблица 2.8. Оценка удобства маршрутов общественного транспорта

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Удобно	86	89	82	92	89	90	84	90	83	94	91	96	82	83	69	91	75	58	64	87	78
Неудобно	13	10	17	8	11	10	16	9	16	5	6	3	16	16	31	8	24	39	33	13	21
Σ	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	3	1	2	1	0	1	1	3	3	0	1

Подавляющее большинство респондентов удовлетворено *регулярностью* транспортного сообщения (в среднем 83% по всем городам). В группе мегаполисов оценки регулярности движения общественного транспорта превосходят среднюю по всем городам, что говорит о решённости в целом транспортных проблем в Перми, Саратове и *Волгограде*. Причем в Перми и Саратове второй год подряд фиксируется положительная динамика по этому показателю. Благоприятная ситуация с транспортом складывается в Энгельсе, Димитровграде и *Балаково*. Из этой группы городов только в Арзамасе оценки регулярности транспортного сообщения заметно ниже средней по всем городам. Хотя надо сказать, что и в этом городе за прошедший год положение несколько улучшилось. В следующей группе городов – Бор, Бузулук, *Кунгур* – транспортные проблемы, согласно мнению жителей этих городов, успешно решены. В Бузулуке, как и в Димитровграде, зафиксирован самый высокий уровень удовлетворенности регулярностью движения общественного транспорта (94%). Иначе выглядит ситуация в городах Цивильск, *Ядрин* и Надвоицы (население около 10 тыс. и несколько выше). Здесь уровень удовлетворенности регулярностью транспортного сообщения определенно падает. В Надвоицах доля тех, кто считает, что транспорт ходит часто, уже существенно ниже доли тех, кто полагает, что транспортное сообщение нерегулярно. В группе дальневосточных городов положение с транспортом явно лучше в Магадане, чем в *Петропавловске*. Причем соотношение в пользу Магадана сохраняется и в третьем раунде исследования. Есть определенные проблемы с регулярностью движения общественного транспорта в карельском городе Сегежа. Здесь, как и в Надвоицах, большинство респондентов полагает, что общественный транспорт ходит нерегулярно. Положительная динамика в организации движения общественного транспорта фиксируется в Каменск-Уральском и Шелехове. В обоих городах подавляющее большинство горожан довольно частотой движения общественного транспорта.

Таблица 2.9. Оценка регулярности движения общественного транспорта

Город	Дата опроса	Часто	Редко	Затрудняюсь ответить	Динамика
Пермь	2003	65	34	1	+
	2004	72	25	3	
	2005	89	10	0	
Саратов	2003	77	19	4	+
	2004	72	26	1	
	2005	83	16	0	
Волгоград	2003	88	10	2	0
	2004	83	16	1	
	2005	89	10	1	
Энгельс	2003	90	8	1	0
	2004	84	14	2	
	2005	85	14	1	
Димитровград	2003	91	9	0	0
	2004	87	12	1	
	2005	94	6	0	
Арзамас	2003	65	31	2	0
	2004	60	38	2	
	2005	71	27	1	
Балаково	2003	66	33	1	0
	2004	87	10	4	
	2005	89	8	3	
Бор	2003	53	40	8	+
	2004	79	19	2	
	2005	90	9	1	
Бузулук	2003	73	26	1	+
	2004	86	13	2	
	2005	94	6	0	
Кунгур	2003	71	28	1	+
	2004	71	21	8	
	2005	86	13	1	
Цивильск	2003	84	14	2	-
	2004	93	17	0	
	2005	78	18	4	
Ядрин	2003	88	9	3	-
	2004	78	20	2	
	2005	66	32	1	
Магадан	2003	67	24	8	0
	2004	78	18	4	
	2005	87	10	3	
Петропавловск	2003	60	37	2	0
	2004	65	27	8	
	2005	59	37	5	
Надвоицы	2004	4	94		+
	2005	30	70	0	
Сегежа	2005	41	56	4	
Каменск-Уральский	2004	81	18	0	0
	2005	87	12	1	
Шелехов	2004	75	25	0	+
	2005	88	12	1	

Субъективные оценки работы городского транспорта (по параметру приемлемых интервалов движения) по сравнению с прошлым годом выявили в целом отсутствие изменений – в среднем 56% респондентов по всем городам считают, что всё осталось по-прежнему. При этом доля респондентов, полагающих, что транспорт стал ходить чаще, значительно больше, чем доля тех, кто придерживается мнения, что транспорт стал ходить реже (34% и 6% соответственно).

## **2.2. Обобщенная оценка изменений в сфере предоставления муниципальных услуг за год**

В табл. 2.10 сведены результаты анализа динамики оценок жителями 14 изучаемых городов полноты и качества предоставляемых муниципальных услуг за прошедший год.

Знаком «+» отмечены те позиции, где зафиксирована значимая позитивная динамика оценок респондентов данного города, знаком «-» - те, где динамика носила отрицательный характер, «0» – где динамика отсутствует (или не была зафиксирована).

В целом по большинству услуг в большинстве городов чаще наблюдается отсутствие изменений в оценках жителей. В тех случаях, где есть изменения, позитивные оценки фиксируются чаще, чем негативные.

В основной группе городов (тех, где проводятся реформы муниципального управления) оценки снизились хотя бы по одной услуге в 2 из 9 городов. Причем в Саратове снижение оценок произошло по трем позициям – худший результат из всех городов. В городах контрольной группы ухудшение также произошло в 2 городах – *Волгограде* и *Ядрине*, в то время как в двух других – *Петропавловске* и *Кунгуре* - явное улучшение показателей в сфере предоставления муниципальных услуг.

Если сравнить общую ситуацию с качеством муниципальных услуг в городах основной и контрольной групп, то можно сказать, что сколь-нибудь заметного улучшения качества данных услуг не произошло ни в той, ни в другой группе. Уровень качества муниципальных услуг остался в целом таким же, каким он был в 2004 г.

Таблица 2.10. Обобщенная оценка изменений в сфере предоставления муниципальных услуг

	Холодное водоснабжение	Горячее водоснабжение	Теплоснабжение (частота отключения)	Подача электроэнергии	Благоустройство дворов	Транспортное обслуживание (регулярность)
Пермь	0	0	0	0	0	+
Саратов	+	-	0	-	-	+
<i>Волгоград</i>	+	0	0	-	-	0
Энгельс	0	+	0	0	0	0
Димитровград	0	0	0	0	0	+
Арзамас	0	0	0	0	0	+
<i>Балаково</i>	-	0	0	0	-	0
Бор	0	0	0	0	-	+
Бузулук	0	+	0	0	0	+
<i>Кунгур</i>	0	0	0	+	0	+
Цивильск	0	0	-	0	+	-
<i>Ядрин</i>	0	0	0	0	-	-
Магадан	0	0	0	0	0	0
<i>Петропавловск-Камчатский</i>	0	+	+	0	0	0
Надвоицы	0	0	0	0	+	+
Шелехов	0	0	0	0	0	+
Каменск-Уральский	0	-	0	-	0	0

### 2.3. Интегральная оценка удовлетворенности населения качеством предоставления муниципальных услуг

По аналогии с первым и вторым турами исследования, проведенными в 2003 г. и в 2004 г., для того, чтобы сделать общий вывод об удовлетворенности населением всеми муниципальными услугами, вновь использовалась *интегральная оценка удовлетворенности качеством предоставления муниципальных услуг* по каждому городу.<sup>12</sup>

Если разделить все города на три группы – с высокими показателями индекса, средними и низкими, то, прежде всего, следует выделить 7 городов, в которых наблюдается достаточно высокая удовлетворенность качеством предоставления муниципальных услуг: Димитровград, Бор, *Балаково*, Бузулук, Магадан, Сегежа и Шелехов (см табл. 2.11) – (показатели индекса от 1,00 до 1,30).

<sup>12</sup> Для расчета интегральной оценки удовлетворенности муниципальными услугами оценка качества каждой из шести рассматриваемых услуг перекодировалась в порядковую шкалу (-2, -1, 0, 1, 2). Затем рассчитывалось средневзвешенное шести перекодированных оценок, причем в качестве весового коэффициента использовалась оценка важности для респондента каждой услуги (вопрос 3). Разумеется, данная средневзвешенная оценка для каждого респондента рассчитывалась только для тех услуг, потребителем которых он является.

Наименьшая удовлетворенность качеством муниципальных услуг зафиксирована в Саратове, Цивильске и *Петропавловске* (при показателях индекса 0,54-0,74).

В остальных городах интегральная оценка удовлетворенности колеблется в диапазоне от 0,80 до 0,95 - в этот список попадают Пермь, *Волгоград*, Арзамас, Энгельс, *Кунгур*, *Ядрин*, Надвоицы и Каменск-Уральский.

В таблице 2.11 приведены значения интегральной оценки для каждого города за 2003, 2004 и 2005 гг. Основываясь на данных опросов 2005 года, можно заключить, что *в 8 городах из 14 индекс удовлетворенности вырос по сравнению с прошлым годом, причем как в городах контрольной, так и основной группы*. Снижение общей удовлетворенности произошло в 6 городах: Саратове, Энгельсе, *Балаково*, Бору, Цивильске, *Ядрине*.

Заметно вырос индекс удовлетворенности в Надвоицах и Шелехове, в то время как в Каменск-Уральском наблюдается снижение этого показателя. В карельском городе Сегежа, где опрос проводился впервые, индекс удовлетворенности зафиксирован на высоком уровне.

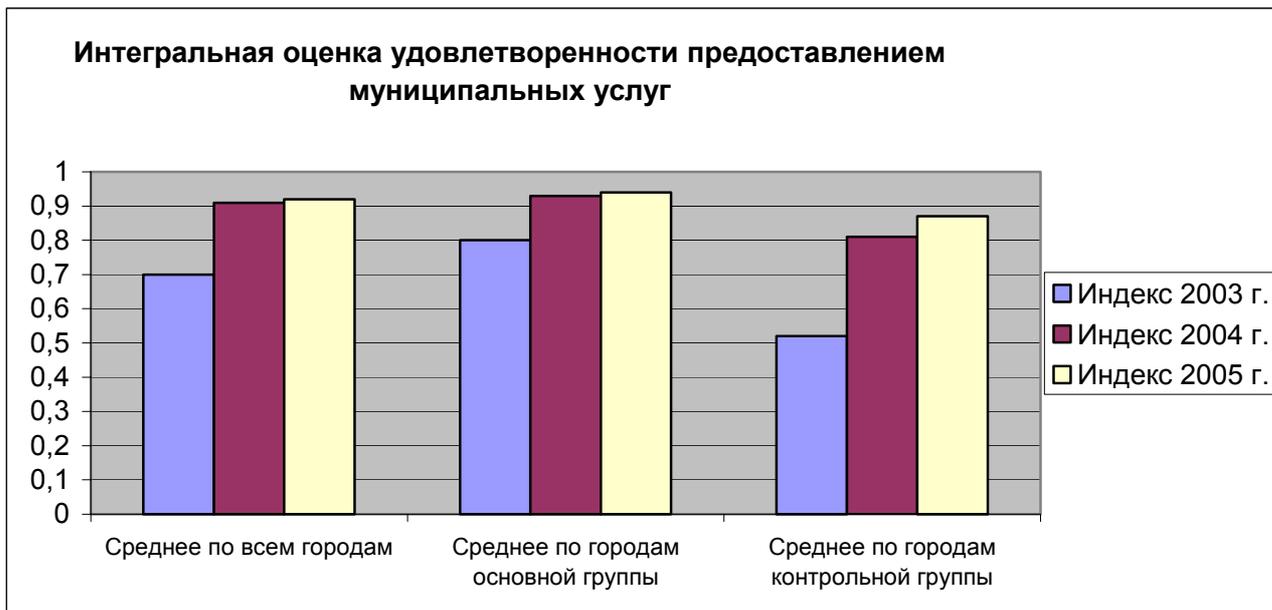
*В сравнении с предыдущими замерами в 2003 и 2004 гг. различия в интегральной оценке удовлетворенности между городами основной и контрольной групп практически сгладились. Хотя в городах основной группы значение индекса по-прежнему выше, чем в городах контрольной группы, надо отметить, что удовлетворенность качеством муниципальных услуг в городах контрольной группы за прошлый год росла более высокими темпами<sup>13</sup>*. (см. диаграмму 4).

**Таблица 2.11. Интегральная оценка удовлетворенности качеством муниципальных услуг в 2003-2005 г.**

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Индекс 2005 г.	0,92	0,94	0,87	0,80	0,54	0,84	0,86	1,30	0,95	1,02	1,18	1,20	0,92	0,52	0,85	1,13	0,74	0,91	1,00	0,85	1,10
Индекс 2004 г.	0,96	0,97	0,85	0,80	0,62	0,81	0,97	1,34	0,90	1,12	1,32	1,07	0,64	0,74	1,01	1,00	0,66	0,81		1,21	0,94
Индекс 2003 г.	0,70	0,80	0,52	0,64	0,17	0,66	0,92	1,27	0,88	0,46	0,88	0,91	0,44	0,53	0,30	0,99	0,76				
Динамика	-	-	+	0	-	+	-	-	+	-	-	+	+	-	-	+	+	+		-	+

<sup>13</sup> Для проведения корректного сравнения, индексы удовлетворенности 2003 и 2004 гг. пересчитаны без учета удовлетворенностью детским питанием. Как уже отмечалось, вопрос об удовлетворенности качеством детского питания в третьем раунде исследования не задавался.

Диаграмма 4. Интегральная оценка удовлетворенности качеством муниципальных услуг



**Промежуточные выводы:**

- **Удовлетворенность населения качеством предоставления муниципальных услуг, выраженная в обобщенном показателе – *индексе удовлетворенности*, за прошедший год не претерпела заметных изменений в городах основной группы. В городах контрольной группы зафиксирован небольшой рост удовлетворенности населением качеством муниципальных услуг.**
- **Интегральная оценка удовлетворенности муниципальными услугами в городах основной группы остается по-прежнему более высокой, чем в городах контрольной группы.**
- **Различия в значениях индекса удовлетворенности между городами основной и контрольных групп, зафиксированные в 2003 и 2004 гг., в настоящий момент практически сгладились. Как и в 2004 г. позитивная динамика оценок жителями качества муниципальных услуг в городах контрольной группы оказалась более заметной.**

### 3. Практика взаимодействия населения с органами местного самоуправления

Характер восприятия гражданами органов *местного самоуправления* в значительной степени обусловлен не только качеством предоставляемых муниципальных услуг и удовлетворенностью населения этими услугами, но и эффективностью коммуникации с органами местного самоуправления. Причем большое значение в этой коммуникации имеет «человеческий» фактор – то, как сотрудниками соответствующих учреждений ведется прием населения и оказывается содействие решению тех проблем, с которыми граждане к ним обращаются.

Как и в первых двух турах исследования в инструментарий вновь был включен блок вопросов, касающийся практики взаимодействия населения со службами, к ведению которых относятся жилищно-коммунальные услуги.<sup>14</sup> Для определения эффективности данных взаимоотношений в ходе исследования использовались следующие параметры:

- *факт обращения в соответствующие службы;*
- *характер обращения;*
- *результат обращения (была ли решена проблема, с которой обращались);*
- *оценка организации приема населения сотрудниками соответствующих служб.*

#### 3.1. Количество обращений граждан в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг

Очевидно, что *службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг*, относятся к числу учреждений, в наибольшей степени востребованных со стороны граждан: в 12 из 18 городов не менее трети всех респондентов за прошедший год обращались в различные *службы ЖКХ*, а в целом по выборке эта доля составила 35%.

Чаще всего, как видно из табл. 3.1, в *ЖЭУ, РЭУ, ДЭЗы и другие подобные учреждения* в течение последнего года обращались жители Каменск-Уральского (55%), Кунгура (52%) и Магадана (46%), а реже всего – респонденты из *Ядрина* (24%) и *Балаково* (17%).

Следует отметить, что в сравнении с прошлогодним туром исследования доля респондентов, сообщивших о фактах своего обращения в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг, в среднем по всем городам, в которых проводились опросы, не претерпела сколь-нибудь значимых изменений. По отдельным городам существенный рост количества обращений в данные организации отмечен в Цивильске (на 17%) и *Кунгуре* (на 14%), а заметное сокращение – в двух городах контрольной группы – *Балаково* (на 15%) и *Волгограде* (на 11%), а также в *Надвоицах* (на 11%).

<sup>14</sup> Блок вопросов о практике обращения в службы, ответственные за социальную защиту населения, в третий тур исследования не включался.

Таблица 3.1. Обращались ли Вы за последний год с вопросом, просьбой, жалобой и т.п. в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг (ЖЭУ, РЭУ, ДЭЗ 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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Да	35	36	35	38	39	38	32	30	43	17	32	28	52	35	24	46	43	38	43	55	36
Нет	63	63	64	60	59	60	68	70	55	80	67	71	48	65	75	52	55	61	56	45	62
Нет ответа, з/о	1	1	2	2	2	2	0	0	2	3	1	1	0	0	1	3	2	2	2	0	2

### 3.2. Характер обращения граждан в службы ЖКХ

Во всех городах, где проводились опросы, основными причинами обращения граждан в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг, были в этом году, как и ранее, преимущественно какие-либо *просьбы* или *жалобы*. При этом в 13 городах из 18 респонденты чаще обращаются в указанные службы с просьбами, чем с жалобами, а в Энгельсе, Цивильске, Ядрине и Петропавловске – наоборот, с жалобами. В Каменск-Уральском доли обращений с просьбами и жалобами примерно равны (диаграмма 5).

Наиболее часто с *просьбами* к службам ЖКХ обращались жители Надвоиц (82%), Кунгура (67%) и Бузулука (67%), а реже остальных – жители Энгельса (38%), Цивильска (35%), Петропавловска (32%) и Ядрина (27%).

*Жалобы* послужили поводом для обращения в службы ЖКХ в наибольшей степени для респондентов Цивильска (61%) Ядрина (54%), Энгельса (50%) и Каменск-Уральского (46%), а в наименьшей степени – для участников опроса в Бузулуке (25%), Кунгуре (24%), Арзамасе (24%), Боре (21%), Димитровграде (18%) и Надвоицах (15%).

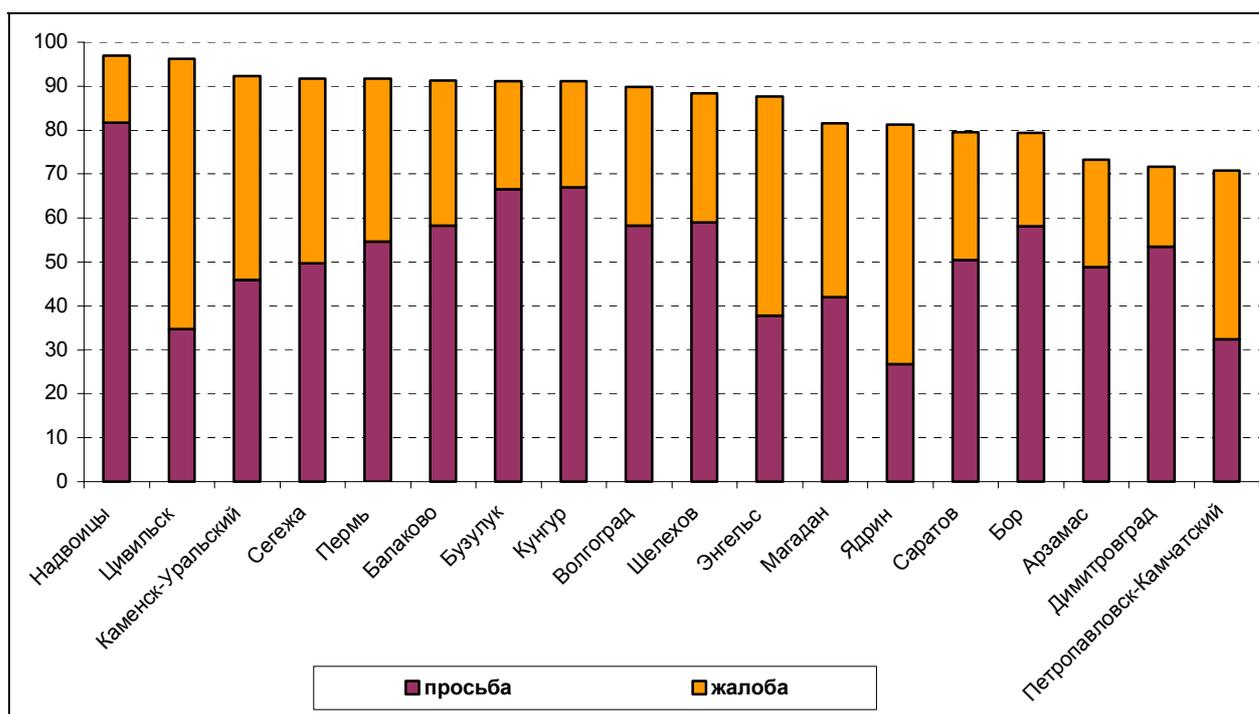
С *вопросами, предложениями и пожеланиями*, а также с целью *оформления документов* граждане обращаются к коммунальным службам гораздо реже. Но в трех городах – Петропавловске, Арзамасе и Димитровграде – необходимость оформления тех или иных документов является достаточно часто встречающимся поводом обращения в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг (25%, 22% и 20% соответственно). А 16% жителей Ядрина обращались в течение последнего года в службы ЖКХ с теми или иными *вопросами*.

При сравнении характера обращений в жилищно-коммунальные службы, имевших место в 2004 г. и 2005 г., можно отметить существенное увеличение числа *просьб* жителей Волгограда (на 19%), Надвоиц (на 18%), Кунгура (на 16%), Арзамаса (на 14%), Саратова (на 11%) и Бузулука (на 10%), и уменьшение – жителей Цивильска (на 14%), Шелехова (на 13%), Бора (на 13%), Каменск-Уральского (на 12%) и Ядрина (на 10%). За истекший год значительно чаще стали *жаловаться* респонденты из Ядрина (на 23%), Каменск-Уральского (на 18%), Цивильска (на 15%) и Магадана (на 11%), а меньше – из Арзамаса (на 36%), Волгограда (на 20%), Кунгура (на 17%), Димитровграда (на 16%), Саратова (на 14%) и Надвоиц (на 11%). В целом, отчетливо прослеживается взаимосвязь между обращениями граждан в службы ЖКХ с *просьбами* и *жалобами*: в тех городах, где за период 2004-2005 гг. произошло заметное

увеличение количества просьб, чаще всего отмечается резкое сокращение жалоб, и наоборот.

При этом среднее значение доли обратившихся в службы ЖКХ как с просьбами, так и с жалобами, по всем городам, в которых проводилось исследование, за минувший год претерпело незначительные изменения (число просьб увеличилось на 2%, а жалоб сократилось на 4%). То же самое можно сказать и отдельно по городам основной и контрольной группы: в обоих случаях наблюдается рост числа просьб (на 2% и 3% соответственно) и сокращение жалоб (на 4% и 2% соответственно).

**Диаграмма 5. Характер обращений в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг**



### 3.3. Результат обращения граждан в службы ЖКХ

Исходя из ответов респондентов о результатах обращения в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг, работу этих служб на данный момент можно оценить скорее как *недостаточно эффективную*: в среднем по всем городам, в которых проводились опросы, в 43% случаев участники исследования считают, что обращение *не помогло решить их проблему*, тогда как противоположной точки зрения придерживаются только 35% (табл. 3.2).

Наибольшую эффективность обращения граждан имеют в Бузулуке (56%), Дмитровграде (50%), Кунгуре (49%) и Шелехове (49%). В этих городах респонденты наиболее часто заявили о том, что проблема, с которой они обращались в службы ЖКХ, была решена. В то же время в 7 городах доля отрицательных ответов составила более половины: в Саратове – 66%, Балаково – 59%, Ядрине – 56%, Цивильске – 55%, Сегеже – 55%, Каменск-Уральском – 54%, и в Надвоицах – 51%.

Согласно полученным данным, *результативность обращений респондентов в службы ЖКХ в городах основной и контрольной группы является практически идентичной.*

Сравнивая показатели результативности обращений граждан в службы, ответственные за предоставление жилищно-коммунальных услуг, 2004 г. и 2005 г. в целом по выборке, можно сделать вывод о том, что *активность работы этих служб за истекший год практически не претерпела изменений.* Но по некоторым городам явно прослеживаются существенные различия. Так, в этом году намного чаще, чем в прошлом, респонденты из *Петропавловска* (на 17%) и *Бузулука* (на 14%) указывали на то, что при обращении в соответствующие инстанции их проблемы были решены, а жители *Магадана* (на 17%), *Бора* (на 17%), *Саратова* (на 16%) и *Балакова* (на 11%) стали чаще отмечать отсутствие результативности собственных обращений в службы ЖКХ.

**Таблица 3.2. Как Вы считаете, помогло ли Ваше обращение решить проблему?**

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Да	35	36	33	33	17	33	33	50	44	27	34	56	49	15	17	39	40	23	26	24	49
Частично	21	21	22	23	15	24	27	18	26	15	22	14	18	29	27	15	24	24	16	21	14
Нет	43	42	44	44	66	39	41	32	29	59	40	30	32	55	56	43	33	51	55	54	34
З/о	1	1	2	1	2	4	0	0	1	0	3	0	1	0	0	3	3	2	3	1	2

### 3.4. Оценка организации приема населения сотрудниками служб, ответственных за предоставление жилищно-коммунальных услуг

Оценивая организацию приема граждан сотрудниками служб, ответственных за предоставление жилищно-коммунальных услуг (удобство расписания работы, наличие очередей, внимательность персонала и т.п.), респонденты преимущественно отзывались о ней отрицательно: в целом по выборке 50% участников исследования негативно оценили организацию приема, а 39% – позитивно.

Как видно из табл. 3.3, явно отрицательное отношение к существующему формату работы служб ЖКХ проявляется в Саратове (73%), Димитровграде (68%), Сегеже (66%), Надвоицах (62%), *Петропавловске* (61%) и *Волгограде* (60%).

Наряду с этим в ряде городов существует преимущественно позитивное отношение к организации приема населения сотрудниками служб ЖКХ: в 7 городах доля респондентов, давших положительные оценки существующему формату работы данных организаций, превышает долю лиц с отрицательными откликами. Наибольшее количество позитивных оценок было дано респондентами в *Кунгуре* (56%), *Ядрине* (56%), *Боре* (52%), *Шелехове* (51%) и *Арзамасе* (50%).

По сравнению с 2004 годом, в этом году отмечен значительный рост положительных оценок работы жилищно-коммунальных служб по данному параметру

в *Кунгуре* (на 26%), *Перми* (на 15%), *Энгельсе* (на 13%) и *Каменск-Уральском* (на 10%), а отрицательных оценок – в *Боре* (на 20%) и *Магадане* (на 15%).

Следует также отметить, что если в прошлом году респонденты городов основной группы чаще, чем жители городов контрольной группы, оценивали позитивно организацию приема населения сотрудниками служб ЖКХ (42% и 38% соответственно), то в этом году ситуация изменилась с точностью до наоборот: в городах основной группы 39% участников опроса отозвались об организации приема в той или иной степени положительно, а в городах контрольной группы – 43%.

В целом же по выборке каких-либо значимых различий между оценками респондентов организации приема в 2004 г. и в 2005 г. не отмечено.

**Таблица 3.3. Как Вы можете оценить организацию приема населения сотрудниками служб, ответственных за предоставление жилищно-коммунальных услуг (удобные часы работы, наличие или отсутствие очереди, внимательность служащих 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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Хорошо	40	39	43	37	23	32	33	30	50	44	52	47	56	40	56	37	28	33	20	41	51
Плохо	48	51	43	55	73	60	55	68	45	47	41	42	21	36	27	45	61	62	66	51	35
З/о	11	10	14	8	4	8	12	2	5	9	7	11	23	23	17	18	11	5	13	8	14

**Промежуточные выводы:**

- Интенсивность взаимодействия граждан со службами, ответственными за предоставление жилищно-коммунальных услуг, по-прежнему находится на достаточно высоком уровне: за последний год более трети респондентов имели опыт обращений в данные службы.
- Как и в 2003-2004 годах, обращения населения в службы ЖКХ носят чаще всего характер *просьб* или *жалоб*. Значительно реже поводом для подобных обращений являются *вопросы, предложения и пожелания*, а также необходимость *оформления документов*.
- Результативность собственных обращений в службы ЖКХ негативно оценивается респондентами несколько чаще, нежели позитивно. Это в равной степени относится как к городам основной группы, так и контрольной.
- Организация приема граждан сотрудниками служб, ответственных за предоставление жилищно-коммунальных услуг, обнаруживает на данный момент преимущественно отрицательные оценки участников исследования.
- По сравнению с 2004 г. результативность обращений в жилищно-коммунальные службы, а также оценка их работы, в целом по выборке не претерпели существенных изменений.

## 4. Представления о разграничении полномочий в области оказания муниципальных услуг между органами власти разного уровня

Как показывают многочисленные исследования общественного мнения, посвященные теме муниципальной реформы в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг, население воспринимает реформу, прежде всего, как повышение цен на муниципальные услуги. Для населения в этой связи закономерно возникает вопрос об ответственности различных органов власти в области оказания муниципальных услуг и их компетенции в деле ценообразования на эти услуги. В ходе третьего тура исследования респондентов спрашивали о *желательном*, на их взгляд, *распределении полномочий* между органами федеральной, региональной и муниципальной власти по установлению стоимости муниципальных услуг.

Важной особенностью муниципальных услуг является их территориальная характеристика – они предоставляются по месту жительства людей. Была выдвинута гипотеза, что главная ответственность за их надлежащее оказание населению и основные полномочия устанавливать справедливые цены должны, по мнению горожан, принадлежать местным властям. Данные проведенного исследования в целом подтверждают эту гипотезу.

Следует отметить, что в вопросах установления цен на различные муниципальные услуги заметно проявляются патерналистские установки<sup>15</sup> (в среднем 25% по всем услугам в обследованных городах). Причем в структуре этой установки более важную роль играет ориентация на правительство РФ, чем персонально на Президента РФ и Госдуму. Большое значение в установлении цен на жилищно-коммунальные услуги население отводит персонально руководителю региона. Роль губернатора в сфере назначения цены, по мнению населения, во всех случаях оказалась выше роли регионального законодательного собрания. На местном уровне в вопросах установления платы на муниципальные услуги население ориентируется персонально на глав городских администраций, которые в списке различных органов власти занимают первое место. Согласно полученным данным, достаточно существенной представляется роль самого населения в определении стоимости жилищно-коммунальных услуг. В среднем 15% населения полагает, что вопрос установления платы на коммунальные услуги находится в компетенции жителей и должен ставиться и решаться на референдуме.

### 4.1. Представления о субъектах, ответственных за установление стоимости услуг по водоснабжению

Из предложенного списка органов власти различного уровня респондентам предлагалось выбрать те, кто, по их мнению, должны в первую очередь устанавливать цены на обеспечение жителей водой (см. табл. 4.1). По этому пункту исследование выявило разнородные оценки, различающиеся как по типу преимущественной ориентации на тот или иной субъект власти, так и в зависимости от величины

<sup>15</sup> В данном случае имеется в виду ориентация на федеральные органы власти (Президента РФ, правительство РФ и Государственную Думу).

населенного пункта. В структуре ответов просматривается как патерналистская ориентация (Президент РФ и другие федеральные органы), так и тенденции к полной самостоятельности (цены на обеспечение водой должно устанавливать само население путем референдума). И всё же чаще население считает, что цену на водоснабжение в первую очередь должен устанавливать персонально глава администрации города (47% в среднем по выборке). Достаточно сильно выражена ориентация на руководителя региона (20% в среднем по всем городам).

Территориальные особенности распределения ответов по городам выглядят следующим образом. В группе мегаполисов (Пермь, Саратов, *Волгоград*) сильнее представлены местнические ориентации и слабее ориентации на центр. Цену на обеспечение водой жители этих городов в большей степени хотели бы устанавливать через демократические процедуры (через референдум или городской совет), чем ожидать решения из центра или от губернатора (за исключением ситуации по этому пункту в Саратове, где очевидно сильны ориентации на руководителя региона). Иначе выглядит ситуация в городах с населением от 100 тыс. до 200 тыс. человек (Энгельс, Димитровград, Арзамас, *Балаково*). В этих населенных пунктах в большей мере просматривается патерналистская ориентация и меньшая вера в самостоятельность. Заметно возрастает роль губернатора в вопросе установления цены на услуги по водоснабжению. Наибольшую самостоятельность продемонстрировали жители *Петропавловска*. Практически каждый третий житель этого города считает, что сами горожане должны взять в свои руки решение вопроса о ценах на водоснабжение.

**Таблица 4.1. На ваш взгляд, кто из приведенного списка должен в первую очередь устанавливать стоимость услуг по водоснабжению жителей вашего города (поселка)?**

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Президент РФ	5,8	6,7	4,2	0,9	4,3	3,2	6,0	14,0	12,5	5,6	7,7	4,5	3,0	6,8	1,7	3,7	7,8	7,3	3,8	2,2	5,6
Правительство РФ	10,2	11,9	7,0	9,9	8,6	7,6	4,4	13,9	16,4	5,5	20,9	15,0	3,4	12,7	7,3	5,6	11,1	16,0	9,7	10,4	5,2
Государственная Дума	6,0	6,7	4,6	5,4	7,0	6,0	2,5	5,5	9,0	6,5	11,5	5,6	1,3	4,0	5,2	10,0	3,8	6,8	3,0	3,7	5,4
Губернатор области (края)	19,7	19,2	20,6	11,0	35,0	12,6	26,8	27,9	13,4	26,0	9,8	10,5	13,1	10,6	12,7	28,3	38,5	2,9	13,6	9,8	22,5
Законодательное собрание области (края)	16,5	16,9	15,9	21,1	32,4	17,5	7,9	11,4	15,4	11,5	15,3	12,1	11,6	11,4	7,6	25,5	31,1	11,0	20,5	12,1	19,8
Глава администрации вашего города	43,6	44,5	41,9	41,5	34,6	34,1	45,3	51,6	54,2	50,5	50,0	46,4	38,0	38,8	34,6	38,4	52,3	28,9	33,6	60,3	53,0
Представительный орган (городской совет)	23,4	23,2	23,8	25,5	23,7	25,3	15,9	22,0	30,5	29,9	28,8	26,5	20,4	12,0	19,2	23,9	24,2	12,2	25,8	36,7	35,0
Само население путем прямого волеизъявления (референдума)	15,4	15,6	15,0	19,6	20,0	11,4	13,4	20,0	9,6	12,3	17,4	7,1	8,9	15,6	12,5	17,4	29,9	11,1	12,0	13,6	14,9
Другое	2,3	2,3	2,2	2,3	2,7	2,2	1,0	1,0	1,5	2,0	8,0	0,5	0,9	0,7	0,5	3,4	5,6	2,5	2,0	1,4	0,7
З/о	11,1	9,5	13,9	14,0	7,3	10,7	11,1	7,0	4,0	7,0	10,0	5,4	22,8	12,1	22,4	14,7	6,8	22,2	13,6	10,6	6,1

## 4.2. Представления о субъектах, ответственных за установление стоимости теплоснабжения

В вопросе об основных ответственных субъектах за определение цены на подачу в дома и квартиры тепла население проявило схожие ориентации как и в случае с водоснабжением (см. табл. 4.2).

Жители мегаполисов склонны меньше ориентироваться на центр и больше полагаются на местные силы в контроле над ценообразованием на тепло. В Саратове по вопросу стоимости теплоснабжения наблюдается в большей мере ориентация на губернатора, чем на главу администрации города. В Дмитровграде в большей степени, чем в других городах, просматривается ориентация жителей на решения по ценам на тепло из центра. В большинстве случаев основная ответственность за установление цен на тепло возлагается на мэров городов. Эту позицию в наибольшей мере разделяют жители *Петропавловска*.

**Таблица 4.2. На ваш взгляд, кто из приведенного списка должен в первую очередь определять стоимость подачи тепла (теплоснабжения) для жителей вашего города (поселка)?**

	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Дмитровград	Армавир	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Сетежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Президент РФ	6,4	7,0	5,2	1,0	5,3	4,2	7,5	13,0	11,0	6,1	8,7	4,0	3,5	7,4	2,4	5,2	9,7	7,8	3,8	3,0	5,9
Правительство РФ	11,3	12,8	8,7	10,5	11,2	11,0	5,4	15,4	14,4	7,4	20,5	18,1	4,0	13,8	8,5	5,6	12,4	15,4	9,7	12,4	4,9
Государственная Дума	6,5	7,0	5,4	5,4	8,0	7,0	3,0	6,0	9,4	7,7	11,4	7,1	1,8	2,8	4,5	10,1	6,2	8,0	3,1	3,9	5,2
Губернатор области (края)	20,2	19,9	20,8	14,4	36,0	12,9	27,7	30,4	12,4	28,9	9,7	12,0	13,2	8,5	11,3	27,8	37,9	3,9	14,3	11,6	23,9
Законодательное собрание области (края)	15,7	16,3	14,6	22,0	30,1	16,0	6,9	11,9	15,0	10,5	14,0	11,1	9,0	12,0	8,2	24,0	29,5	12,1	20,9	12,9	19,7
Глава администрации вашего города	43,2	44,0	41,9	38,5	34,0	33,9	46,4	48,6	56,7	51,6	49,6	42,4	39,5	40,8	36,5	39,0	47,8	29,4	31,8	59,1	51,1
Представительный орган (городской совет)	21,6	21,7	21,4	24,5	21,4	23,0	14,5	20,5	31,5	28,5	27,2	23,5	18,5	9,9	15,5	22,4	21,8	12,2	23,8	35,4	32,9
Само население путем прямого волеизъявления (референдума)	15,9	16,2	15,2	19,9	21,7	10,4	15,4	20,1	10,6	11,8	17,4	9,0	9,3	13,7	14,2	18,0	30,6	9,2	13,4	14,3	12,9
Другое	2,2	2,3	2,0	2,3	2,0	0,9	1,5	1,0	1,0	1,5	7,6	0,5	0,9	1,9	1,1	3,4	5,6	2,5	2,9	1,2	1,7
З/о	11,1	9,6	13,8	13,3	8,0	10,4	10,1	8,0	5,0	8,5	10,0	6,4	23,3	12,2	19,6	13,7	7,1	21,8	13,6	9,6	10,0

## 4.3. Представления о субъектах, ответственных за установление стоимости электричества

Как уже отмечалось, обеспечение электроэнергии респонденты считают самой приоритетной услугой. По вопросу об ответственных субъектах за установление цены на электричество респонденты больше, чем по остальным услугам, выделяют роль федерального центра и, прежде всего, лично Президента РФ (см. табл. 4.3).

В среднем каждый десятый житель обследованных городов полагает, что именно руководитель государства в первую очередь должен определять стоимость электричества в их городе. Причем в городах основной группы, где проводится реформа муниципального управления, средняя оценка роли Президента РФ выше, чем в городах контрольной группы, где реформа пока не проводится.

Роль президента РФ в назначении цены на электричество особенно высока в Арзамасе, Дмитровграде и Энгельсе. Надо сказать, что в этих городах жители также полагаются на правительство РФ, которое, по их мнению, в первую очередь должно устанавливать стоимость электричества. И всё же основной субъект, который, прежде всего, должен отвечать за стоимость электричества – глава администрации города. За исключением Саратова, так считают жители всех других обследованных городов.

**Таблица 4.3. На ваш взгляд, кто из приведенного списка должен в первую очередь определять стоимость электричества для жителей вашего города (поселка)?**

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Президент РФ	9,8	11,0	7,7	2,3	8,7	6,3	18,0	19,5	20,5	13,1	9,1	6,0	4,0	8,7	3,2	6,2	11,6	9,5	5,3	5,2	7,5
Правительство РФ	15,6	17,0	13,1	14,0	11,9	13,3	5,4	22,8	31,9	14,4	21,7	24,6	5,9	14,6	16,2	5,9	15,6	17,8	12,4	18,2	5,9
Государственная Дума	9,3	9,5	8,9	5,7	12,6	7,9	4,5	8,0	19,9	14,1	13,3	4,0	3,7	5,5	9,4	11,6	9,4	9,4	4,6	5,9	7,7
Губернатор области (края)	21,4	21,2	21,8	17,4	39,0	11,3	25,6	31,9	12,9	32,4	9,8	16,5	13,7	9,3	15,4	28,7	36,1	5,6	17,6	12,7	27,0
Законодательное собрание области (края)	14,7	16,0	12,5	22,4	29,7	12,8	7,5	10,4	10,9	6,0	14,0	13,5	8,1	10,1	8,5	25,0	27,3	11,7	25,5	11,8	19,7
Глава администрации вашего города	38,2	39,7	35,4	39,1	31,7	29,3	41,5	46,1	42,2	46,2	44,8	34,5	35,7	39,4	25,2	37,9	40,7	24,5	28,5	49,2	47,2
Представительный орган (городской совет)	17,6	17,5	17,8	19,8	18,1	23,6	13,0	15,1	12,5	18,0	27,3	19,5	15,4	9,3	10,6	22,9	21,6	12,1	14,1	32,5	29,9
Само население путем прямого волеизъявления (референдума)	17,3	16,9	18,0	21,2	22,0	13,5	15,9	20,1	8,1	17,4	18,3	10,6	12,2	16,9	15,5	18,9	31,4	8,5	17,2	15,0	14,5
Другое	1,9	1,9	1,8	1,3	1,3	2,5	0,0	0,0	1,9	1,5	8,1	0,0	0,0	1,3	0,0	3,4	5,2	2,0	1,8	0,7	1,5
З/о	10,7	9,1	13,5	13,1	6,0	9,5	12,7	5,5	3,5	6,5	12,7	5,5	23,9	10,8	18,9	11,9	8,7	22,1	15,5	11,7	8,2

#### **4.4. Представления о субъектах, ответственных за установление стоимости газоснабжения**

Распределения ответов по стоимости газоснабжения в целом аналогичны тенденциям, связанным с представлениями населения об ответственных субъектах за стоимость водоснабжения и теплоснабжения (см. табл. 4.4). Хотя обеспечение домохозяйств газом не входит непосредственно в компетенцию местной власти, в большинстве случаев население полагает, что цены на газ должны назначать местные органы власти – глава администрации (34% в среднем по всем городам) и местный представительный орган (18% в среднем по выборке). В случае установления цен на газ определенно снижается влияние главы региона и инициатив самого населения. Зато по

сравнению с ситуацией с определением цен на водо- и теплоснабжение, несколько возрастает роль правительства РФ. В Арзамасе и Дмитровграде, в отличие от средней величины по всем городам, значительная часть населения ориентируется на федеральный центр, прежде всего, на правительство и Президента РФ. В этих городах наряду с Балаково также заметна роль Государственной Думы.

**Таблица 4.4. На ваш взгляд, кто из приведенного списка должен в первую очередь определять стоимость газоснабжения для жителей вашего города (поселка)?**

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Президент РФ	6,5	8,0	3,8	0,9	6,3	3,8	10,0	14,5	20,0	7,1	8,6	4,5	3,5	7,5	1,8	0,0	2,8	6,8	4,2	3,7	5,4
Правительство РФ	13,3	16,0	8,4	12,0	14,9	12,1	5,4	21,3	33,9	13,0	22,3	19,6	5,8	13,9	10,2	0,5	1,2	17,2	11,3	19,9	5,6
Государственная Дума	6,7	7,2	5,8	4,4	9,3	7,9	5,5	7,0	15,5	10,5	11,5	6,1	3,9	4,1	5,1	1,0	1,5	7,3	3,8	4,9	5,5
Губернатор области (края)	17,4	18,1	16,2	13,2	38,0	12,5	28,3	29,9	11,9	28,5	9,0	19,6	11,7	11,3	16,1	2,1	12,1	3,0	14,3	9,3	22,6
Законодательное собрание области (края)	13,8	14,6	12,3	22,3	32,4	17,0	7,9	13,0	9,0	13,5	15,9	16,0	13,2	11,4	9,7	3,7	8,2	11,5	22,7	8,9	19,6
Глава администрации вашего города	33,7	35,8	29,9	38,7	28,7	30,6	41,8	45,1	39,7	41,1	47,7	35,8	35,9	39,4	28,5	5,7	13,3	24,5	30,6	51,6	47,1
Представительный орган (городской совет)	17,7	18,0	17,2	25,8	22,7	22,7	13,4	22,0	15,5	27,4	28,6	21,0	17,0	9,9	14,6	3,6	4,2	10,1	27,7	30,3	30,5
Само население путем прямого волеизлияния (референдума)	12,0	13,3	9,6	17,7	19,0	10,1	14,4	20,1	8,6	10,3	17,3	6,5	8,5	12,9	10,5	3,5	8,8	8,9	10,9	9,6	11,3
Другое	2,0	2,2	1,5	1,4	2,6	2,2	1,0	1,0	1,4	2,5	10,9	0,0	1,0	1,3	1,1	0,5	0,7	2,0	0,5	0,7	2,5
З/о	21,8	17,9	28,7	15,3	6,4	11,3	11,1	6,5	5,5	9,0	9,5	5,4	24,2	10,8	24,1	90,8	75,1	25,9	15,0	18,7	12,1

#### **4.5. Представления о субъектах, ответственных за установление платы за проезд в общественном транспорте**

По вопросу определения платы за проезд в общественном транспорте значительная часть населения (45% в среднем по всем городам) полагает, что стоимость проезда должна находиться в ведении в первую очередь главы администрации города и представительного органа города (23%). В определении стоимости транспортных услуг население меньше всего склонно ориентироваться на органы власти федерального центра (см. табл. 4.5).

**Таблица 4.5. На ваш взгляд, кто из приведенного списка должен в первую очередь определять плату за проезд в общественном транспорте для жителей вашего города (поселка)?**

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Президент РФ	3,9	4,7	2,5	0,6	3,7	1,9	4,1	6,5	9,0	3,1	5,3	4,5	3,0	4,7	1,7	4,2	2,6	7,3	2,6	1,2	4,9
Правительство РФ	7,7	8,6	6,1	8,9	6,2	6,7	4,4	4,4	12,4	6,5	18,5	5,0	1,9	12,7	9,5	4,9	5,9	17,9	5,7	7,8	3,5
Государственная Дума	4,8	5,2	3,9	6,0	6,0	7,0	1,5	3,5	6,4	4,5	8,1	2,6	2,1	4,6	4,4	8,1	1,7	6,8	2,6	3,2	5,1
Губернатор области (края)	18,5	19,0	17,6	13,7	42,6	9,1	23,1	24,9	13,9	23,0	8,9	6,0	11,7	15,8	9,4	21,9	35,0	4,6	10,3	6,8	18,3
Законодательное собрание области (края)	15,2	15,5	14,7	21,4	33,4	15,7	6,0	10,4	11,4	11,0	15,4	5,5	9,3	15,9	10,3	20,0	27,1	13,4	42,6	11,9	13,0
Глава администрации вашего города	44,8	44,9	44,6	40,7	33,7	41,0	46,9	60,6	52,3	55,6	52,4	56,5	39,4	24,4	30,2	36,7	56,8	27,2	30,3	68,5	57,9
Представительный орган (городской совет)	22,6	22,3	23,1	22,2	22,4	23,1	12,9	25,0	28,0	30,4	30,4	30,1	20,5	4,0	15,3	25,8	26,6	10,5	22,1	34,1	37,5
Само население путем прямого волеизлияния (референдума)	14,6	15,2	13,7	17,6	20,9	8,6	16,8	16,6	8,5	10,4	19,0	10,0	7,5	7,9	11,9	19,1	30,1	8,2	7,0	10,1	15,2
Другое	2,5	2,4	2,7	1,7	1,3	2,5	2,5	1,0	2,0	3,0	7,1	0,5	1,0	1,3	1,4	4,4	5,7	2,5	1,4	1,4	1,3
З/о	12,9	11,7	14,9	12,5	6,7	11,7	10,6	9,5	8,0	8,0	11,5	6,4	24,0	21,9	24,1	18,5	6,8	20,7	13,6	8,8	6,2

#### **4.6. Представления о субъектах, ответственных за установление платы за жильё**

Основная часть респондентов по вопросу определения платы за жильё отдает приоритет местной власти (см. табл. 4.6). Как и в случае с платой за проезд в общественном транспорте, ориентации на федеральный центр по этому виду коммунального платежа оказывается меньшими, чем по услугам тепло- и водоснабжения, а также обеспечения электроэнергией.

Таблица 4.6. На ваш взгляд, кто из приведенного списка должен в первую очередь устанавливать плату за жильё в вашем городе (поселке)?

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Президент РФ	5,9	6,6	4,7	1,6	7,3	4,8	5,5	15,6	9,5	4,0	6,7	4,5	3,0	4,8	2,5	3,7	9,0	6,8	3,0	3,6	6,2
Правительство РФ	12,6	14,3	9,5	12,8	13,3	8,9	5,3	20,4	19,9	9,0	23,2	16,0	2,5	12,0	9,7	6,0	17,4	19,6	7,9	11,9	5,0
Государственная Дума	7,3	8,4	5,5	7,4	11,3	7,9	4,0	6,5	12,4	9,6	11,9	5,6	3,5	5,5	3,7	10,9	2,6	7,3	3,0	4,9	5,3
Губернатор области (края)	20,0	20,7	18,7	16,1	37,2	13,2	22,6	34,5	17,9	25,6	8,3	11,6	14,4	12,8	5,6	25,1	34,8	3,5	12,1	10,1	18,3
Законодательное собрание области (края)	17,3	18,1	15,8	24,6	33,5	16,3	8,0	12,9	16,9	14,4	14,9	13,5	10,2	14,8	9,0	23,8	29,3	12,7	32,7	14,8	17,2
Глава администрации вашего города	41,1	42,3	38,8	36,9	26,6	32,1	45,4	47,7	46,3	48,4	51,5	47,9	33,9	33,9	36,1	44,8	43,4	24,5	36,0	56,6	51,0
Представительный орган (городской совет)	22,5	22,3	22,7	23,0	22,4	22,0	12,9	25,0	23,5	27,4	36,2	23,1	17,9	8,7	15,8	26,2	30,6	11,4	22,4	35,7	36,3
Само население путем прямого волеизлияния (референдума)	15,6	15,9	15,1	15,0	20,3	13,2	21,8	14,6	7,6	11,4	21,2	5,0	7,5	13,1	11,2	24,8	31,9	10,1	13,5	12,5	14,4
Другое	1,5	1,7	1,3	1,4	1,0	0,9	0,5	0,5	0,5	1,0	5,3	0,0	0,5	2,6	2,0	3,1	1,9	2,5	1,0	0,5	1,0
Σ/о	11,3	9,2	15,1	11,7	6,6	11,4	10,1	8,0	9,5	8,0	11,4	4,4	28,4	11,4	21,4	9,3	6,3	21,2	13,4	11,7	9,4

**Промежуточные выводы:**

- Основную ответственность за оказание муниципальных услуг и установление их справедливой стоимости население возлагает в целом на органы местной власти. Ответственность региональной и федеральной властей по этому вопросу в общественном сознании представляется существенно ниже.
- В городах основной группы ориентация на региональную и федеральную власти в вопросе установления стоимости муниципальных услуг несколько выше, чем в городах контрольной группы.
- Большую ответственность за предоставление муниципальных услуг и установление их стоимости население вменяет персонально главам городских администраций, чем представительным органам на местах.

## 5. Представления о роли предприятий в обеспечении населения муниципальными услугами

### 5.1. Оценка населением передачи жилищного фонда в ведение муниципалитетов

Одним из центральных направлений реформы местного самоуправления в России стала передача в ведение муниципалитетов жилищного фонда, находившегося до этого в собственности государства и предприятий (ведомственное жильё)<sup>16</sup>. В результате поддержание и обслуживание жилищного фонда перешло от предприятий к органам местного самоуправления. В этой связи важно понять, как население оценивает это направление реформы – положительно или отрицательно.

Следует сказать, что этот вопрос разделил жителей обследованных городов на три практически равных группы (см. табл. 5.1). В среднем по всем городам 32% горожан положительно оценивают меры по передаче жилищного фонда из ведения предприятий в компетенцию местной власти. Им противостоит фактически такая же по численности группа (31%) отрицательно относящихся к данному направлению реформы. Более трети респондентов (37% в среднем по выборке) не смогли сформулировать своё отношение к проведённым мерам по передаче муниципалитетам функций поддержания и обслуживания жилья.

Нужно отметить, что оценки этого направления реформы в городах основной и контрольной групп весьма разнородны - в отдельных городах как основной, так и контрольной групп существуют заметные различия.

В группе мегаполисов (Пермь, Саратов, *Волгоград*) о положительном отношении к этому аспекту реформы можно говорить только применительно к Перми. В Саратове оценка передачи муниципалитету жилищного фонда отрицательная. В целом негативное отношение по этому вопросу фиксируется в *Волгограде*. Во второй группе городов с населением от 100 тыс. до 200 тыс. человек (Энгельс, Димитровград, Арзамас, *Балаково*) отрицательные оценки преобладают над позитивными. Стоит заметить, что в поволжских городах (Саратов, *Волгоград*, Энгельс, *Балаково*, Бор) отношение к передаче предприятиями в ведение органов самоуправления жилищного фонда везде отрицательное. Положительное отношение к этому направлению реформы местного самоуправления отмечается на востоке страны – в дальневосточных городах Магадан и *Петропавловск*, а также в Шелехове. Жители карельских городов Сегежа и Надвоицы отрицательно относятся к данной передаче в ходе реформы. Данные опроса не подтверждают факт зависимости отношения к этому направлению реформы от численности жителей населенного пункта. Например, в малочисленных городах Надвоицы, Цивильск и *Ядрин* встречаются противоположные оценки. То же самое касается городов с населением до 100 тыс. человек как Бузулук и Бор, где жители по разному оценивают перемены в этом секторе реформы местного самоуправления.

<sup>16</sup> До реформы местного самоуправления в начале 90-х годов 67% жилищного фонда страны находилось в собственности государства, городских властей и предприятий. В городах доля государственного жилья составляла 79%. В 2003 г. по данным Росстата (сборник «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», Москва, 2004 г.) доля государственного жилищного фонда составляет 6%. В городах доля государственного жилищного фонда составляет 7%.

**Таблица 5.1. В ходе реформы местного самоуправления состоялась передача предприятиями в ведение органов местного самоуправления (местных администраций) жилищного фонда (жилых домов и их обслуживания). Как вы в целом оцениваете это решение – положительно или отрицательно?**

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Положительно	31,7	32,0	31,0	39,5	18,4	30,6	18,9	29,5	28,2	15,0	27,0	47,5	27,0	38,2	39,1	41,1	43,3	19,6	13,9	32,0	41,4
Отрицательно	30,9	32,8	27,5	17,1	47,7	36,6	42,8	38,8	51,3	36,1	32,6	17,7	31,5	24,8	17,3	23,2	16,2	43,7	47,8	21,1	23,2
З/о	37,4	35,2	41,5	43,4	33,9	32,8	38,3	32,5	20,5	48,9	40,4	34,8	41,5	37,0	43,6	35,7	40,5	36,7	38,3	46,9	35,4

## 5.2. Оценка населением передачи мощностей по тепло и водоснабжению (котельных, теплосетей, водоканалов) в ведение муниципалитетов

Другое направление реформы – передача в ведение муниципалитетов мощностей по тепло- и водоснабжению (котельных, теплосетей, водоканалов). В ходе опроса население оценивало изменения в этой сфере (см. табл. 5.2).

Как и в случае с передачей жилищного фонда, исследование выявило контрастные оценки горожанами произошедших изменений. Во многом случаях сохранилась предыдущая тенденция.

В Перми отношение к передаче муниципалитетам мощностей по тепло и водоснабжению существенно лучше, чем в Саратове и *Волгограде*. В Энгельсе, Димитровграде, Арзамасе и *Балаково* положительные оценки оказались заметно ниже средней по всем городам. Фактически половина жителей Бузулука (первое место среди всех городов) положительно оценивает изменения в ходе реформы. Положительные оценки преобладают в дальневосточных городах Магадане и *Петропавловске*. В карельских городах Сегеже и Надвоицах отношение к передаче в ведение местных властей котельных, теплосетей и водоканала отрицательное.

**Таблица 5.2. В ходе реформы местного самоуправления состоялась передача предприятиями в ведение органов местного самоуправления (местных администраций) мощностей по тепло и водоснабжению (котельных, теплосетей, водоканалов). Как вы в целом оцениваете это решение – положительно или отрицательно?**

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Положительно	34,2	33,8	34,9	41,3	25,3	33,4	19,8	29,0	28,8	26,7	30,8	49,6	28,3	39,6	42,3	39,5	44,0	19,6	12,1	39,0	40,2
Отрицательно	28,6	31,3	23,7	19,9	40,0	32,7	39,3	35,4	50,3	27,5	27,9	18,0	26,3	24,7	17,2	26,3	14,9	43,6	49,3	18,7	23,6
З/о	37,2	34,9	41,4	38,7	34,7	33,9	40,8	35,5	21,0	45,9	41,3	32,4	45,5	35,8	40,5	34,1	41,1	36,8	39,0	42,3	36,2

### **5.3. Оценка населением изменения ситуации в сфере тепло и водоснабжения, а также в состоянии жилищного фонда в результате реформы местного самоуправления**

Как уже отмечалось, оценки факта передачи в ведение муниципалитетов жилищного фонда и мощностей коммунального хозяйства разделили население на две равные группы. Эта тенденция прослеживается и по вопросу о направлении изменений – к лучшему или к худшему - в этих сферах (см. табл. 5.3). Следует заметить, что изменения к лучшему в коммунальном хозяйстве горожане видят чаще, чем соответствующие изменения в состоянии жилищного фонда (34% в среднем по всем городам и 24% соответственно). Большая часть респондентов (в среднем по выборке 41%) затруднилась дать оценку изменениям ситуации в данной области.

**Теплоснабжение.** В целом доля респондентов, считающих, что передача предприятиями в ведение муниципалитетов мощностей по теплоснабжению привела к улучшению ситуации, выше, чем доля тех, кто считает иначе (34% против 25% соответственно в среднем по всем городам). В городах основной группы по сравнению с городами контрольной группы заметно выше доля тех, кто считает, что ситуация с теплоснабжением их городов стала хуже. Среди мегаполисов только в Перми можно говорить о преобладании позитивной оценки изменениям в теплоснабжении. Наоборот, в Саратове ярче проявляется отрицательная оценка последствий передачи в компетенцию муниципалитета теплоснабжения города. В *Волгограде* фактически произошел раскол населения на две равные группы по этому вопросу. Среди других поволжских городов только в Энгельсе заметно больше доля респондентов, считающих, что ситуация в теплоснабжении города улучшилась. Наоборот, в Димитровграде больше доля респондентов, отмечающих ухудшение положения в их городе в области отопления. В Арзамасе также наиболее распространены мнения об ухудшении качества теплоснабжения города. В оренбургских городах – Бузулуке и *Кунгуре* – население по большей части видит позитивные перемены в теплоснабжении этих городов в результате реформы. Сходная ситуация отмечается в чувашских городах – Цивильске и *Ядрине*, а также в дальневосточных городах Магадане и *Петропавловске* – там так же преобладают позитивные оценки<sup>17</sup>.

**Водоснабжение.** В сфере водоснабжения, по оценкам респондентов, наблюдается аналогичная ситуация. Стоит также заметить, что в основной группе городов по сравнению с контрольной группой жители с большим пессимизмом оценивают произошедшие изменения. Хотя изменения к лучшему отмечает большая часть респондентов по сравнению с теми, кто считает, что реформа привела к ухудшению

<sup>17</sup> В качестве справочной информации можно привести данные об отдельных аспектах ситуации в теплоснабжении по данным Росстата в регионах, в городах которых проводилось данное исследование. В сборнике Росстата «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», Москва, 2004 г. отмечается общее снижение за период с 1995 г. по 2003 г. количества котельных в городской местности с 37,7 тыс. в 1995 г. до 35,0 тыс. в 2003 г., снижение отпуска тепловой энергии населению в расчете на одного жителя (в Гкал) с 4,8 в 1995 г. до 4,5 в 2003 г. при увеличении потерь тепла в сетях (в процентах от подач тепла) в городской местности с 5,1 в 1995 г. до 8,7 в 2003 г. В регионах опроса отпуск тепловой энергии (в миллионах Гкал) снизился в Карелии с 6,7 в 1995 г. до 5,4 в 2003 г., в Волгоградской области с 20,9 до 15,3, в Чувашской республике с 11,5 до 7,2, в Нижегородской области с 33,5 до 23,1, в Оренбургской области с 22,2 до 11,6, в Пермской области с 17,7 до 16,8, в Саратовской области с 14,1 до 12,1, Ульяновской области с 12,0 до 8,6, в Магаданской области с 3,8 до 2,4, и только в Камчатской области показатель отпуска тепловой энергии вырос с 3,2 в 1995 г. до 3,9 в 2003 г.

ситуации, оценки по городам выявляют контрастную картину. В группе мегаполисов в лучшую сторону отличается ситуация в Перми (41% респондентов отмечают изменения к лучшему), тогда как в Саратове наблюдается диаметрально противоположная ситуация (42% видят ухудшение в области водоснабжения города в результате реформы). Наоборот, в соседнем Энгельсе, находящемся на левом берегу Волги, население города склонно по большей части позитивно оценивать изменения в обеспечении жителей водой. Улучшение в водоснабжении по большей части отмечают в Бузулуке, Цивильске, *Петропавловске* и Шелехове. Ухудшение в этой области видят жители Димитровграда, Арзамаса, Сегежи и Надвоиц<sup>18</sup>.

**Состояние жилищного фонда.** Передача предприятиями в ведение органов местного самоуправления жилищного фонда привела, как считает большая часть опрошенных во всех городах, к ухудшению ситуации в состоянии городского жилья. Причем в городах основной группы, где проводится реформа муниципального управления, ухудшение состояния жилищного фонда отмечает в среднем большая доля респондентов, чем в городах контрольной группы. Среди мегаполисов только в Перми положительные оценки преобладают над отрицательными (34% и 21% соответственно) при высокой доле затруднившихся ответить (45%). В Саратове и *Волгограде* результаты передачи муниципалитетам жилищного фонда оцениваются явно отрицательно. Столь же критичны в своих оценках жители Димитровграда и Сегежи. О положительных тенденциях в оценке реформы можно говорить применительно к Бузулуку, Цивильску и Магадану. В остальных городах проявляется обратная тенденция<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Справочно. В сборнике Росстата «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», Москва, 2004 г. в отношении водоснабжения приводятся следующие данные. В целом по России фиксируется снижение среднесуточной подачи воды в городской местности от общей мощности водопроводов (в процентах) с 83% в 1995 г. до 71% в 2002 г., снижение отпуска воды своим потребителям в городской местности (в млрд. м<sup>3</sup>) с 16,4 в 1995 г. до 12,3 в 2002 г., снижение в городской местности среднесуточного отпуска воды в расчете на одного жителя (в литрах) с 303 в 1995 г. до 234 в 2002 г. По показателю использование мощности водопроводов в городах по регионам опроса (в тысячах кубометров в сутки) наблюдаются следующие тенденции: в республике Карелия снижение этого показателя с 1995 г. по 2003 г. с 287,9 до 230,0, в Волгоградской области снижение с 1235,4 до 1066,6, в Чувашской республике снижение с 448,1 до 350,8, в Нижегородской области с 1517,0 до 1488,6, в Оренбургской области с 770,6 до 536,5, в Пермской области с 1227,0 до 854,3, в Саратовской области с 1195,4 до 850,1, в Ульяновской области с 587,3 до 478,6, в Магаданской области с 132,8 до 81,9 и только в Камчатской области зафиксировано увеличение использования мощности водопроводов за этот период с 191,6 в 1995 г. до 218,6 в 2003 г. В среднем по регионам, где проводилось исследование, использование мощности водопроводов в 2003 г. составило 63% от их установленной производственной мощности. Среднесуточный отпуск воды населению и на коммунально-бытовые нужды на одного жителя в данных регионах с 1995 г. по 2003 г. снизился в среднем на 24%.

<sup>19</sup> Справочно. В цитируемом сборнике Росстата «Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России», Москва, 2004 г. о состоянии жилищного фонда можно судить по степени износа основных фондов. К основным фондам жилищного хозяйства принадлежит совокупность всех жилых помещений, независимо от форм собственности (без учета помещений, предназначенных для отдыха, сезонного и временного проживания). В целом износ жилищного фонда по России на 2003 г. составил 19,5% от его общего объема. На 2003 г. в республике Карелия износ составил 26,7%, в Волгоградской области – 30,5%, в Чувашской республике – 16,6%, в Нижегородской области – 24,0%, в Оренбургской области – 26,9%, в Пермской области – 26,1%, в Саратовской области – 20,8%, в Ульяновской области – 19,8%, в Магаданской области – 28,8%, в Камчатской области – 26,4%.

**Таблица 5.3. На ваш взгляд, передача предприятиями в ведение органов местного самоуправления (местных администраций) мощностей по тепло и водоснабжению, а также жилищного фонда привела к улучшению или к ухудшению ситуации?**

	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	Сегежа
<b>1 Теплоснабжения</b>																					
К улучшению	33,8	33,2	34,8	40,3	27,1	31,4	40,5	11,9	24,7	27,0	29,5	44,9	31,3	43,4	43,3	36,1	41,2	17,3	27,5	41,0	27,5
К ухудшению	25,2	28,3	19,7	17,4	36,3	29,0	26,9	29,0	56,2	21,5	28,4	19,2	19,3	24,8	13,6	16,1	15,1	45,9	14,6	18,7	14,6
Затрудняюсь ответить, отказ от ответа	41,0	38,6	45,5	42,3	36,6	39,6	32,6	59,1	19,0	51,4	42,0	35,9	49,4	31,7	43,1	47,9	43,8	36,8	57,9	40,3	38,5
<b>2 Водоснабжения</b>																					
К улучшению	33,7	33,4	34,0	40,6	19,3	31,5	40,5	12,9	24,8	27,5	36,1	44,4	29,8	40,2	39,5	34,5	41,9	17,3	19,8	39,9	11,6
К ухудшению	25,0	27,8	19,9	17,4	42,9	30,1	26,9	27,5	55,7	19,0	23,5	20,2	19,5	26,0	15,8	16,7	14,9	45,9	26,9	18,8	49,3
Затрудняюсь ответить, отказ от ответа	41,3	38,8	46,1	42,0	37,8	38,3	31,6	59,6	19,5	53,5	40,4	35,4	50,7	33,8	44,6	48,8	43,2	36,8	53,3	41,2	39,0
<b>3 Состояния жилищного фонда</b>																					
К улучшению	24,4	24,4	24,4	33,6	9,4	22,9	19,6	7,9	20,7	10,6	19,6	38,3	21,8	40,8	35,6	29,6	31,2	17,5	19,7	36,2	12,9
К ухудшению	32,9	33,8	31,3	20,6	56,1	38,5	37,2	30,0	59,2	45,0	41,0	19,8	30,2	24,9	16,3	15,8	26,6	46,8	26,3	22,7	48,2
Затрудняюсь ответить, отказ от ответа	42,7	41,8	44,3	45,8	34,6	38,6	43,3	62,1	20,1	44,4	39,4	41,9	48,0	34,4	48,0	54,6	42,2	35,7	53,9	41,1	38,9

**Промежуточные выводы:**

- Как показывает исследование, передача жилищного фонда в ведение муниципалитетов выявляет противоречивые оценки, разделяющие население на равные группы как положительно, так и отрицательно оценивающих это направление реформы. Причем в городах основной группы отрицательно оценивают эту меру чаще, чем в городах контрольной группы.
- Передача в ведение муниципалитетов мощностей по тепло и водоснабжению также воспринимается неоднозначно. Доля тех, кто положительно оценивает это направление реформы несколько больше, чем доля тех, кто придерживается отрицательной оценки (особенно в городах контрольной группы).
- В результате проведенной реформы по передаче предприятиями муниципалитетам жилищного фонда и мощностей по тепло и водоснабжению относительное улучшение, по мнению населения, произошло в сфере тепло- и водоснабжения, тогда как в состоянии жилищного фонда ситуация ухудшилась.

## 6. Отношение населения к органам местного самоуправления: общая оценка деятельности и доверие. Доверие к органам федеральной и региональной власти

Для более целостного понимания того, как граждане оценивают местное самоуправление, наряду с анализом оценок населением положения дел в области предоставления конкретных муниципальных услуг в их городе, необходимо также определить *обобщенное отношение граждан к органам местной власти в изучаемых городах* путем выявления оценки их деятельности и уровня доверия к ним.

### 6.1. Общая оценка деятельности органов МСУ

При анализе общей оценки населением деятельности органов местного самоуправления в первую очередь следует отметить, что данный вопрос вызвал у респондентов достаточно большое затруднение: в половине городов доли затруднившихся составили более четверти участников опросов, а более всего – в *Кунгуре* (41%), *Энгельсе* (38%) и *Перми* (38%). Этот факт позволяет сделать вывод о том, что *население до сих пор остается слабо информированным о работе органов местного самоуправления* (табл. 6.1).

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 2 города: Бузулук и Бор. В Бузулуке 56% жителей выставили положительные оценки деятельности органов муниципальной власти, а в Боре – 39%. При этом доли негативных оценок в этих городах значительно ниже: в Бузулуке – на 35%, а в Боре – на 14% (т.е. соответственно 22% и 25%).

В *Цивильске, Ядрине, Магадане и Шелехове*, составивших вторую группу городов, мнения респондентов относительно деятельности органов МСУ распределились приблизительно поровну: в каждом из указанных городов около трети респондентов считают их работу хорошей и примерно столько же – плохой.

В третьей группе 12 городов: Пермь, Саратов, *Волгоград*, Энгельс, Димитровград, Арзамас, *Балаково*, *Кунгур*, *Петропавловск*, Надвоицы, Сегежа и Каменск-Уральский. Здесь отрицательные оценки населением работы органов местного самоуправления преобладают над положительными. Особенно высока доля негативных оценок в Саратове (83%), Сегеже (78%), *Балаково* (63%), *Петропавловске* (63%) и Надвоицах (56%). Также следует отметить, что, как и в прошлом году, *в данную группу вошли 4 города контрольной группы* (за исключением *Ядрина*).

Анализ динамики оценки деятельности органов МСУ за последний год показал, что лишь в 5 городах из 17 (в которых проводились второй и третий туры опросов)

*отношение населения в целом к муниципальной власти существенным образом не изменились. Это – Пермь, Волгоград, Энгельс, Цивильск и Петропавловск.*

В то же время в 8 городах наблюдается *негативная динамика*: в Димитровграде рост отрицательных оценок работы органов МСУ составил 28%, в Ядрине – 8%, в Арзамасе – 21%, в Каменск-Уральском – 9%, в Саратове – 18%, в Кунгуре – 16%, в Балаково – 5%.

В 4 городах *оценки населением деятельности органов местного самоуправления изменились за прошедший год в лучшую сторону*: в Надвоицах – на 26%, в Бузулуке – на 22%, в Шелехове – на 17% и в Магадане – на 11%. Как видно, позитивная динамика по данному показателю отсутствует во всех городах контрольной группы.

На основании приведенных выше данных не представляется возможным сделать однозначный вывод о наличии *позитивной динамики оценки работы органов МСУ в связи с проведением реформы в городах основной группы*.

Таблица 6.1. А как Вы в целом можете оценить работу органов местного самоуправления Вашего города?

Город	Дата опроса	Хорошо	Плохо	Зло	Динамика
Пермь	2003	32	36	32	0/0
	2004	22	35	43	
	2005	26	36	38	
Саратов	2003	10	63	27	0/-
	2004	9	65	26	
	2005	4	83	12	
Волгоград	2003	13	61	27	+0
	2004	18	50	32	
	2005	22	55	24	
Энгельс	2003	39	37	24	-0
	2004	16	48	36	
	2005	15	46	38	
Димитровград	2003	63	20	17	-/-
	2004	49	16	35	
	2005	38	44	17	
Арзамас	2003	49	39	12	0/-
	2004	43	31	26	
	2005	32	52	17	
Балаково	2003	28	51	21	-/-
	2004	25	58	17	
	2005	16	63	21	
Бор	2003	47	26	27	0/-
	2004	52	22	26	
	2005	39	25	36	
Бузулук	2003	47	36	17	0/+
	2004	45	33	22	
	2005	56	22	22	
Кунгур	2003	28	45	27	0/-
	2004	17	31	52	
	2005	13	47	41	
Цивильск	2003	25	51	24	+0
	2004	37	35	28	
	2005	35	38	27	
Ядрин	2003	31	52	17	+/-
	2004	64	25	11	
	2005	34	33	32	
Магадан	2003	35	41	24	0/+
	2004	30	41	29	
	2005	36	36	28	
Петропавловск	2003	17	64	19	0/0
	2004	17	65	18	
	2005	14	63	23	
Надвоицы	2004	10	67	23	+
	2005	25	56	19	
Сегежа	2005	6	78	17	
Каменск-Уральский	2004	47	31	22	-
	2005	31	40	29	
Шелехов	2004	30	47	23	+
	2005	34	35	31	

Результаты третьего тура исследования в очередной раз подтвердили вывод, сделанный по данным двух прошлых замеров, о том, что *общая оценка населением работы органов МСУ в значительной степени определяется уровнем удовлетворенности граждан качеством предоставления муниципальных услуг, относящихся к функциям и полномочиям местного самоуправления* (см. табл. 6.2).

*Среди тех респондентов, которые положительно оценивают работу органов МСУ, степень удовлетворенности предоставлением муниципальных услуг в целом выше (т.е. значения интегральной оценки имеют большую величину), чем среди*

участников исследования, давших негативную оценку деятельности муниципальной власти.

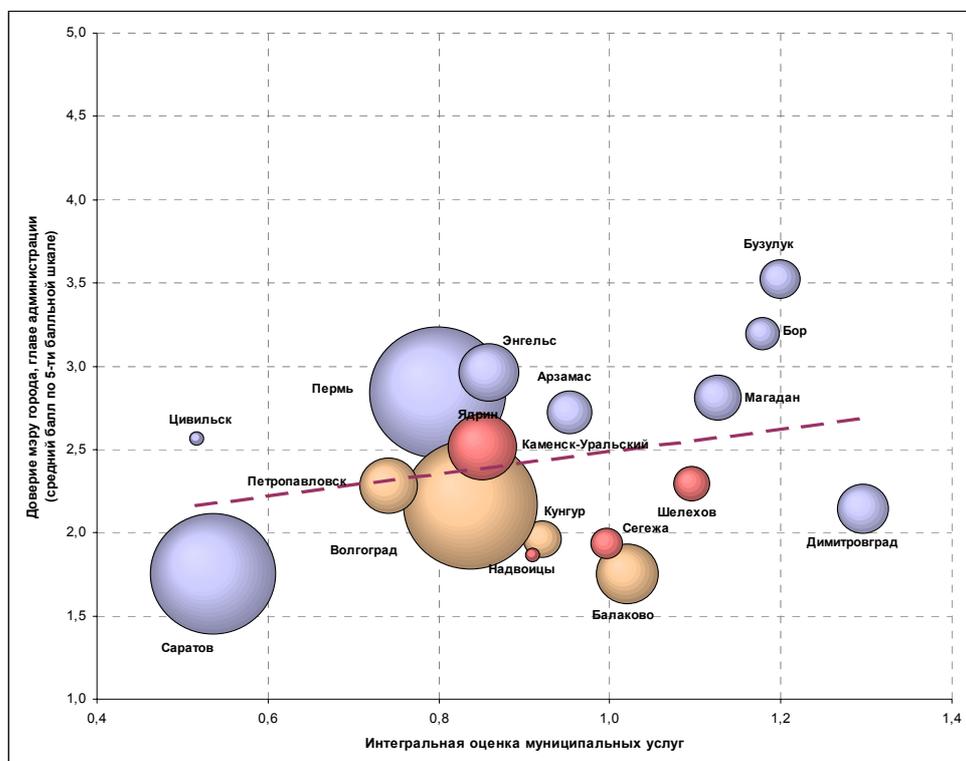
Этот вывод верен одновременно для всех городов, в которых проводились опросы, а особенно явно прослеживается в Шелехове (значение интегральной оценки среди позитивно оценивающих работу органов МСУ респондентов на 0,49 выше, чем среди оценивающих негативно), Цивильске (на 0,47), Ядрине (на 0,47), Надвоицах (на 0,39), Каменск-Уральском (на 0,39) и Волгограде (на 0,32).

**Таблица 6.2. Среднее значение интегральной оценки предоставления муниципальных услуг для различных вариантов общей оценки работы органов МСУ**

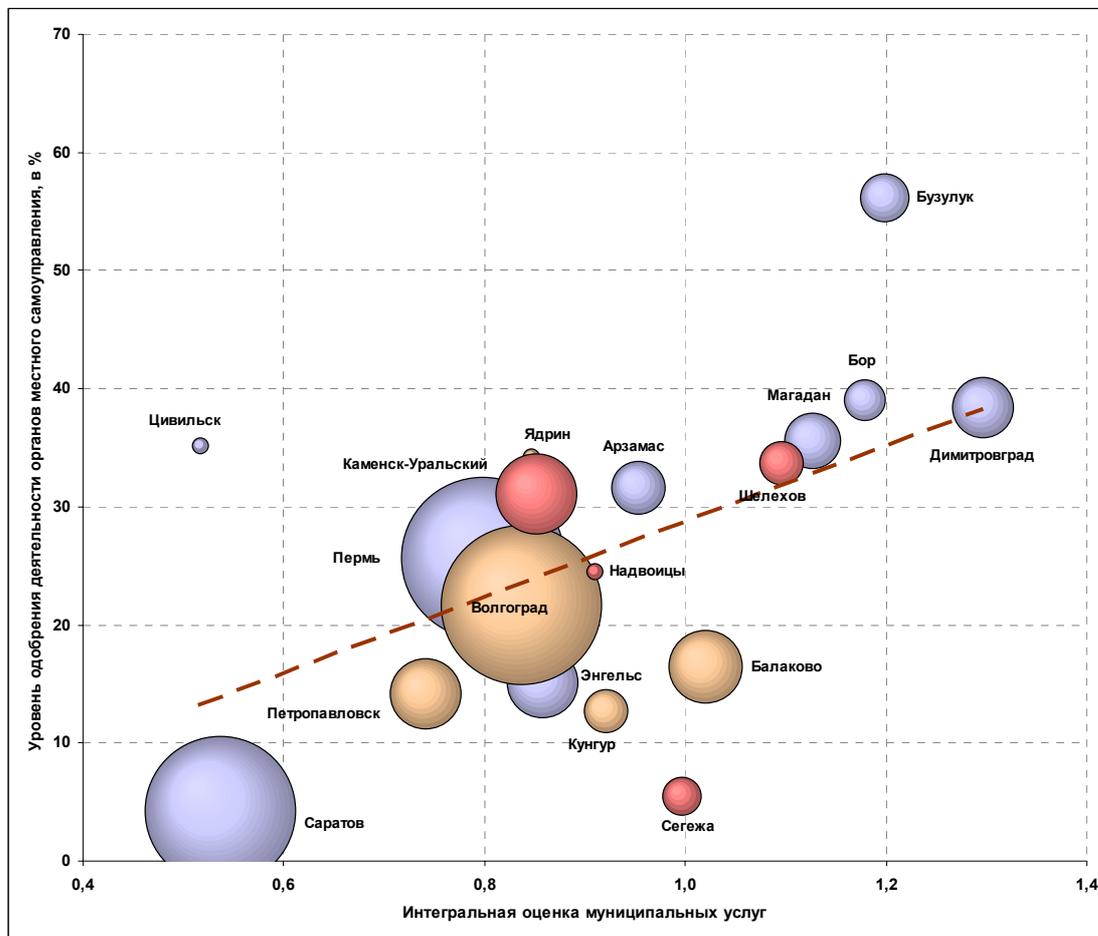
Как Вы в целом можете оценить работу органов МСУ Вашего города?	Среднее по всем городам	Среднее по городам основной группы	Среднее по городам контрольной группы	Пермь	Саратов	Волгоград	Энгельс	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
				Хорошо	Плохо																
Хорошо	1.0	1.0	1.0	0.8	0.7	1.0	1.1	1.4	1.0	1.2	1.2	1.3	1.0	0.7	1.0	1.2	0.8	1.2	1.2	1.0	1.4
Плохо	0.8	0.8	0.7	0.7	0.5	0.7	0.8	1.2	0.9	0.9	1.1	1.1	0.8	0.2	0.5	1.0	0.7	0.8	0.9	0.6	0.9

На диаграммах 6 и 7 отчетливо видна взаимосвязь между интегральными оценками качества предоставления муниципальных услуг и общим отношением к органам МСУ (доверием к руководству органов МСУ и уровнем одобрения деятельности этих органов).

**Диаграмма 6. Взаимосвязь между интегральными оценками качества предоставления муниципальных услуг и степенью доверия главе местного самоуправления\***



**Диаграмма 7. Взаимосвязь между интегральными оценками качества предоставления муниципальных услуг и уровнем одобрения деятельности органов местного самоуправления\***



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

## 6.2. Доверие к органам местного самоуправления

Наряду с общей оценкой деятельности, *доверие* является одним из важных показателей отношения населения к тем или иным органам местного самоуправления. В настоящем исследовании измерялся уровень доверия респондентов к мэрам (главам администрации) городов и местным представительным органам власти (городским Советам, городским Думам) (табл. 6.3 и 6.4).

Результаты исследования показали, что различия между городами, в которых проводились опросы, по показателю *доверия населения к главам этих городов* весьма существенны.

В настоящее время наибольшим доверием горожан пользуются мэры Бузулука (63% доверяющих), Бора (49%) и Энгельса (43%). В указанных городах доли жителей, заявивших о доверии главе администрации, существенно выше доли не доверяющих (на 54%, 33% и 14% соответственно).

В Цивильске и Ядрине доли респондентов, заявивших о своем доверии мэрам, также выше доли тех, кто мэрам не доверяет (на 17% и 13% соответственно). Но в

целом уровень доверия населения главе города здесь несколько ниже, чем в вышеперечисленных городах – соответственно 35% и 34%.

В 9 городах из 18 доли респондентов, не доверяющих мэрам, существенно превышают доли тех, кто им доверяет: в Сегеже – на 62%, в Саратове – на 60%, в Балаково – на 40%, в Надвоицах – на 34%, в Волгограде – на 33%, в Димитровграде – на 28%, в Шелехове – на 19%, в Кунгуре – на 18%, и в Петропавловске – на 15%. Необходимо подчеркнуть, что среди указанных городов присутствуют *четыре из пяти городов контрольной группы* (за исключением Ядрина).

Особенно низкими являются показатели доверия в Сегеже, где о своем недоверии заявили 66% участников опроса, а о доверии – всего 4%, в Саратове (соответственно 69% и 9%), в Балаково (53% и 13%), в Надвоицах (51% и 17%) и в Волгограде (52% и 19%).

Сравнение данных о доверии главам городских администраций, полученных в ходе опросов в 2004 г. и 2005 г., показало, что лишь в 5 городах из 17 – Перми, Саратове, Цивильске, Магадане и Надвоицах – его уровень практически не изменился.

Значительное снижение уровня доверия *главе местного самоуправления* зафиксировано в 8 городах: в Димитровграде разница между долями респондентов, заявивших о доверии и недоверии главе муниципальной власти снизилась за минувший год на 55%, в Кунгуре – на 38%, в Волгограде – на 28%, в Ядрине – на 24, в Каменск-Уральском – на 19%, в Боре – на 12%, в Балаково – на 11%, и в Арзамасе – на 10%. Следует отметить, что *негативная динамика по данному показателю присутствует в четырех из пяти городов контрольной группы*.

В 4 городах за указанный период *прослеживается позитивная динамика*, т.е. разница между уровнями доверия и недоверия главам МСУ изменилась в лучшую сторону: в Петропавловске – на 34%, в Бузулуке – на 30%, в Шелехове – на 20% и в Энгельсе – на 12%.

Таблица 6.3. 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	0/0
	2004	27	24	40	10	
	2005	29	29	35	8	
Саратов	2003	56	14	12	18	-/0
	2004	68	8	12	14	
	2005	69	18	9	4	
Волгоград	2003	54	15	14	16	+/-
	2004	36	21	31	12	
	2005	52	23	19	5	
Энгельс	2003	30	17	40	14	0/+
	2004	31	27	33	9	
	2005	29	17	43	11	
Димитровград	2003	14	21	58	6	-/-
	2004	21	26	48	5	
	2005	46	24	18	12	
Арзамас	2003	11	16	74	0	-/-
	2004	29	28	35	9	
	2005	38	25	34	3	
Балаково	2003	45	34	17	4	0/-
	2004	47	20	18	15	
	2005	53	18	13	17	
Бор	2003	20	21	45	14	+/-
	2004	16	11	61	12	
	2005	16	26	49	9	
Бузулук	2003	14	36	44	4	0/+
	2004	17	35	41	8	
	2005	9	20	63	8	
Кунгур	2003	48	25	20	7	+/-
	2004	13	18	33	37	
	2005	38	21	20	21	
Цивильск	2003	26	27	34	14	+/0
	2004	22	22	46	10	
	2005	18	24	35	23	
Ядрин	2003	19	33	38	11	+/-
	2004	16	22	53	9	
	2005	21	26	34	19	
Магадан	2003	29	23	52	6	-/0
	2004	35	25	33	9	
	2005	32	26	37	5	
Петропавловск	2003	67	11	11	11	0/+
	2004	62	10	13	15	
	2005	38	25	23	14	
Надвоицы	2004	40	37	10	15	0
	2005	51	17	17	15	
Сегежа	2005	66	26	4	4	
Каменск-Уральский	2004	24	28	44	4	-
	2005	29	27	30	14	
Шелехов	2004	56	18	17	9	+
	2005	44	22	25	9	

Именно сложившимся отношением к органам муниципальной власти (оценкой их деятельности и уровнем доверия к ним) должна быть, скорее всего, обусловлена позиция респондентов в вопросе выборности главы местного самоуправления, которая является одним из основополагающих принципов МСУ.

Но, как показали результаты исследования, в настоящее время значительное большинство жителей почти всех городов, в которых проводились опросы (за исключением Саратова), выступают за то, чтобы глава города избирался населением, а не назначался вышестоящим органом власти: такого мнения придерживаются в среднем 72% респондентов (табл. 6.4). Наибольшее число сторонников выборности

главы местного самоуправления выявлено в Арзамасе (85%) и Надвоицах (83%), а наименьшее – в Саратове (43%) и Волгограде (61%).

Мнение о необходимости назначения глав МСУ имеет гораздо меньшую поддержку со стороны респондентов: в целом по выборке лишь 21% участников исследования считает, что глава города должен назначаться вышестоящим органом власти. Но следует отметить, что в Саратове и Волгограде за назначение высказались более трети респондентов (48% и 35% соответственно). А наименее популярна подобная позиция среди жителей Надвоиц (всего 10%).

Поскольку обобщенное отношение респондентов к органам муниципальной власти имеет значительные различия по городам, в которых проводилось данное исследование, а согласие с тем, что глава города должен избираться населением выглядит почти единодушным, поэтому *выборность главы муниципальной власти воспринимается гражданами, скорее всего, как общедемократический принцип, а не как один из принципов организации местного самоуправления.*

**Таблица 6.4. Одни считают, что глава города должен выбираться населением города. Другие полагают, что глава города должен назначаться вышестоящим органом власти (например, губернатором области (края) или Президентом республики). 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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
С первым	72	73	71	77	43	61	76	72	85	73	74	79	75	72	78	79	68	83	64	76	79		
Со вторым	21	20	24	15	48	35	13	20	12	22	16	19	18	18	16	18	27	10	21	14	16		
3/о	6	7	5	8	9	4	10	8	3	5	11	3	7	10	6	2	4	6	15	10	5		

Доверие местным представительным органам власти (городским Думам, городским Советам) находится на довольно низком уровне: в целом по выборке о своем доверии данным властным структурам заявляют 19% респондентов, а противоположной позиции придерживаются 39% участников исследования (табл. 6.5).

Лишь в 4-х городах соотношение доверяющих и не доверяющих данному органу власти зафиксировано в пользу первых: в Бузулуке, Боре, Цивильске и Ядрине. Причем, бесспорным доверием горожан местный орган представительной власти пользуется лишь в Бузулуке (40% доверяющих и лишь 16% не доверяющих). А в Боре, Цивильске и Ядрине процент доверяющих лишь немногим выше доли не доверяющих (на 6%, 4% и 1% соответственно).

Во всех остальных изучаемых городах *местные парламенты не пользуются доверием жителей.* Особенно высоки доли не доверяющих этим органам власти в Саратове (69%), Волгограде (55%), Балаково (49%), Сегеже (47%), Петропавловске (46%), Энгельсе (46%), Димитровграде (44%) и Арзамасе (41%). А, например, в Саратове и Надвоицах уровень доверия городским депутатам не превышает всего лишь 10%: в Саратове он составляет 5%, а в Надвоицах – 7%.

Кроме того, во многих городах *наблюдается значительная доля респондентов, затруднившихся определить степень своего доверия к данному органу власти*: очевидно, население слабо информировано о деятельности городских Советов (городских Дум). Например, в Надвоицах на вопрос о доверии затруднилась ответить почти половина участников опроса (45%), в Ядрине – 35%, в Цивильске – 33%, а в Каменске-Уральском – 28%.

При сопоставлении данных о доверии местным органам представительной власти, полученных в ходе второго и третьего туров исследования, *наблюдается наличие негативной динамики по данному показателю в 9 из 17 городов*, в которых проводились оба тура опросов. Наиболее существенно ситуация с доверием городскому парламенту изменилась в худшую сторону за минувший год в Димитровграде (разница между уровнями доверия и недоверия сократилась на 37%), Кунгуре (на 30%), Перми (на 17%), Ядрине (на 17%), Магадане (на 17%).

Лишь в 3 городах за указанный период *отмечена существенная позитивная динамика*: в Шелехове на 33% изменилась в сторону увеличения разница между уровнями доверия и недоверия местным парламентам, в Бузулуке – на 28%, в Петропавловске – на 11%.

В остальных городах уровень доверия городским представительным органам власти за прошедший год практически не изменился.

**Таблица 6.5. 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	
	2005	29	32	23	15	
Саратов	2003	60	14	6	21	0/0
	2004	68	12	8	13	
	2005	69	18	5	8	
Волгоград	2003	56	15	8	20	+/-
	2004	45	24	15	16	
	2005	55	26	13	6	
Энгельс	2003	37	17	24	22	-/0
	2004	41	26	17	16	
	2005	46	20	22	12	
Димитровград	2003	21	23	24	32	0/-
	2004	21	31	32	16	
	2005	44	26	18	12	
Арзамас	2003	13	17	66	4	-/0
	2004	32	24	19	25	
	2005	41	26	23	10	
Балаково	2003	43	31	16	10	-/0
	2004	48	22	10	19	
	2005	49	19	13	19	
Бор	2003	20	15	19	45	+/-
	2004	21	14	39	27	
	2005	21	27	27	26	
Бузулук	2003	30	41	18	11	

Город	Дата опроса	Не доверяю	Доверяю и не доверяю в равной степени	Доверяю	3%	Динамика
	2004	27	38	23	12	0/+
	2005	16	28	40	15	
Кунгур	2003	36	31	22	12	+/-
	2004	17	20	26	38	
	2005	37	21	16	26	
Цивильск	2003	30	28	16	26	+/0
	2004	29	24	35	11	
	2005	20	23	24	33	
Ядрин	2003	31	37	8	24	+/-
	2004	20	23	38	20	
	2005	20	25	21	35	
Магадан	2003	35	27	18	20	+/-
	2004	29	25	32	14	
	2005	36	30	22	12	
Петропавловск	2003	57	15	10	18	0/+
	2004	54	13	14	19	
	2005	46	26	17	10	
Надвоицы	2004	19	9	2	69	-
	2005	36	12	7	45	
Сегежа	2005	47	31	13	9	
Каменск-Уральский	2004	30	31	29	10	-
	2005	33	21	18	28	
Шелехов	2004	56	14	16	15	+
	2005	33	29	26	12	

### 6.3. Доверие к федеральным и региональным органам власти

Кроме доверия органам муниципальной власти, в ходе данного исследования было проведено выявление степени доверия граждан к некоторым органам федеральной и региональной власти – главе субъекта РФ (губернатору области (края) или президенту республики), региональному парламенту (областной Думе, Законодательному Собранию), а также депутату Государственной Думы, представляющему город в федеральном центре.

Согласно результатам исследования, руководители региональной исполнительной власти пользуются наибольшим доверием среди изучавшихся в ходе данного исследования властных структур. В целом по выборке главам субъектов РФ доверяют 32%, а отказывают им в доверии 30% респондентов (табл. 6.6).

Наибольшим доверием главы регионов пользуются в настоящее время в Магадане (62%), Цивильске (59%), Бузулуке (50%) и Димитровграде (48%), где доли жителей, заявивших о доверии губернатору (президенту), существенно выше доли не доверяющих (на 52%, 42%, 38% и 19% соответственно).

Доли респондентов, заявивших о своем доверии главе субъекта РФ, также выше доли тех, кто им не доверяет, в Перми (на 18%), Надвоицах (на 14%), Магадане (на 11%) и Балаково (на 11%).

Самый низкий уровень доверия региональным главам отмечен в Саратове (13%), Волгограде (16%), Боре (17%), Сегеже (21%), Арзамасе (22%) и Петропавловске (24%),

причем в *Волгограде*, *Петропавловске* и *Арзамасе* недоверие губернаторам выражено в наиболее явной форме. Так, в *Волгограде* доля респондентов, выразивших недоверие губернатору области, на 39% выше, чем доля доверяющих главе своего региона участников исследования (55% и 16% соответственно), в *Петропавловске* – на 27% (51% и 24% соответственно), а в *Арзамасе* – на 25% (47% и 22% соответственно).

**Таблица 6.6. Насколько Вы доверяете губернатору области (края), президенту республики?**

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Не доверяю	30	28	33	21	32	55	32	29	47	21	32	12	27	17	10	30	51	27	32	26	32
Доверяю и не доверяю в равной степени	21	22	19	29	15	23	12	17	24	14	33	27	19	15	20	21	20	19	37	23	24
Доверяю	34	36	32	39	13	16	32	48	22	32	17	50	26	59	62	41	24	42	21	32	34
З/о	15	15	16	11	40	6	24	5	7	34	18	12	28	9	8	8	5	12	10	19	10

Доверие *региональным законодательным органам власти* (областной Думе, Законодательному собранию) находится на очень низком уровне (табл. 6.7). В среднем по всем городам, в которых проводилось исследование, уровень доверия региональным парламентам почти в два раза ниже уровня недоверия (19% и 37% соответственно).

Лишь в 4 городах доля респондентов, доверяющих региональным законодателям, выше доли тех, кто в доверии этим органам власти отказывает: в Бузулуке (на 14%), *Ядрине* (на 13%), *Перми* (на 4%) и *Цивильске* (на 3%). Особенно высок уровень доверия областному парламенту в Бузулуке, где он составляет 31%,

В 13 из 18 городов уровень недоверия областным Думам и Законодательным Собраниям превышает уровень доверия им. В наибольшей степени это проявляется в *Саратове* (на 69%), *Волгограде* (на 39%), *Петропавловске* (на 34%) и *Энгельсе* (на 32%), где уровень недоверия составил 72%, 52%, 47% и 49% соответственно.

Как видно, в *Саратове*, *Петропавловске* и, особенно, в *Волгограде* намного большее число граждан не доверяет региональным органам власти в целом – как исполнительной, так и законодательной её ветвям.

Важно также отметить, что 22% респондентов в целом по выборке затруднились оценить уровень собственного доверия законодательным органам власти субъекта РФ. Этот факт позволяет сделать вывод о том, что на данный момент население достаточно слабо информировано о работе региональных парламентов. Особенно явно это проявляется в *Ядрине* (39% затруднившихся), *Каменске-Уральском* (34%), *Цивильске* (33%) и *Кунгуре* (31%).

Таблица 6.7. Насколько Вы доверяете областной Думе, Законодательному собранию?

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Не доверяю	37	37	36	24	72	52	49	36	44	39	29	17	29	21	15	38	47	25	27	29	32
Доверяю и не доверяю в равной степени	23	24	21	31	15	25	16	19	28	16	26	33	20	22	18	26	28	22	32	21	23
Доверяю	19	19	18	27	5	13	17	19	15	18	17	31	20	24	28	21	12	25	17	16	28
З/о	21	20	24	17	8	9	19	25	13	27	29	19	31	33	39	15	13	29	24	34	17

Как показали результаты исследования, доверие *депутату Государственной Думы ФС РФ, представляющему город в федеральном центре*, находится на столь же низком уровне, как и к региональным парламентариям: в целом по выборке в два раза больше респондентов не доверяют депутату Госдумы от своего округа, чем оказывают ему доверие (36% и 18% соответственно).

Из табл. 6.8 видно, что только в 4 городах заявило о доверии «своему» депутату Госдумы большее число участников опросов, нежели констатировавших факт недоверия депутату федерального парламента: в *Балаково* – на 31%, в *Ядрине* – на 13%, в *Бузулуке* – на 8%, и в *Цивильске* – на 3%.

В остальных 14 городах уровень недоверия федеральным законодателям выше степени доверия им: в первую очередь это касается *Саратова* (на 50%), *Петропавловска* (на 50%), *Волгограда* (на 42%) и *Энгельса* (на 36%). В этих городах доля жителей, выразивших в той или иной степени недоверие депутату Государственной Думы, составляет более половины всех принявших участие в опросе горожан (63%, 59%, 55% и 51% соответственно).

Примечательно, что максимальная степень недоверия федеральным и региональным органам законодательной власти отмечается в одних и тех же городах – *Саратове*, *Волгограде*, *Энгельсе* и *Петропавловске*.

Значительная часть респондентов (28% в целом по выборке) *не сформировала до сих пор определенной позиции в вопросе о доверии депутату Госдумы от своего округа*. Больше всего таких участников исследования отмечено в *Каменске-Уральском* (46%), *Димитровграде* (43%), *Ядрине* (42%) и *Надвоицах* (39%). Такая существенная доля респондентов, затруднившихся ответить на данный вопрос, подтверждает тезис о чрезвычайно низком уровне информированности населения о деятельности законодательных органов власти в целом, а особенно – парламентов федерального и регионального уровней.

Таблица 6.8. Насколько Вы доверяете депутату Государственной Думы от Вашего округа?

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Не доверяю	37	37	36	36	63	55	51	24	44	18	27	20	34	24	15	42	59	30	27	29	33
Доверяю и не доверяю в равной степени	17	18	14	24	9	17	15	13	20	11	26	23	17	15	14	19	12	18	32	14	17
Доверяю	20	19	23	22	7	13	16	20	13	49	19	28	15	27	28	20	8	14	14	12	21
З/о	26	26	27	18	21	14	18	43	22	22	29	30	34	34	42	18	21	39	28	46	30

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

Для определения отношения населения к различным органам власти является весьма показательным вопрос о том, с кем респонденты связывают надежды на улучшение жизни в их городе. Различные социологические исследования, проведенные ранее, демонстрируют, что там, где население низко оценивает деятельность и слабо доверяет тем или иным органам власти, оно чаще всего связывает надежды на улучшение ситуации в их городе не с ними, а с центральными или региональными структурами власти (как правило, Президентом РФ).

В подавляющем большинстве изучаемых городов жители связывают основные надежды на улучшение жизни, прежде всего, с главами местного самоуправления. Особенно это характерно для респондентов из Арзамаса и Бузулука, где об этом заявили по 47% участников опросов (табл. 6.9). В наименьшей степени свои надежды с главами муниципальной власти связывают жители Саратова (18%), Сегежи (18%) и Волгограда (21%).

Каждый пятый респондент в целом по выборке возлагает надежды на глав своих регионов. При этом разброс между городами достаточно велик – от 5% в Боре, 6% – в Сегеже и 7% – в Кунгуре, до 59% в Саратове и 44% – в Балаково.

В Бузулуке, Петропавловске и Волгограде надежды на улучшение жизни в городе чаще, чем в других городах, связываются жителями с Президентом России (31%, 28% и 27% соответственно). В среднем же по всем изучаемым городам на главу государства надеются 18% респондентов.

Столько же участников исследования в среднем считает, что улучшение жизни в их городе зависит от них самих (т.е. жителей их города). А в Петропавловске и Цивильске такого мнения придерживается более четверти граждан (29% и 26% соответственно).

На крупные городские предприятия чаще других возлагают свои надежды жители Бора (32%), Шелехова (27%) и Надвоиц (27%).

Важно отметить, что *местные представительные органы власти* (городские Советы, городские Думы), *Правительство России, депутат Государственной Думы РФ*, представляющий тот или иной город в федеральном центре, *правоохранительные органы и силовые структуры*, а также *общероссийские и городские общественные организации, партии и профсоюзы* исключительно редко рассматриваются гражданами в качестве субъектов, с которыми связываются надежды на улучшение городской жизни, абсолютно во всех городах, в которых проводилось исследование. Исключение составляет только Энгельс, где достаточно большое число жителей (22%) адресуют свои надежды правоохранительным органам и силовым структурам.

При этом каждый шестой респондент (16% в целом по выборке) *ни с кем не связывает* собственных надежд на улучшение жизни в своем городе.

**Таблица 6.9. 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	Димитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Мэр города, глава администрации города, района	35	37	30	34	18	21	29	39	47	33	43	47	26	35	38	41	34	25	18	40	40
Губернатор области (края), президент республики	23	25	21	21	59	9	26	32	11	44	5	14	7	22	19	32	24	9	6	13	15
Президент России	18	18	19	12	13	27	14	21	11	15	21	31	14	13	12	24	28	24	24	18	15
Жители города, района	18	19	16	18	17	12	15	20	18	12	16	20	13	26	17	16	29	12	15	16	20
Крупные предприятия Вашего города	13	14	11	9	10	8	7	10	17	13	32	20	11	3	10	21	14	27	22	19	27
Городской совет (депутатов), Городская Дума	8	8	9	7	8	6	2	9	13	9	6	7	8	6	10	14	12	4	8	7	13
Правительство России	7	8	7	5	9	8	3	9	6	5	9	6	4	8	4	14	14	9	7	13	8
Правоохранительные органы, силовые структуры	7	7	6	8	4	5	22	8	8	7	4	3	6	3	4	6	6	8	6	7	9
Общероссийские и городские общественные организации, партии, профсоюзы	5	5	5	9	6	4	2	4	7	3	1	3	6	4	5	11	7	3	6	5	7
Депутат Государственной Думы РФ по Вашему округу	4	3	5	3	2	3	0	6	2	12	2	1	1	3	5	8	3	6	6	1	6
Другое	2	2	1	3	2	2	1	1	2	0	1	0	1	0	1	4	3	2	1	0	2
Ни с кем не связываю	16	16	16	21	15	24	19	12	20	9	18	11	21	17	7	12	18	12	23	17	10
3/о	3	2	5	5	1	6	4	1	1	3	3	1	7	5	9	0	2	4	6	5	4

### **Промежуточные выводы:**

- Различия в оценках деятельности органов местного самоуправления продолжают оставаться весьма существенными в различных городах. Среди городов, население которых высоко оценивает работу органов МСУ и с доверием относится к главам городских администраций, выделяются Бузулук и Бор.
- В большинстве изучаемых городов наблюдается негативная динамика в отношении горожан к органам местного самоуправления за прошедший год. Показатели оценки деятельности органов МСУ улучшились лишь в Бузулуке, Шелехове, Надвоицах и Магадане. В Петропавловске, Бузулуке, Шелехове и Энгельсе повысилось доверие главам городских администраций, а в Петропавловске, Бузулуке и Шелехове – также и местным органам представительной власти. Существенных различий в динамике по основной и контрольной группе городов не зафиксировано.
- Не смотря на неоднозначное отношение к органам муниципальной власти в различных городах, почти везде отмечается согласие подавляющего числа респондентов с мнением, что главы городов должны избираться населением, а не назначаться вышестоящими органами власти.
- Кроме того, в подавляющем большинстве изучаемых городов основные надежды на улучшение жизни респонденты связывают, прежде всего, с главами местного самоуправления.
- Представительные органы местной власти пользуются значительно меньшим доверием горожан, чем её исполнительные органы; в большинстве городов доли не доверяющих городским Советам и городским Думам респондентов выше, чем доли доверяющих.
- Результаты третьего тура исследования в очередной раз подтвердили вывод, что общая оценка населением работы органов МСУ в значительной степени определяется уровнем удовлетворенности граждан качеством предоставления муниципальных услуг, относящихся к функциям и полномочиям местного самоуправления.
- Доверие федеральным и региональным законодательным органам власти (областной Думе, Законодательному собранию, а также депутату Государственной Думы, представляющему город в федеральном центре) находится на очень низком уровне. Кроме того, значительная доля респондентов в большинстве городов до сих пор не сформировала определенной позиции в вопросе о доверии этим властным структурам. Это позволяет сделать вывод о чрезвычайно низком на данный момент уровне информированности населения о деятельности федеральных и региональных парламентариев.
- Максимальная степень недоверия федеральным и региональным органам власти отмечается в одних и тех же городах – Саратове, Волгограде и Петропавловске.

## 7. Социальная активность населения: опыт самоорганизации

Очевидно, что от социальной активности граждан, в том числе их готовности к самоорганизации и добровольному объединению для решения своих проблем, во многом зависят перспективы развития местного самоуправления в России в целом.

Результаты первых двух туров исследования показали, что уровень развития местного самоуправления как формы самоорганизации граждан в настоящее время крайне низок. Активность жителей ограничивается, как правило, декларируемой готовностью в случае необходимости обратиться в соответствующие инстанции с просьбами или требованиями. Реальная практика при этом чаще всего сводится к участию в субботниках по благоустройству территории около дома.

Учитывая актуальность темы социальной активности населения, при разработке инструментария третьего тура был расширен (по сравнению со вторым туром) блок вопросов, касающихся изучения опыта самоорганизации граждан, их готовности к коллективному участию в тех или иных общественных делах. На основании этого результаты исследования позволили:

- 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.).

### 7.1. Практика самоорганизации граждан

Результаты третьего тура исследования в очередной раз подтвердили вывод о том, что *вовлеченность граждан в какие-либо формы самоорганизации продолжает находиться на невысоком уровне*: в целом по выборке 51% респондентов не участвовали в течение последнего года ни в каких мероприятиях, организованных жителями их города (табл. 7.1). По отдельным городам доля респондентов, ни разу не принимавших участия в подобных коллективных мероприятиях, колеблется от 23% (в Цивильске) до 67% (в Сегеже), а особенно много их отмечено, как уже было сказано, в Сегеже (67%), а также в *Петропавловске* (66%), Магадане (63%), *Волгограде* (63%), Боре (61%) и Каменске-Уральском (58%).

Наиболее распространенной формой участия в коллективных мероприятиях продолжают оставаться *субботники*. Причем, в ряде городов о своем участии в них заявили более половины респондентов: в Цивильске – 73%, Димитровграде – 56%, Арзамасе – 55%, *Кунгуре* – 52%, и *Ядрине* – 51%. В среднем же по всем изучаемым городам подобную форму социальной активности избрали для себя 40% участников опросов.

На втором месте по степени распространенности среди жителей городов, в которых проводилось данное исследование, продолжает оставаться такая форма самоорганизации как *участие в собраниях* (жильцов дома, жителей района, города): в среднем 19% респондентов за минувший год как минимум один раз прибегли к этой форме самоорганизации. Наиболее активно в подобных мероприятиях участвовали жители Цивильска (37%), *Кунгура* (30%) и Арзамаса (30%).

Вовлеченность в другие формы самоорганизации находится на значительно более низком уровне. Можно отметить лишь *участие в культурно-спортивных мероприятиях* населения Шелехова, Ядрина и Надвоиц (соответственно 15%, 14% и 11%), в *коллективных обращениях к властям и органам местного самоуправления в письменной форме* жителей Арзамаса (11%) и Цивильска (10%), а также в *материальном обеспечении совместных мероприятий или помощи кому-нибудь из жителей* респондентов из Димитровграда (11%). Все остальные из предложенных мероприятий во всех других городах были названы менее чем 10% участников опроса.

В целом же в третьем туре исследования зафиксирована *несколько более высокая активность населения в городах основной группы*. Так, о своем участии в субботниках, мероприятиях по уборке двора, улицы, заявили 43% респондентов в городах основной группы, и только 34% – в контрольной группе. Факт неучастия в каких-либо коллективных мероприятиях в основной группе отмечают 45% участников опроса, тогда как в контрольной – 51%.

Таблица 7.1. 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	Армавир	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск-К	Надвоицы	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Субботник, мероприятие по уборке двора, улицы	40	43	34	34	45	16	39	56	55	35	28	43	52	73	51	17	15	39	22	27	24
Собрание (жильцов дома, жителей района, города)	19	21	17	25	23	15	19	19	30	12	11	15	30	37	19	6	11	22	6	19	15
Культурно-спортивные мероприятия	6	5	7	3	3	2	2	7	4	4	2	10	7	10	14	8	8	11	2	7	15
Митинги, пикеты, акции протеста	5	4	7	3	4	9	1	0	5	7	5	2	0	6	7	5	9	9	5	2	3
Коллективное обращение к властям и органам местного самоуправления в письменной форме	4	5	3	3	4	5	2	1	11	3	4	3	3	10	2	8	4	7	3	2	3
Материальное обеспечение совместных мероприятий или помощь кому-нибудь из жителей	3	3	2	1	1	3	1	11	1	1	0	3	2	3	3	2	3	3	1	1	2
Совместное обеспечение порядка и безопасности	2	2	2	1	2	3	1	2	1	1	1	2	3	4	2	2	1	3	0	0	2
Совместная ликвидация последствий аварий, пожаров, и др. чрезвычайных ситуаций	1	1	1	0	1	1	0	2	0	0	1	2	2	1	1	1	0	4	0	1	0
Деятельность местных отделений политических партий	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	1	3	4	3	0	0	0	1
Мероприятия местных отделений общественных организаций	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	3	2	2	2	1	2	1	0	0	1
Другое	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Не приходилось участвовать	47	45	51	52	43	63	51	27	37	48	61	49	40	23	37	63	66	39	67	58	54
Затрудняюсь ответить	1	1	1	0	1	0	1	0	0	2	2	0	1	1	1	0	0	0	1	0	2

Наряду с реальной вовлеченностью граждан в какие-либо формы самоорганизации, в ходе третьего тура была предпринята попытка выявить также и уровень потенциальной готовности жителей к участию в каких-либо мероприятиях, организованных горожанами (см. табл. 7.2).

Более половины жителей исследуемых городов (56% в целом по выборке) выразили готовность принять участие в субботниках, мероприятиях по уборке городской территории. Особенно высока доля ответивших таким образом респондентов в Димитровграде (73%), Цивильске (71%) и Сегеже (68%), а в наименьшей степени готовность участвовать в подобных мероприятиях выражена в Перми (46%), Энгельсе (46%), Волгограде (45%) и Магадане (43%). Подчеркнем, что в данном случае декларируемая готовность на 16% превышает реальное участие в субботниках.

Почти в три раза меньше респондентов (19% в среднем по городам) заявили о том, что они могут оказать содействие развитию города путем участия в собраниях и общественных обсуждениях. Такая позиция чаще характерна для жителей Саратова и Шелехова (по 26%), а респондентам из Энгельса и Кунгура она свойственна менее всего (по 13%). Важно также обратить внимание на то, что в настоящее время в различных собраниях (жильцов дома, жителей района, города) принимают участие, как уже было сказано выше, 19% населения в среднем по изучаемым городам. Как видно, доля реально участвующих в подобных мероприятиях граждан полностью совпадает с уровнем их потенциальной готовности к этой форме самоорганизации. Следовательно, можно предположить, что все желающие принимать участие в собраниях жителей города респонденты уже нашли для себя такую возможность.

Кроме того, 16% горожан готовы участвовать в поддержании общественного порядка. В Арзамасе их насчитывается в два раза больше – 33%, а в Петропавловске – 30%. Минимальная же степень готовности отмечена в Боре (8%) и Сегеже (6%). Необходимо выделить тот факт, что в данном случае реальные возможности участвовать в общественной жизни города в подобной форме явно не соответствуют уровню потенциальной готовности к ней: на сегодняшний день занимаются обеспечением порядка и безопасности всего 2% горожан, то есть в 8 раз меньше, чем доля готовых к такого рода деятельности.

Ещё 12% респондентов в среднем по изучаемым городам согласны помогать в организации культурных и спортивных мероприятий. Наиболее «культурно-спортивным» городом можно признать Шелехов, в котором выявлены максимальные по сравнению с другими городами доли как уже принимавших участие в таких мероприятиях, так и потенциально готовых к этому жителей города (15% и 18% соответственно).

Как показали результаты опроса, доля жителей, готовых вносить целевые денежные взносы, сборы на общественные нужды, во всех городах весьма незначительна.

Каждый четвертый респондент в среднем по выборке (27%) затруднился ответить на данный вопрос, что позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время у них ещё не актуализировалась необходимость в самоорганизации для решения своих проблем. Полярные значения доли ответивших таким образом участников исследования зафиксированы в Димитровграде (8%) и Перми (44%).

Таблица 7.2. Есть мнение, что благополучная атмосфера города (населенного пункта) во многом определяется активной гражданской позицией его жителей. Чем лично Вы можете оказать содействие развитию вашего города?

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Участвовать в субботниках, мероприятиях по уборке городской территории	56	57	56	46	58	45	46	73	58	58	60	56	58	71	59	43	60	59	68	62	49
Участвовать в собраниях, общественных обсуждениях	19	20	17	17	26	20	13	21	24	14	17	21	13	19	14	22	23	19	14	17	26
Участвовать в поддержании общественного порядка	16	16	17	9	23	15	17	24	33	14	8	11	9	15	15	9	30	15	6	13	15
Помогать в организации культурных и спортивных мероприятий	12	11	13	8	15	13	12	10	9	16	8	13	6	13	13	12	15	15	6	8	18
Вносить целевые денежные взносы, сборы на общественные нужды	5	5	4	3	6	5	1	9	4	4	2	7	1	5	7	10	3	4	2	2	6
Другое	1	1	1	0	1	2	2	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	4	0	0	1
нет ответа, затрудняюсь ответить	27	26	27	44	22	28	33	8	21	20	30	30	35	19	30	31	22	27	21	26	27

## 7.2. О добровольных объединениях граждан

Подавляющее большинство населения городов, в которых проводились опросы, продемонстрировало крайне низкий уровень осведомленности о существовании в их городе каких-либо добровольных объединений жителей (товариществ собственников жилья, комитетов территориального самоуправления и т.п.): только 22% респондентов в целом по выборке заявили, что им известно о деятельности в их городе подобных объединений, тогда как 74% участников исследования такой информацией на данный момент не располагают.

Из этого можно сделать вывод о том, что такие объединения чаще всего либо вообще отсутствуют, либо их активность невелика мала. Исключение составляют лишь Саратов, Магадан и *Петропавловск*. Как показывают результаты исследования, в этих городах в ходе всех трёх туров опросов был зафиксирован наиболее высокий уровень информированности респондентов о наличии подобных объединений граждан. В этом году в Саратове доля осведомленных составила 67% (!) участников опроса, а в Магадане и Петропавловске – по 37% (табл. 7.3).

**Таблица 7.3. 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	Дмитровград	Арзамас	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск	Надвоицы	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Да	25	25	24	30	67	26	9	18	31	18	9	13	18	14	21	37	37	5	5	15	10
Нет	71	71	71	66	33	71	86	81	64	78	81	85	76	85	78	62	54	92	89	81	82
3/0	4	3	5	5	1	3	5	1	5	5	10	3	6	1	1	1	9	3	6	3	8

Наряду с низким уровнем информированности населения о добровольных объединениях граждан, результаты исследования продемонстрировали также и достаточно невысокую степень готовности респондентов принимать участие в работе таких объединений. Из табл. табл. 7.4 видно, что среди горожан, знающих о существовании в их городе каких-либо объединений жителей, доли тех, кто уже участвует или готов участвовать в их работе, и тех, кто сообщил, что не станет принимать в них участие, примерно равны (42% и 44% в среднем по всем изучаемым городам соответственно).

О своем реальном участии в работе добровольных объединений заявляют на данный момент 7% респондентов в целом по выборке. Максимальный показатель отмечен в Цивильске – 39%, но здесь крайне низка степень информированности населения о добровольных объединениях граждан. А так как данный вопрос задавался только респондентам, которые осведомлены о существовании в их городе такого рода объединений, то это привело к столь высокому показателю реального участия в работе добровольных объединений, зафиксированному в Цивильске. На самом же деле в этом городе на сегодняшний день участвуют в работе товариществ собственников жилья, комитетов территориального самоуправления и им подобных объединениях всего 8

респондентов, что составляет чуть более 5% от общего количества граждан, принявших участие в опросе, проведенном в Цивильске.

Декларируемую готовность жителей к участию в работе добровольных объединений граждан можно разделить на *активную* и *пассивную*.

В первом случае респонденты заявляют о своем желании участвовать, и при этом они готовы самостоятельно искать такую возможность. Активная форма готовности свойственна в целом 8% горожан.

Во втором случае желание участвовать обусловлено наличием конкретных предложений, поступивших участникам исследования. Этот вариант намного более популярен, чем первый: его предпочли 25% участников опроса в среднем по всем городам, в которых проводилось исследование.

Обращает на себя внимание высокий уровень декларируемой готовности в *Петропавловске* – 46% (при этом уровень активной готовности составляет 10%, а пассивной – 36%). В других городах, в которых также зафиксирована высокая декларируемая готовность (Надвоицы, Сегежа и Энгельс), эти показатели обусловлены, как и в вышеописанном случае с Цивильском, в первую очередь низким уровнем осведомленности горожан о существовании добровольных объединений граждан.

В 4 городах – Димитровграде, Перми, *Кунгуре* и Шелехове – доля респондентов, выражающих нежелание участвовать в коллективных объединениях превышает половину (61%, 58%, 58% и 51% соответственно).

**Таблица 7.4. Скажите, пожалуйста, Вы хотели бы принять участие в работе подобных организаций?\*** (% от ответивших «да» на вопрос 44<sup>20</sup>)

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Уже участвую, хочу участвовать	42	41	42	28	41	48	47	33	37	33	49	40	32	54	42	45	54	69	63	17	40
Не буду участвовать	44	45	43	58	44	43	48	61	43	42	26	52	58	32	48	38	23	0	20	52	54

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

Участие в выборах можно также рассматривать как один из индикаторов социальной активности граждан.

Как показывает практика, электоральная активность населения на выборах муниципального уровня всегда бывает гораздо более низкой, чем на выборах федерального масштаба, и чаще всего – регионального уровня.

<sup>20</sup> Вопрос 44: «Знаете ли Вы о существовании в Вашем городе каких-либо объединений жителей (например, товарищества собственников жилья, комитеты территориального самоуправления и т.п.)?»

Кроме того, декларируемая в различных опросах общественного мнения электоральная активность (намерения принять участие в выборах) и заявляемая активность в поствыборных опросах (утверждения об участии в выборах) всегда бывают заметно выше реальной явки (что следует обязательно учитывать при рассмотрении данных об участии в голосовании, полученных в ходе третьего тура исследования).

Анализ результатов подтверждает высказанные выше замечания относительно декларируемой электоральной активности: как видно из таблицы 7.5, 60% респондентов в среднем по городам, в которых проводилось исследование, утверждают, что принимали участие в последнее время абсолютно во всех местных выборах.

Чаще всего декларируют участие во всех выборах местного уровня жители Петропавловска (79%), Магадана (72%), Сегежи (72%), Димитровграда (72%), Кунгура (72%) и Ядрин (71%), а наиболее редко заявляют об этом респонденты из Арзамаса (48%), Перми (44%) и Саратова (38%).

Максимальный процент «не участников» (электорально пассивных граждан) составил 39% в Саратове и 33% в Перми. В других же городах он колеблется от 9% (в Петропавловске) до 25%, а в целом по совокупной выборке равен 21%.

По сравнению с данными, полученными в ходе прошлогоднего опроса, в этом году произошли некоторые существенные изменения. Так, только в одном городе за указанный период значительно вырос уровень декларируемого участия в муниципальных выборах (в Петропавловске – на 14%), тогда как сразу в 6 городах – в Саратове (на 24%), Каменске-Уральском (на 17%), Перми (на 15%), Надвоицах (на 13%), Боре (на 12%) и Цивильске (на 10%) – он существенно понизился.

Несмотря на это, на основании результатов третьего тура можно сделать вывод, что участие в выборах муниципального уровня до сих пор остается социально одобряемой формой поведения.

**Таблица 7.5. 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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Да, участвовал во всех выборах	60	57	65	44	38	50	58	71	48	55	52	66	71	61	70	72	79	58	72	59	58
Участвовал, но не во всех	19	20	17	21	21	30	24	8	38	17	24	13	16	17	10	15	12	16	8	19	16
Нет	20	22	17	33	39	18	18	22	14	25	18	21	13	22	19	12	9	24	19	20	22
З/о	1	1	1	2	1	3	1	0	1	3	6	0	0	1	0	0	1	3	0	1	3

#### 7.4. Мотивация социальной активности граждан в сфере местного самоуправления

Для прогнозирования перспектив развития местного самоуправления исключительно важным является изучение мотивации социальной активности граждан (выявление факторов, которые могут стимулировать или, напротив, дестимулировать социальную активность).

В целях выявления *отношения респондентов к проявлению активной жизненной позиции* в рамках данного исследования им предлагалось выразить свое согласие с одним из двух высказываний, которые носили противоположный характер:

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.*

подавляющее большинство жителей выразили свое согласие с первым суждением, т.е. более склонны к проявлению активной гражданской позиции, считая, что она способствует улучшению жизни в их городе (табл. 7.6).

Особенно часто придерживаются такой точки зрения респонденты из Ядрина (90%), Арзамаса (88%) и Цивильска (86%), а наименьшее число жителей согласны с данным высказыванием в Перми (58%) и Энгельсе (60%). Кроме того, в Перми чаще, чем в других городах участники исследования поддерживали мнение, согласно которому *активность жителей бесполезна и мешает повышению ответственности местной власти за обстановку в городе* – 25%.

*Отношение респондентов к проявлению активной жизненной позиции за прошедший год претерпело крайне незначительные изменения.* В первую очередь они коснулись жителей Каменска-Уральского, Ядрина и Цивильска, где число сторонников подобной позиции возросло соответственно на 30% (!), 14% и 11%.

**Таблица 7.6. 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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
С первым	75	72	80	58	71	71	60	75	88	73	68	77	80	86	90	71	83	76	82	68	74
Со вторым	13	14	10	25	16	17	19	16	6	15	18	14	6	3	4	10	7	10	10	7	13
Σ	12	13	11	18	13	12	21	10	6	12	14	9	13	10	6	19	10	14	8	25	13

Также большое значение 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. 7.1).

Вопрос задавался только респондентам, которые сообщили о своем участии в тех или иных общественных мероприятиях (субботниках, собраниях, иных коллективных действиях).

*Более половины граждан, принимавших участие в тех или иных мероприятиях (51% в среднем по городам), оценивают свое участие достаточно высоко, т.е. считают его позитивным (табл. 7.7).*

Наиболее высока доля *положительных оценок* в Димитровграде (74%), Цивильске (74%), Кунгуре (71%), Бузулуке (69%), Надвоицах (65%) и Ядрине (63%). Менее всего позитивно оценивающих собственное участие в коллективных мероприятиях среди жителей Бора (27%), Арзамаса (35%), *Волгограда* (35%), *Петропавловска* (36%) и Энгельса (39%).

За минувший год доля респондентов, давших позитивные оценки, значительно увеличилась в 6 городах: в Димитровграде – на 61% (!!!), в Каменске-Уральском – на 38% (!), в Надвоицах – на 35% (!), в Цивильске – на 15%, в Саратове – на 14%, и в Шелехове – на 11%, а существенно сократилась – в 4 городах: в Арзамасе – на 42% (!), в Боре – на 40% (!), в *Петропавловске* – на 22%, в Магадане – на 11%.

Мнение о том, что *большинство мероприятий были бесполезными и неэффективными*, разделяют всего 8% респондентов в среднем по городам, т.е. они оценивают свое участие негативно. Наиболее ярко выражена такая оценка в *Волгограде*, где о такой точке зрения заявили 21% горожан. Здесь же отмечается и самая существенная динамика по сравнению с результатами 2004 года – плюс 15% по данному показателю (в прошлом году – всего 6%).

Кроме того, более трети (в среднем 35%) участников опросов в изучаемых городах придерживаются *удовлетворительной оценки* собственного опыта участия в мероприятиях, организованных жителями их города. Больше всего респондентов, считающих, что *какие-то из этих мероприятий были полезными, а какие-то – нет*, отмечено в Арзамасе (61%), Энгельсе (50%), Боре (49%) и *Петропавловске* (49%), а меньше всего – в Надвоицах (20%), Цивильске (21%), Димитровграде (21%), Бузулуке (25%) и Кунгуре (25%).

В 5 городах выявлена положительная динамика изменения в течение прошедшего года доли респондентов, удовлетворительно оценивающих свое участие в рассматриваемых мероприятиях: в Арзамасе – на 51% (!!!), в Боре – на 28%, в *Петропавловске* – на 23%, в Каменске-Уральском – на 17%, в Магадане – на 16%, а в 4 городах – отрицательная динамика: в Димитровграде – на 64% (!!!), в Надвоицах – на 28%, в Саратове – на 19%, в *Волгограде* – на 11%.

**Таблица 7.7. 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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Позитивно	51	51	52	46	50	35	39	74	35	57	27	69	71	74	63	42	36	65	47	52	55
Удовлетворительно	35	36	33	32	28	35	50	21	61	31	49	25	25	21	27	41	49	20	36	40	28
Негативно	8	7	9	9	15	21	6	5	5	10	9	2	2	3	4	11	8	7	10	5	8
Σ	6	6	5	13	6	9	4	1	0	3	15	4	2	3	6	6	7	7	8	4	9

Также в ходе исследования была предпринята попытка выяснить, *какие факторы могли бы стимулировать активность граждан в сфере местного самоуправления* (см. табл. 7.8).

Из предложенного для оценки набора потенциальных стимулов участия в общественной жизни выделяется группа факторов, которые наиболее часто отмечались участниками опросов во всех городах. Причем по сравнению со вторым туром исследования данная группа не претерпела никаких изменений.

Самым значимым из них вновь оказалась *возможность улучшить качество жизни горожан, благоустроить окружающую территорию* и т.п.. Такая возможность могла бы подвигнуть к участию в общественной жизни 42% респондентов в среднем по изучаемым городам, а в Цивильске, Димитровграде и Арзамасе – более половины жителей (57%, 56% и 54% соответственно). В то же время в Энгельсе и Шелехове признают важность для них данного фактора менее трети участников опроса (27% и 31% соответственно).

Вторым по важности (хотя и ровно в два раза менее значимым) стимулом является *полная уверенность в том, что общественная деятельность принесет результаты*. Особенно часто этот фактор отмечали жители Саратова (35%) и Перми (32%).

Далее следует такой стимул как *возможность заработать*: почти каждый пятый респондент (19% в среднем по городам). Из этого можно сделать вывод, что *значительная часть граждан не воспринимает участие в общественной жизни города как добровольную безвозмездную деятельность*. Здесь в первую очередь выделяется на фоне остальных городов Саратов, где доля таких ответов составила 30%.

Значимое место среди стимулов участия в различных коллективных мероприятиях занимают факторы «личного» характера – *возможность решить проблему, действительно волнующую человека лично* (18% в среднем по городам, наиболее редко отмечается в Сегеже – 6%), а также *желание отстоять личные права и права своих близких, исправить нарушение этих прав* (12% в среднем, чаще всего отмечаемо в Боре – 22%).

Кроме того, могло бы подвигнуть жителей изучаемых городов к их участию в общественной жизни также и *стремление помочь людям, попавшим в чрезвычайную ситуацию* (в среднем 13%, максимальный уровень зафиксирован в Сегеже – 23%).

Другие факторы стимулирования участия (*«осознание того, что это социально полезное и одобряемое большинством горожан дело», «возможность публично выразить протест городским властям и свое недовольство социальной обстановкой в городе», «возможность повлиять на политику городских властей», «желание или потребность осуществить какую-либо идею или проект, требующие коллективной поддержки», а также «осознание того, что участие в общественной жизни города – это важный элемент демократии»*), оказались менее значимыми.

Как показали результаты исследования, эффективность «антистимулов» активности (*«давление, указания со сторон.»*), а также *«угроза общественного порицания со стороны коллег по работе, соседей по дому, товарищей и близких»*) вполне закономерно оказалась на самом низком уровне среди всех предложенных для оценки потенциальных стимулов (в среднем 2% и 1% соответственно).

Важно также отметить, что 21% участников исследования в среднем по всем городам (от 9% в Димитровграде до 30% в Бузулуке) на сегодняшний день *не смогли четко сформулировать, что же, прежде всего, может подвигнуть их на участие в общественной жизни города.*

Таблица 7.8. 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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Возможность улучшить качество жизни горожан, благоустроить окружающую территорию и т.п.	42	43	41	33	40	34	27	56	54	42	32	38	41	57	45	46	42	36	47	37	31
Гарантии того, что эта деятельность принесет результаты	21	21	21	32	35	22	14	21	16	27	12	19	12	12	15	29	29	14	22	20	20
Возможность заработать	19	19	20	20	30	19	25	23	15	22	13	12	21	20	16	12	21	16	20	11	19
Возможность решить действительно волнующую Вас лично проблему	18	18	17	18	24	23	15	18	15	16	18	20	12	13	11	21	23	10	6	21	16
Стремление помочь людям, попавшим в чрезвычайную ситуацию, нуждающимся в материальной поддержке	13	12	13	9	13	11	17	22	6	17	7	11	9	15	11	11	16	13	23	12	12
Нарушение Ваших прав (или прав Ваших близких) и желание отстоять эти права или исправить нарушение	12	13	10	8	15	10	10	15	5	9	22	10	6	9	6	21	18	11	14	4	10
Осознание того, что это социально полезное и одобряемое большинством горожан дело	8	9	8	9	13	7	6	7	7	11	11	8	5	5	6	12	9	13	16	9	10
Возможность публично выразить протест городским властям и свое недовольство социальной обстановкой в городе	7	7	7	5	9	8	10	4	9	5	6	5	3	3	7	12	13	12	8	6	7
Возможность повлиять на политику городских властей	7	7	7	5	9	6	9	5	6	10	7	4	4	4	1	14	16	9	11	5	7
Желание или потребность осуществить какую-либо идею или проект, требующие коллективной поддержки	7	9	5	6	16	7	3	12	6	7	9	6	3	11	2	9	9	6	7	6	6
Осознание того, что участие в общественной жизни города – это важный элемент демократии	5	5	5	6	8	4	1	6	5	8	3	3	3	6	4	4	7	6	13	6	4
Давление, указания со стороны руководства (домкомов, городских служб, властей города, руководителей предприятий и т.п.)	2	2	2	2	2	1	0	3	3	3	1	1	1	2	1	4	3	1	1	1	4
Угроза общественного порицания со стороны коллег по работе, соседей по дому, товарищей и близких	1	2	1	3	2	2	0	3	2	0	1	2	0	1	1	1	0	4	1	1	1
Другое	1	1	1	1	0	0	1	0	3	1	1	0	0	0	2	2	3	1	2	0	1
нет ответа, затрудняюсь ответить	21	21	21	28	16	20	25	9	15	13	23	30	26	17	29	23	14	24	14	29	24

## 7.5. Стереотипы поведения населения в сфере самоорганизации

Как и в первых двух турах исследования в 2003 и 2004 гг., для выявления стереотипов поведения населения в сфере самоорганизации в ходе интервью респондентам было предложено спрогнозировать свои действия в двух гипотетических ситуациях (см. табл. 7.9 и 7.10):

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.*

Кроме того, в этом году участникам исследования была предложена ещё одна, третья ситуация (см. табл. 7.11):

3. *Предположим, вам несколько раз отказали в предоставлении одной из муниципальных услуг (не отремонтировали кран водопровода, течь батареи отопления и т.п.).*

### 7.5.1. Ситуация №1

При сравнении результатов, полученных в этом году, с данными прошлогоднего замера можно отметить, что приоритеты респондентов в ответах на этот вопрос практически не изменились: по-прежнему наиболее популярной формой действий остаются *обращения в различные инстанции*, за ними следует *собственно «самоорганизация»*, а *пассивная позиция* характерна ещё меньшему числу участников исследования. Но долевое соотношение между этими вариантами за минувший год несколько изменилось: существенно возрос процент *обращений жителей в различные инстанции* (с 42% до 52%, т.е. на 10%), при этом *готовность к «самоорганизации»* сократилась в среднем на 7% (с 27% до 20%).

Собственно готовность к «самоорганизации» (*т.е. собрать соседей и коллективно решить проблему – отремонтировать подъезд, построить детскую площадку*) проявляет в настоящее время в среднем 16% горожан, а ещё 5% ответили, что выполняют работу самостоятельно. Наибольшую степень готовности демонстрируют жители Саратова (31%) и Надвоиц (29%), а наименьшую – участники опроса из Магадана (5%) и Каменска-Уральского (9%). Различий между городами основной и контрольной группы выявлено не было.

За минувший год в Цивильске и Надвоицах готовность к «самоорганизации» значительно возросла (на 12% и 11% соответственно), а в Арзамасе, Бузулуке, Ядрине, Магадане и Балаково – существенно сократилась (на 36%, 14%, 14%, 12% и 11% соответственно).

Пассивной позиции (т.е. *«ничего не буду делать»*) придерживаются в среднем по городам 18% респондентов. Наиболее велика их доля в Энгельсе (32%) и Волгограде (28%). В наименьшей степени подобная позиция выражена среди жителей Цивильска (9%).

По сравнению с 2004 годом доля респондентов, заявивших о том, что они *«ничего не будут делать»*, наиболее заметно увеличилась в *Волгограде* (на 16%), а уменьшилась – в *Надвоицах* (на 29%), *Цивильске* (на 23%) и *Димитровграде* (на 11%).

Довольно большая часть горожан (52% в среднем по изучаемым городам) в качестве возможного варианта собственных действий в рассматриваемой ситуации выбрала *обращение в различные инстанции* (ДЭЗ, РЭУ, главе района или в суд). Т.е. эти граждане готовы проявить активность, чтобы заставить соответствующие службы решить задачу, но не организовывать соседей и выполнять работу самостоятельно. Такую форму действий чаще, чем в других городах, избирают респонденты из *Арзамаса* (69%), *Магадана* (68%) и *Каменска-Уральского* (67%), а участники опросов в *Саратове* и *Энгельсе* – реже всего (39% и 35% соответственно).

При этом в среднем около 30% респондентов, по их словам, лишь обратятся в соответствующие инстанции, а 22% – будут ходить туда неоднократно, требуя выполнения своей просьбы.

### 7.5.2. Ситуация №2

Сравнительный анализ ответов респондентов об их гипотетических действиях в ситуации №2 (с промышленным выбросом вредных веществ в реку), полученных в ходе второго и третьего туров исследования, не выявил в них существенных различий: *в среднем по городам распределения ответов респондентов практически не изменились*.

*К действиям по организации или участию в акциях протеста* готовы в среднем по городам всего 6% респондентов. Несколько более активны здесь жители *Петропавловска* (13%), *Сегежи* (12%) и *Перми* (11%).

Несколько выше доля жителей, которые ответили, что *«ничего не будут делать»* (10% в среднем по городам). Чаще всего этот вариант выбирали респонденты из *Перми* (24%) и *Бора* (19%), а наиболее редко – жители *Магадана* (2%), *Петропавловска* (4%) и *Сегежи* (также 4%).

Более четверти (26%) жителей городов, в которых проводились опросы, будут, по их словам, *«спастись индивидуально»* (*купают питьевую воду в бутылках или обзаведутся индивидуальными средствами очистки водопроводной воды*). Подобный вариант действий в предложенной ситуации наиболее часто выбирали жители, *Волгограда* (35%), *Саратова* (34%), *Петропавловска* (34%) и, особенно, *Энгельса* (**63% (!)**), а реже всего – *Шелехова* (16%), *Арзамаса* (14%), *Сегежи* (13%), *Цивильска* (12%), *Надвоиц* (11%) и *Бора* (9%).

По сравнению с 2004 годом доля сторонников такой формы активности значительно возросла в *Энгельсе* (на 19%) и *Петропавловске* (на 10%), при этом существенно сократившись в *Надвоицах* (на 27%), *Магадане* (на 21%), *Ядрине* (на 16%), *Каменске-Уральском* (на 13%), *Перми* (на 11%) и *Шелехове* (на 11%).

Почти половина респондентов (48%) в среднем по всем городам *обратились бы в подобной ситуации в различные инстанции* (к главе города, региона, в комитет охраны природы, в суд). При этом 17% участников исследования стали бы *ходить туда регулярно, требуя выполнения своей просьбы*.

Наиболее склонны действовать в предложенной ситуации путем *обращения в различные инстанции* жители Арзамаса (63%), Кунгура (62%), Цивильска (62%), Сегежи (62%), Магадана (61%), Надвоиц (60%), Каменска-Уральского (60%) и Шелехова (59%), а наименее свойственно это для респондентов из *Волгограда* (37%), Перми (35%) и, особенно, Энгельса (18%).

Самый большой рост доли предпочитающих подобную форму активности в случае, если произойдет промышленный выброс вредных веществ в реку, отмечен в *Ядрине* (на 30%), Цивильске (на 24%), Надвоицах (на 23%), Магадане (на 20%), Каменска-Уральского (на 20%), Арзамаса (на 16%), *Кунгура* (на 14%) и Шелехова (на 11%), а максимальное сокращение – в *Волгограде* (на 21%), Энгельсе (на 19%) и *Петропавловске* (на 13%).

### 7.5.3. Ситуация №3

В ходе третьего тура исследования респондентам было предложено определить свои потенциальные действия в ещё одной моделируемой ситуации – *при неоднократных отказах в предоставлении одной из муниципальных услуг (не отремонтировали кран водопровода, течь батареи отопления и т.п.)*.

Полученные результаты продемонстрировали, что наиболее распространенным вариантом является обращение к *главе администрации города (района) либо начальнику ДЭЗ, РЭУ и т.п.* (42% в среднем по городам), то есть непосредственно к тем представителям местного самоуправления, которые несут ответственность за обеспечение оказания гражданам муниципальных услуг. Подобные действия наиболее характерны для жителей Каменска-Уральского (60%), Шелехова (55%), Арзамаса (53%) и Магадана (52%), а в наименьшей степени – для респондентов из Бора (32%).

Несколько меньшая доля жителей изучаемых городов (в среднем 40%) в предложенной ситуации предпримет попытку самостоятельно решить возникшую проблему – *наймут частных подрядчиков или выполнят работу сами*. В Боре респонденты выразили максимальную склонность к самостоятельным действиям (об этом заявили 51% респондентов), а в Магадане, Сегеже, Каменске-Уральском и Шелехове – минимальную (13%, 21%, 23% и 27% соответственно).

И, наконец, отстаивать собственные интересы в «правовом поле» путем *обращения в суд или прокуратуру* готовы на данный момент всего 8% респондентов в среднем по городам, в которых проводилось исследование. При этом жители Сегежи, Надвоиц и Магадана чаще, чем в других городах, потенциально способны к защите своих прав таким способом (соответственно 36%, 23% и 19%).

*Таким образом, не смотря на то, что на уровне деклараций достаточно большая доля населения готова в том или ином виде проявлять активность в случае возникновения проблемных ситуаций в их городе, готовность к самоорганизации для разрешения подобных ситуаций на уровне дома, двора или города в целом может быть признана невысокой.*

*Граждане в большей степени склонны направить свою активность на обращение в соответствующие инстанции, тогда как намерение приложить усилия к тому, чтобы объединиться для самостоятельного решения тех или иных проблем (выполнения общественных работ, организации акций протеста и т.д.), они выражают гораздо реже.*

Таблица 7.9. 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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Обратитесь в ДЭЗ или РЭУ, главе района и т.д. и на этом остановитесь	30	30	29	21	24	24	17	45	35	22	34	27	32	35	42	36	26	24	30	44	34
Обратитесь в ДЭЗ или РЭУ, главе района и т.д., будете ходить в различные организации, требуя выполнения своей просьбы	22	21	23	28	14	24	16	16	33	21	16	19	28	21	17	28	25	23	16	21	23
Обратитесь в суд	1	1	1	1	1	3	1	0	1	2	1	0	0	2	0	4	2	2	2	2	2
Организуете соседей и выполните работу	16	16	15	11	25	14	24	12	12	19	10	21	11	23	12	3	19	26	13	7	11
Выполните работу один	5	5	4	2	7	2	2	11	1	8	9	5	1	4	3	2	7	2	1	2	4
Ничего не буду делать	18	17	18	23	15	28	32	12	13	17	15	21	20	9	16	13	11	15	21	17	10
Другое	2	2	2	1	5	1	1	0	1	1	1	2	0	4	3	3	3	0	2	3	1
Нет ответа, затрудняюсь ответить	7	7	7	14	10	5	5	2	3	9	15	6	7	1	8	9	7	8	13	4	14

Таблица 7.10. 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	Армавир	Балаково	Бор	Бузулук	Кунгур	Цивильск	Ядрин	Магадан	Петропавловск-Камчатский	Надвоицы	Сережа	Каменск-Уральский	Шелехов
Обратитесь к главе города, региона, в комитет охраны природы и т.д.	25	25	24	18	19	15	10	33	35	22	27	27	32	37	37	25	12	29	21	42	28
Обратитесь к главе города, региона, в комитет охраны природы и т.д. и будете ходить в различные организации, требуя выполнения своей просьбы	17	17	17	11	16	12	5	11	25	12	14	21	26	21	13	25	23	18	16	12	23
Обратитесь в суд	6	6	7	6	9	10	3	8	3	11	4	4	3	4	7	10	5	12	24	6	8
Примете участие в акциях протеста	5	5	6	11	6	5	4	5	3	7	6	2	2	2	5	5	12	7	12	3	6
Сами организуете акции протеста с участием жителей города	1	1	1	0	0	2	0	1	1	1	1	0	0	2	1	0	1	1	0	0	1
Купите индивидуальные средства очистки водопроводной воды	15	15	16	12	21	23	44	15	8	16	7	16	10	5	9	9	20	4	9	8	7
Станете покупать питьевую воду в бутылках	10	10	11	10	13	12	19	11	6	9	2	13	13	8	8	8	15	7	4	9	9
Ничего не будете делать	10	11	8	24	7	11	8	8	12	12	19	13	7	6	8	2	4	9	4	11	9
Другое	2	3	1	0	2	1	1	4	1	1	7	0	0	6	3	3	2	6	6	1	1
Нет ответа, затрудняюсь ответить	8	8	8	8	8	10	7	3	7	9	13	4	7	9	8	13	8	6	3	8	8

Таблица 7.11. Предположим, Вам несколько раз отказали в предоставлении одной из муниципальных услуг (не отремонтировали кран водопровода, течь батареи отопления и т.п.). К кому Вы в этом случае обратитесь в первую очередь?

	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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Главе администрации города (района)	12	14	9	7	9	6	12	11	19	15	11	10	6	17	11	28	8	8	15	8	14
Начальнику ДЭЗ, РЭУ и т.п.	30	29	32	35	27	29	30	40	34	22	21	26	37	23	33	24	38	27	20	52	41
Обратитесь с иском в суд	7	8	6	7	9	7	1	7	6	11	3	10	5	7	3	18	4	20	31	10	8
Обратитесь к прокурору	1	1	2	1	1	3	0	1	0	1	1	0	2	1	1	1	2	3	5	1	1
Наймете частных подрядчиков	19	20	19	21	23	22	25	20	18	16	27	21	26	13	8	8	25	19	12	11	10
Выполните работу сами	21	20	22	16	23	22	19	19	19	25	24	21	15	34	31	6	20	16	9	11	17
Другое	2	2	2	1	1	2	3	1	1	1	1	0	0	2	9	3	0	1	2	0	0
Нет ответа, затрудняюсь ответить	8	8	7	12	7	8	10	1	2	8	13	10	9	4	4	13	4	5	6	5	8

### **Промежуточные выводы:**

- Вывод первых двух туров исследования о том, что местное самоуправление на низовом уровне (как форма самоорганизации граждан) находится пока в неразвитом состоянии, вновь подтвердился. Население слабо вовлечено в различные формы самоорганизации граждан, его готовность к участию в работе добровольных объединений, как и вообще в общественной жизни города, также находится на достаточно низком уровне.
- Наиболее распространенной формой участия в мероприятиях, организуемых горожанами, продолжают оставаться субботники и иные мероприятия по уборке двора, улицы.
- При этом на уровне деклараций достаточно большая доля населения готова в том или ином виде проявлять активность в случае возникновения проблемных ситуаций в их городе.
- Граждане в большей степени склонны направлять свою активность на обращение в соответствующие инстанции, тогда как намерение приложить усилия к тому, чтобы объединиться для самостоятельного решения тех или иных проблем (выполнения общественных работ, организации акций протеста и т.д.), они выражают гораздо реже.
- 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.
- Участие граждан в выборах местного уровня (главы города, членов муниципального собрания) по-прежнему остается социально одобряемой формой поведения.
- 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*.
- В целом можно отметить, что в этом году каких-либо значимых изменений по сравнению с прошлым годом в распределении ответов на большинство вопросов, касающихся изучения опыта самоорганизации граждан, не выявлено. Чаще всего отсутствуют также и существенные различия между городами основной и контрольной групп.

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

### 7.6.1. Индекс социальной активности граждан

Так как в данном исследовании для изучения опыта самоорганизации граждан, их готовности к коллективному участию в тех или иных общественных мероприятиях применялось достаточно много параметров, с целью формирования более целостной обобщенной картины социальной активности населения изучаемых городов была вычислена *интегральная оценка социальной активности граждан в сфере местного самоуправления*.<sup>21</sup>

В зависимости от значения индекса были условно выделены три группы респондентов (табл. 7.12):

- 1 группа респондентов *с низкой социальной активностью* – значение индекса от 0 до 2 (таковых оказалось в целом по выборке 28%);
- 2 группа респондентов *со средней социальной активностью* – значение индекса от 3 до 5 (61% респондентов);
- 3 группа респондентов *с высокой социальной активностью* – значение индекса от 6 до 10 (11% респондентов).

Таблица 7.12. 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	Сегежа	Каменск-Уральский	Шелехов
Низкая активность	27	27	26	43	30	38	40	11	18	31	38	28	23	14	20	21	16	25	26	29	29
Средняя активность	61	61	61	49	54	50	55	77	71	60	54	57	63	66	67	67	67	56	67	66	61
Высокая активность	12	12	13	8	16	12	5	12	11	9	8	15	14	20	13	12	17	19	7	6	10

Анализ интегральных оценок социальной активности граждан по городам выявил следующее:

➤ *Низкий уровень социальной активности* наиболее характерен для респондентов из Перми (43%), Энгельса (40%), Волгограда (38%) и Бора (38%), а наименее – для участников исследования из Димитровграда (11%), Цивильска (14%) и Петропавловска (16%);

➤ *Средний уровень* наиболее характерен для жителей Димитровграда (77%) и Арзамаса (71%), а наименее – для респондентов из Перми (49%) и Волгограда (50%);

<sup>21</sup> 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. 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.

➤ *Высокий уровень* наиболее характерен для участников исследования из Цивильска (20%) и Надвоиц (19%), а наименее – для жителей Энгельса (5%) и Каменск-Уральского (6%).

*В целом, значимых различий между городами основной и контрольной группы по долям граждан с высоким, средним и низким уровнями социальной активности в ходе исследования обнаружено не было.*

При сравнении показателей социальной активности, полученных в ходе второго и третьего туров исследования, в ряде городов отмечена *значительная динамика* долей респондентов, различных по уровню социальной активности.

Так, в *Волгограде*, Боре, Каменск-Уральском и Перми существенно возросла доля граждан с *низким уровнем социальной активности* (на 21%, 19%, 17% и 15% соответственно). А в Цивильске, Надвоицах, *Ядрине* и Димитровграде число таких жителей за прошедший год резко сократилось (на 20%, 18%, 15% и 11% соответственно).

В Димитровграде, *Петропавловске*, Арзамасе, *Ядрине* и Надвоицах отмечается позитивная динамика изменения доли респондентов со *средним уровнем социальной активности* за минувший год (на 19%, 19%, 18%, 15% и 15% соответственно), а в *Волгограде* и Перми – негативная динамика (на 16% и 13% соответственно).

Число участников исследования с *высоким уровнем социальной активности* наиболее значительно в сторону увеличения изменилось в Цивильске (на 14%), а в сторону уменьшения – в Арзамасе (на 18%), Боре (на 16%), Каменск-Уральском (на 14%), Энгельсе (на 10%) и *Петропавловске* (также на 10%).

### **7.6.2. Описание группы социально активных граждан**

Для описания группы социально активных граждан были объединены вместе 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.*

Следует напомнить, что общая доля респондентов, отнесенных к группе социально активных, составила 11% от всей выборочной совокупности.

*Проведенный анализ показал, что некоторые отличия группы социально активных граждан от выборочной совокупности в целом по социально-демографическим характеристикам хотя и существуют, но лишь по некоторым параметрам их можно признать более или менее значимыми.*

В группе респондентов с *высоким уровнем социальной активности* немного больше женщин (61%), чем в группе респондентов с низкой социальной активностью

(51%), и несколько меньше мужчин (39% против 49%); однако различия, как видно, невелики (табл. 7.13).

Также прослеживается некоторая зависимость уровня активности от возрастных характеристик. *Граждане среднего возраста проявляют повышенную социальную активность* (35-54 года), а наименее активными являются группы молодежи (18-24 лет) и старшие возрастные группы (от 55 лет).

**Таблица 7.13. Половозрастная структура различных групп социальной активности**

	В целом по выборке	Низкая активность	Средняя активность	Высокая активность
<b>Пол</b>				
мужской	45	49	44	39
женский	55	51	56	61
<b>Возраст</b>				
18-24	16	22	14	9
25-34	19	19	19	19
35-44	20	17	20	27
45-54	20	16	21	20
55 и старше	26	26	26	24

*Граждане с активной позицией в целом чаще встречаются среди лиц с более высоким уровнем образования: в группе респондентов с высоким уровнем социальной активности на 13% больше лиц с высшим образованием (33% против 20%) и на 10% – со средним специальным (39% против 30%), чем в группе респондентов с низкой социальной активностью. Напротив, менее образованные респонденты (со средним, неполным средним или начальным образованием) значительно менее социально активны (табл. 7.14).*

**Таблица 7.14. Уровень образования граждан в различных группах социальной активности**

	В целом по выборке	Низкая активность	Средняя активность	Высокая активность
Начальное и ниже	3	6	3	1
Неполное среднее	9	12	9	5
Среднее общее ПТУ	28	32	27	21
Среднее специальное	34	30	36	39
Высшее	25	20	25	33
Отказ от ответа	0.3	0	0	1

Можно также отметить, что среди респондентов с активной гражданской позицией выше, чем среди участников исследования с низким уровнем активности, доля *женатых (замужних) граждан* (на 17%); *работников в области культуры, науки, образования, здравоохранения, информации, финансов* (на 14%); *руководителей подразделения, специалистов, мастеров и бригадиров* (на 14%), а также участников

опросов с *хорошим здоровьем* (на 12%). И, наоборот, заметно ниже доля *холостых (незамужних)* респондентов (на 15%), *одиноких* граждан (на 11%); *рядовых служащих, рабочих, технических исполнителей* (на 16%).

При этом, как и в прошлом году, не была выявлена зависимость между уровнем активности и показателями социального самочувствия населения (социальная адаптация и оптимизм).

**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 в ходе исследования не выявлено.**
- **В ряде городов отмечена значительная динамика доли респондентов с высоким уровнем социальной активности за прошедший год: в Цивильске – позитивная, а в Арзамасе, Боре, Каменск-Уральском, Энгельсе и Петропавловске – негативная.**
- **В группе социально активных граждан в большей степени представлены граждане в возрасте активной зрелости, с более высоким уровнем образования, со средним здоровьем, при этом женатые (замужние), а также работники в области культуры, науки, образования, здравоохранения, информации, финансов, и руководители подразделений, специалисты, мастера (бригадиры).**

## Общие выводы исследования

1. Третий тур исследования показал, что за прошедший год информированность граждан о местном самоуправлении в большинстве городов несколько снизилась. Хотя представления о местном самоуправлении как форме самоорганизации граждан являются более распространенной точкой зрения, по-прежнему, как и на основе данных первых двух туров исследования, *нельзя сделать вывод об однозначном понимании гражданами сущности и принципов МСУ*. Этот вывод имеет одинаковую силу как для городов основной группы, где уже некоторое время проводится реформа муниципального управления, так и для городов контрольной группы. Общественный интерес к проводимой реформе местного самоуправления, измеренный в ходе третьего тура опроса в форме осведомленности о новом законе МСУ и его основного содержания, оказался весьма невысоким.

2. Общая динамика оценок качества предоставления отдельных муниципальных услуг по данным за 2004 и 2005 гг. статистически незначительна. По ряду услуг наблюдаются колебания (немного чаще в положительную сторону и реже – в отрицательную). Исследование в очередной раз подтверждает вывод об отсутствии статистически значимой зависимости оценки качества предоставления конкретной муниципальной услуги от численности населения города, его статуса и/или принадлежности к основной или контрольной группе.

3. 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 *осталась практически неизменной* как в основной, так и в контрольной группах городов.

Хотя интегральная оценка удовлетворенности граждан качеством предоставления муниципальных услуг в городах основной группы остается несколько более высокой, чем в городах контрольной группы, различия в значениях индекса удовлетворенности между городами основной и контрольной групп в 2005 г. практически выровнялись. Это означает, что позитивная динамика оценок жителями качества муниципальных услуг в городах контрольной группы, как и в 2004 г., была более выраженной. Таким образом, высказанная гипотеза о том, что более высокая удовлетворенность муниципальными услугами в городах основной группы является эффектом проводимой там реформы муниципального управления в очередной раз не находит подтверждения.

4. Результаты третьего тура исследования позволяют с уверенностью констатировать, 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. Определилась группа городов, жители которых в большей степени удовлетворены качеством муниципальных услуг, высоко оценивают работу местных органов управления и с большим доверием относятся к

главам местных администраций. С другой стороны, выделились города, в которых эти показатели находятся на сравнительно низком уровне. За прошедший год в 11 городах из 15 зафиксировано снижение доверия к главе местной администрации, причем 6 из них относятся к городам основной группы, 3 – к городам контрольной группы.

Исследование показало, что зависимость показателей оценки населением работы МСУ, уровня доверия к главе городской администрации от проводимой в городах основной группы реформы муниципального самоуправления по сравнению с городами контрольной группы, где такая реформа не проводится, в целом отсутствует.

5. Основную ответственность за оказание муниципальных услуг и установление их стоимости население как в городах основной, так и контрольной группы возлагает на органы местной власти. Ответственность региональной и федеральной властей по этому вопросу в общественном сознании представляется существенно более низкой. Большую ответственность за определение стоимости муниципальных услуг население вменяет персонально главам городских администраций, чем местным представительным органам.

6. Как показало исследование, оценка передачи предприятиями в ведение местных властей жилищного фонда и мощностей по тепло- и водоснабжению раскололо население на две равные группы положительно и отрицательно оценивающих эти изменения. Если в сфере тепло- и водоснабжения в результате реформы горожане видят некоторое улучшение ситуации, то в состоянии жилищного фонда в итоге проделанных мер ситуация в целом, по их мнению, ухудшилась.

7. Динамика интенсивности взаимодействия граждан с различными городскими учреждениями и службами за прошедший год не претерпела значимых изменений и остается достаточно высокой. Как и в 2003 и 2004 гг., обращения населения в службы ЖКХ носят преимущественно характер просьб и жалоб. При этом оценка населением результатов обращения в разные службы по-прежнему неодинакова и также не обнаруживает видимых изменений. Это в равной мере относится как к городам основной группы, так и контрольной. Как и в прошлом году, граждане чаще не удовлетворены результатами обращений и организацией приема в службах, ответственных за предоставление жилищно-коммунальных услуг.

8. Исследование показало, что за минувший год не произошло сколь-нибудь заметной динамики в активизации населения на низовом уровне (самоорганизация граждан). Население слабо вовлечено в различные формы общественной самоорганизации, его готовность к участию в работе добровольных объединений, как и вообще в общественной жизни города, находится на низком уровне и носит декларативный характер. Наиболее распространенной формой участия в мероприятиях, организуемых горожанами, продолжают оставаться субботники по благоустройству территории около дома. Каких-либо существенных различий между городами основной и контрольной групп по формам и мотивам участия горожан в общественной жизни города не обнаружено.