

## Опросы населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления: особенности УрФО

**Сведения об авторе.** С. Н. Костина, доцент, Уральский федеральный университет (Екатеринбург, РФ).

**Аннотация.** В статье раскрывается специфика опросов населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. На основе анализа данных нормативно-правовых документов, официальных сайтов и отчетов органов власти субъектов Уральского федерального округа раскрываются особенности организации данных опросов, в том числе различные модели доступа к ним в сети Интернет. В статье рассматриваются вопросы репрезентативности проводимых опросов с точки зрения охвата населения. Автором приводятся сводные данные по результатам проведенных в субъектах УрФО опросов по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления за 2018 г. В результате анализа делается вывод о различиях методик проведения данных опросов в субъектах УрФО, в том числе по количеству критериев и показателей. Также автором рассматриваются современные тенденции в изменении методик опросов – требование идентификации респондентов, а также передача организации опроса из муниципалитетов к уполномоченным органам государственной власти.

**Ключевые слова:** опрос; население; оценка; эффективность деятельности органов местного самоуправления.

В современный период наблюдается постоянный рост разнообразных форм участия представителей гражданского общества в деятельности органов управления публично-правовых образований. Свою оценку деятельности органов местного самоуправления граждане могут выразить в ходе опроса, который проводится по вопросам местного значения по инициативе представительного органа или главы муниципального образования. Целью опроса является выявление мнения населения, которое, однако, носит лишь рекомендательный характер при принятии решений органами и должностными лицами.

В мае 2012 года серией указов Президент РФ В. В. Путин обозначил необходимость нормативного закрепления общественной оценки гражданами деятельности государственных и муниципальных служащих. В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» были созданы различные механизмы оценки.

В том числе Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» был утвержден перечень показателей, среди которых присутствует и удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) [5]. Для ее выявления Правительством РФ рекомендовано проведение независимых опросов населения по трем критериям:

1. Удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании.
2. Удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании.
3. Удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами – уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения [4].

Результаты проведенных опросов являются частью сводных докладов об эффективности деятельности органов местного самоуправления, на основе оценки которых государственные органы субъектов принимают решение о выделении субсидий для муниципальных образований.

Реализация необходимых согласно приведенным выше постановлением опросов производится по-разному. Рассмотрим особенности организации данных опросов в субъектах Уральского федерального округа. В настоящее время опросы населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления во всех субъектах УрФО проводятся через Интернет в течение всего календарного года.

Первый вариант организации опроса – на единых официальных сайтах государственных органов субъекта. Такой вариант реализован в большинстве регионов УрФО. В тоже время субъекты значительно отличаются по такому признаку как полнота представления информации о целях и условиях проведения опроса. Так, если на официальном сайте Тюменской области (<https://>

uslugi.admtyumen.ru/lk/preOprosnik.htm) содержится хотя бы минимальная информация о целях опроса, то на официальных сайтах правительства Челябинской области (<http://asu.inf74.ru/interview/Home/AuthorizeESIA>) и государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа (<https://admhmao.ru/votes/opinion-poll-2018/>) – только краткие баннеры с переходом к portalу Госуслуг. А на официальном сайте органов власти Ямало-Ненецкого автономного округа (<https://admhmao.ru/votes/opinion-poll-2018/>) для просмотра информации сразу требуется авторизация.

Второй вариант организации онлайн-опросов предполагает их реализацию через официальный портал открытого правительства – как в Свердловской области (<https://open.midural.ru/service/socoproxy/aktualnye-socoproxy/>). Третий вариант проведения опроса предполагает создание отдельного Интернет-ресурса – как в Курганской области (<https://opros.kurganobl.ru/>). Во всех вариантах баннеры о проведении опроса размещаются на *официальных сайтах администраций городских округов/муниципальных районов, официальных сайтах государственных органов субъекта.*

Ситуация в регионах отличается и по доступности информации о результатах опросов. Например, в ХМАО результаты опросов выставлены на официальном сайте государственных органов региона за 2013–2017 гг., в Тюменской области – за 2014–2017 гг., в Курганской области – за 2015–2017 гг., в ЯНАО – на 2016–2017 гг., а в Свердловской области на портале открытого правительства они доступны только за 2014–2016 гг.

Результаты опросов населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления подвергаются большой критике как со стороны научного сообщества, так и представителей гражданского общества. Как видно из данных таблицы, в ряде субъектов УрФО (Курганская, Тюменская, Свердловская области) официальные отчеты показывают очень высокую степень удовлетворенности населения по большинству показателей. Наименьшую степень удовлетворенности высказало население Челябинской области – качеством автомобильных дорог (24,5 %) и население ХМАО – организацией газоснабжения (18,3 %).

Таблица

**Результаты опросов населения по оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований в 2017 году по субъектам УрФО (в % от числа опрошенных) [2; 6; 7; 8]**

№	Субъект	Количество респондентов, принявших участие в опросе	Организацией транспортного обслуживания	Качеством автомобильных дорог в МО	Жилищно-коммунальными услугами в целом	Уровнем организации водоснабжения (водоотведения)	Уровнем организации теплоснабжения	Уровнем организации электроснабжения	Уровнем организации газоснабжения
1	ЯНАО	*	76,4	56,8	64,5	70,8	87,6	86,7	73,4
2	ХМАО	3 639	71,8	74,4	*	87,1/88,0	80,4	96,0	18,3
3	Свердловская область	3 752	96,2	53,3	81,93	81,78	71,46	94,1	80,99
4	Тюменская область	5 181	98,3	94,9	*	97,1	98,9	99,3	99,7
5	Курганская область	9 494	88,4	76,0	94,0	91,1	92,9	96,0	95,8
6	Челябинская область	13 565	51,1	24,5	*	62,6	65,7	78,1	70,8

Большой вопрос вызывает репрезентативность данных опросов. Доля населения, участвовавшего в них, остается очень низкой. Так, например, в ХМАО в 2017 году в опросе приняли участие 3 639 человек [6], что в среднем составило 165 человек на одно муниципальное образование.

В Свердловской области в 2016 году в опросе приняли участие 1 786 человек, что составило в среднем 19 человек на одно муниципальное образование, 2017 году – 3 752 человек (в среднем по 40 человек на муниципалитет). В Курганской области охват населения в 2017 году составил 9 494 человек, при этом наблюдался значительный разброс – от 5 478 в Кургане до 28 в МО Целинный [8].

Лидером по участию населения в опросах по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления стала Челябинская область, в которой в 2015 году в опросе приняло

участие 23 тысячи человек [1], а в 2017 году – 13 565 граждан [2], что в среднем составило 315 человек на муниципальное образование. При чем в отдельных муниципалитетах несколько лет наблюдается очень высокий уровень активности населения – это Златоуст и Магнитогорск (соответственно 1 541 и 879 человек в 2017 г.).

Проведение Интернет-опроса не позволяет обеспечить репрезентативность выборочной совокупности. Так, в ХМАО большинство опрошенных граждан были женского пола (82,4 %), имели высшее образование (78,2 %) и средний материальный достаток [6]. В Челябинской области среди респондентов 67,3 % составили граждане с высшим образованием, 55,5 % – в возрасте от 31 до 50 лет, а 63,8 % опрошенных считают, что живут нормально, но экономно [2]. Безусловно, такая выборочная совокупность не отражает реальные характеристики населения регионов.

Важнейшей проблемой является и методика проведения опроса. В большинстве регионов проводится один опрос по всем критериям, в Свердловской области – отдельные опросы по каждому критерию. Также наблюдается отличие по количеству показателей в опросе. В отдельных регионах в опрос включены показатели сверх рекомендованных Правительством РФ. Например, в Курганской области это удовлетворенность населения работой руководителей органов местного самоуправления – главы городского округа (муниципального района), администрации, председателя Думы. В Челябинской области дополнительно введен показатель удовлетворенности населения состоянием внутридворовых территорий (дорог, подъездов, тротуаров).

Кроме этого, различаются и шкалы измерения удовлетворенности. В различных регионах УрФО мерность шкалы колеблется от пяти до двух баллов. Например, в ХМАО используется четырех балльная шкала («да», «скорее да», «скорее нет», «нет»), а в ходе опроса по удовлетворенности качеством автомобильных дорог в г. Екатеринбурге шкала измерения представляет собой выбор между «удовлетворен» и «не удовлетворен», при чем организаторы опроса оставляют за собой право в случае, если респондент не указывает детальную информацию о причинах своей неудовлетворенности, исключить результаты его ответа из общего массива информации [3].

Важным изменением методики опроса в 2017 году стала обязательная идентификация респондентов. Участвовать в опросах может не каждый гражданин, а только имеющий подтвержденную учетную запись на портале Госуслуг (т. е. авторизованные через Единую систему идентификации и аутентификации). Данная мера, по официальной версии, была введена для того, чтобы органы местного самоуправления отдельных муниципальных образований не могли бесконтрольно влиять на уровень удовлетворенности, полученный по итогам исследования. Предполагается, что это также повысит репрезентативность опросов.

Еще одним изменением методики стал практически повсеместный переход от модели организации опросов самими муниципальными образованиями к централизованному варианту, когда за организацию опроса отвечает уполномоченный государственный орган.

Причины низкой репрезентативности опросов, на наш взгляд, коренятся в незаинтересованности органов местного самоуправления в их результатах. В следствие этого опросы проводятся в основном формально. С другой стороны, необходимо отметить и низкую осведомленность населения о возможности принять участие в таком опросе и через него оказать влияние на работу органов местного самоуправления. В итоге, несмотря на предпринимаемые усилия по повышению качества проведения опросов населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, их результаты не могут быть основой для принятия решений.

## Литература

1. В Челябинской области раскритиковали интернет-опросы населения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/1922753.html> (дата обращения: 01.02.2018).
2. Итоги опроса населения об эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений Челябинской области за 2017 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravmin74.ru/novosti/podvedeny-itogi-oprosa-naseleniya-ob-effektivnosti-raboty-glav-municipalitetov-i-unitarnyh> (дата обращения: 01.02.2018).
3. Итоги соцопросов по оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, по состоянию на 25.12.2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://open.midural.ru/service/socoprosy/aktualnye-socoprosy/> (дата обращения: 01.02.2018).
4. Методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижения и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов

местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_139508/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/) (дата обращения: 01.12.2017).

5. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/193208/#ixzz4zozKvJA7> (дата обращения: 01.12.2017).

6. Опрос общественного мнения о деятельности органов местного самоуправления за 2017 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://admhmao.ru/votes/2016/> (дата обращения: 01.02.2018).

7. Результаты опроса населения муниципальных образований автономного округа по оценке населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований в период с 01 января по 31 декабря 2017 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://xn—80aealotwbjpid2k.xn—80aze9d.xn—p1ai/power/local\\_government/opros/http://xn—80aealotwbjpid2k.xn—80aze9d.xn—p1ai/power/local\\_government/opros/](http://xn—80aealotwbjpid2k.xn—80aze9d.xn—p1ai/power/local_government/opros/http://xn—80aealotwbjpid2k.xn—80aze9d.xn—p1ai/power/local_government/opros/) (дата обращения: 01.02.2018).

8. Социологические показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Курганской области за 2017 г., по итогам Интернет-опроса в соответствии с критериями оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, установленных Указом Президента РФ от 14.10.2012 г. № 1384 и Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317, в % [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://kurganobl.ru/sites/default/files/imceFiles/user-01/Sociologicheskie\\_pokazateli\\_effektivnosti\\_deyatelnosti\\_organov\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_Kurganskoy\\_oblasti\\_za\\_2017.pdf](http://kurganobl.ru/sites/default/files/imceFiles/user-01/Sociologicheskie_pokazateli_effektivnosti_deyatelnosti_organov_mestnogo_samoupravleniya_Kurganskoy_oblasti_za_2017.pdf) (дата обращения: 01.02.2018).

**S. N. Kostina,**

Docent, Ural Federal University (Ekaterinburg, Russia)

#### **POPULATION POLLS ON ASSESSMENT OF EFFECTIVENESS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ACTIVITIES: URFO FEATURES**

The article reveals the specifics of population surveys on the evaluation of the effectiveness of local self-government bodies. Based on the analysis of regulatory legal documents, official websites and reports of the authorities of the subjects of the Urals Federal District, the features of the organization of survey data, including various models of access to them on the Internet, are disclosed. In the article questions of representativeness of conducted surveys from the point of view of population coverage are considered. The author presents summary data on the results of surveys conducted in the Urals Federal Districts to assess the effectiveness of local government activities in 2018. As a result of the analysis, a conclusion is made about the differences in methods of conducting these surveys in the UrFD subjects, including the number of criteria and indicators. Also the author considers modern tendencies in change of methods of interrogations – the requirement of identification of respondents, and also transfer of the organization of interrogation from municipalities to the authorized bodies of the government.

**Key words:** sociological survey; population; evaluation; effectiveness of local government.