УДК 316

РОЛЬ КОГНИТИВНЫХ ФАКТОРОВ И УСТАНОВОК В СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Киселёва Наталия Викторовна,
Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова, аспирант кафедры социологии, г. Ярославль, Россия.
E-mail: nkiseleva_polit@mail.ru

Аннотация
Статья посвящена оценке органов местного самоуправления и влиянию когнитивных факторов на социальную оценку деятельности органов местного самоуправления. Цель работы – определить степень влияния когнитивных факторов на социологическую оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления. В работе проанализированы результаты социологической оценки органов местного самоуправления Ярославской области.

Ключевые понятия:
местное самоуправление, эффективность, социальная оценка, когнитивные факторы, удовлетворенность.

Современный этап развития государственности в России характеризуется повышенным вниманием к проблеме эффективности государственной власти и управления, и прежде всего эффективности власти непосредственно на местах. В 2008 году Указом Президента РФ была внедрена система критериев оценки органов местного самоуправления, куда помимо статистически измеряемых показателей были включены и показатели «удовлетворенности населения».

Для определения уровня «удовлетворенности населения» качеством и доступностью муниципальных услуг используется социологический опрос. Результаты социологического опроса довольно субъективны, и по ним нельзя однозначно определить удовлетворенность населения. Поскольку в ходе интервью респонденты, во-первых, интерпретируют вопросы, определяют, какую информацию у них хотят узнать. Во-вторых, если речь идет о вопросе отношения или оценке, они могут сделать суждение на основе своего ранее сформированного отношения к тому или иному вопросу/ситуации/проблеме либо могут сформировать суждение на основе имеющейся у них информации, как правило, достаточно обрывочной и не полной. В-третьих, после того как частное суждение сформировано, респонденты доводят его до исследователя и при проведении данной процедуры некоторым участникам социологического опроса требуется отформатировать свой ответ, чтобы он соответствовал вариантам ответа в представленной анкете. Таким образом, на результаты социологических опросов оказывают влияние установки населения и когнитивные факторы. В связи с тем, что в нормативной базе недостаточно разъяснен порядок определения значений социологических индикаторов [5, с. 32–39], а нормативно закрепленные социологические критерии сформулированы без учета влияния установок и когнитивных факторов [1, с. 74], ценность получаемых значений социологических показателей ставится под сомнение.

Впервые вопросы влияния когнитивных факторов на ответы респондентов при проведении социологических вопросов начали активно обсуждаться в 70-х – 80-х годах XX столетия. В США и Германии в 1983 и 1987 годах соответственно были проведены первые международные конференции, посвященные данной проблематике. В настоящее время в отечественной и зарубежной социологии активно обсуждаются вопросы влияния установок и когнитивных

факторов на ответы респондентов, когнитивных и коммуникативных особенностей ответа на вопрос, когнитивного анализа опросного инструмента и т.д. С. Садмен, Н. Брэдберн в своей работе «Как правильно задавать вопросы: введение в проектирование опросного инструмента», придерживаясь научных теорий и работ социальных психологов, в самом общем виде сформулировали четыре основных фактора. В силу этих факторов мы всегда можем подозревать «эффект ответа» (смещение ответов, которое включает различия в ответах на атитьюдные вопросы, вызванные формой вопроса, контекстом и методами опроса): память, мотивация, коммуникабельность, знание [3, с. 81–97]. Это значит, что: а) респонденты могут забыть как информацию, так и период, к которому она относится; б) они могут быть заинтересованы в сокрытии правды из опасения последствий или из-за желания представить себя в более выгодном свете; в) респонденты могут не понимать, о чем их спрашивают, и давать ответ в рамках собственного представления; г) они могут просто не знать ответа на вопрос, но дать его, не говоря о своем незнании [3, с. 81–97].

Представленные факторы оказывают влияние на ответы респондентов при опросах на любую тематику, в том числе и опросах, связанных с исследованием социально-демографического состава населения, где используются достаточно простые и однозначные вопросы. Проанализируем, оказывают ли приведенные выше факторы влияние на ответы респондентов при проведении опроса, нацеленного на определение социальной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, и если да, то в какой степени (на примере Ярославской области).

Как отмечалось ранее, внедрение системы оценки органов местного самоуправления является важным этапом в развитии российской государственности, но еще более «революционным» стало включение в эту систему социологических показателей – показателей «удовлетворенности». Внедрение субъективных показателей в систему оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления вызвало положительные отклики как со стороны научного сообщества, политиков, управленцев, так и со стороны общественности в целом. По мнению К.В. Харченко, социологическая оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления является «достаточно тонким инструментом, позволяющим реалистично оценивать деятельность власти» [5, с. 32–39]. На важность социологических критериев указывает и Л. Давыдов – политолог, председатель Комиссии по региональному развитию и федеративным отношениям Общественной палаты РФ, и председатель правления Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ): «мнение населения должно быть одним из основополагающих факторов оценки работы власти» [7].

В соответствии с действующим законодательством все без исключения субъекты Российской Федерации обязаны регулярно (ежегодно) предоставлять «Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». В Ярославской области нормативной базой для проведения оценки эффективности органов местного самоуправления являются:

– Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

– Распоряжение правительства РФ от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.

– Постановление Губернатора Ярославской области от 05.02.2009 №40 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ярославской области».

Перечисленные выше нормативные документы содержат систему индикаторов социологической оценки качества и доступности предоставляемых муниципальных услуг. В соответствии с положением о порядке проведения социологических опросов населения, необходимых для осуществления оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ярославской области (утверждено постановлением Губернатора области от 05.02.2009 № 40), опросы проводятся либо методом личного интервью (поквартирного), либо телефонного интервью с населением в возрасте от 18 лет и старше, постоянно проживающим на территории муниципальных образований региона, по определенной выборочной совокупности. Объем и структура выборочной совокупности респондентов должны отвечать требованиям репрезентативности для населения соответствующих муниципальных

образований. В каждом городском округе, муниципальном районе области в опрос включается не менее 400 респондентов – старше 18 лет. Общий объем выборки составляет 8000–8500 человек по области. Сведения, полученные в результате данных опросов, содержат информацию по следующим критериям субъективного восприятия населением эффективности деятельности органов местного самоуправления [4]:

– «удовлетворенности качеством медицинской помощи»;

– «удовлетворенности качеством дошкольного образования»;

– «удовлетворенности качеством общего образования»;

– «удовлетворенности качеством дополнительного образования»;

– «удовлетворенности качеством жилищно-коммунальных услуг»;

– «удовлетворенности качеством предоставляемых услуг в сфере культуры»;

– «удовлетворенности деятельностью органов местного самоуправления муниципального образования»;

– «удовлетворенности информационной открытостью органов местного самоуправления муниципального образования» [2].

В связи с тем, что предложенные нормативно закрепленные социальные критерии начинаются со слова «удовлетворенность», в опроснике (анкете) используется следующая формулировка вопросов: «Скажите, насколько Вы удовлетворены…», т.е. центральным понятием в данном исследовании является «удовлетворенность». В социологии есть исследования понятия «удовлетворенность» и измерения удовлетворенности населения. Согласно К.В. Харченко понятие «удовлетворенность» включает в себя как положительные, так и отрицательные оценки: «удовлетворенность» является общим наименованием для понятий с положительным и отрицательным оттенком, т.е. понятие «удовлетворенность» имеет скрытый в нем дуализм оценки и состояния [6, с. 12]. Можно сказать, что в обыденном сознании людей это понятие скорее отражает уровень толерантности по отношению к конкретному направлению ли предмету оценки. Это подтверждают ответы участников опроса и их замечания: *«…у нас в стране все удовлетворительно и на удовлетворительно…», «хорошо быть не может, а плохо не должно быть», «хорошо, что еще оказывают эти услуги!», «у нас бывает по-другому?»* и т.д. Таким образом, мы можем с уверенностью сказать, что сегодня уровень «удовлетворенности населения качеством…» отражает скорее терпимость к той или иной сфере жизнедеятельности.

Помимо формы оценки, в нормативно закрепленных социологических критериях определены объекты социальной оценки. В качестве объектов выступают сферы жизнедеятельности людей: ЖКХ, дошкольное образование, общее образование и т.д. Как мы видим, объекты оценки обозначены в социологических критериях достаточно обобщенно. Таким же образом указанные сферы жизнедеятельности отражаются и в опросниках, без деления на отдельные направления: «Скажите, насколько Вы удовлетворены качеством общего образования?». Данный факт существенно влияет на социальную оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, поскольку среди населения отмечается достаточно низкая степень информированности о содержании деятельности, разграничении полномочий между органами местного самоуправления, органами власти субъекта РФ и федеральным центром, а также и незнание значительной частью населения полного спектра предоставляемых населению услуг. Наиболее типичной здесь является ситуация, когда население (респонденты) приписывает органам местного самоуправления излишние полномочия и ответственность. Так, в период избирательной кампании по выборам мэра г. Ярославля в 2012 году один из кандидатов пообещал жителям города не повышать тарифы на проезд в общественном транспорте. Однако после избрания данного кандидата мэром тарифы на проезд в общественном транспорте значительно повысились (в Ярославской области тарифы на общественный транспорт определяются Департаментом энергетики и регулирования тарифов). Данное обстоятельство вызвало волну недовольства среди населения города: «Новый мэр не исполнил своего предвыборного обещания!». Удивительно, что такие реплики в адрес нового главы города звучали не только от простых граждан, но и от представителей средств массовой информации. Приведенный пример показывает, что ярославцы действительно были уверены в том, что кандидат, а впоследствии мэр, сможет оставить тарифы на проезд на прежнем уровне, что это входит в его компетенцию. Помимо этого, данный пример ярко демонстрирует низкую информированность населения о разграничении полномочий между

региональной и местной властью. Среди социальных заблуждений встречаются и такие, как: уверенность населения в том, что глава района или губернатор способны увеличить размер государственных выплат (стипендий, пособий, пенсий и др.) либо снизить стоимость услуг ЖКХ, темп роста цен и т.д.

На основе своих знаний о конкретных направлениях оказания муниципальных услуг и установок среди населения складывается определенная планка социальных требований. Так, безусловной неожиданностью стал устойчиво высокий уровень удовлетворенности жителей Ярославской области качеством услуг жилищно-коммунального хозяйства – по итогам 2010 года удовлетворенность качеством предоставляемых услуг ЖКХ составила 43,0%, в 2011 году уровень удовлетворенности достиг 45,0% жителей области. Отметим, что проблемы жилищно-коммунального хозяйства на протяжении длительного периода времени лидируют в рейтинге наиболее острых и наболевших жизненных проблем области и населения. Наглядно существование проблем в сфере ЖКХ демонстрируют и сообщения последних нескольких месяцев в средствах массовой информации – отсутствие горячей воды в ряде населенных пунктов Ярославской области (Переславль-Залесский, Тутаев, Ярославль). Еще одним весьма показательным примером, на наш взгляд, является следующий диалог между интервьюером и респондентом (опрос проводился среди жителей г. Ярославля).

Интервьюер: скажите, насколько Вы удовлетворены качеством работы учреждений здравоохранения? Возможны следующие варианты ответа: полностью удовлетворен, скорее удовлетворен, скорее не удовлетворен и полностью не удовлетворен.

Респондент: скорее удовлетворен.

Интервьюер: что Вас не устраивает в работе учреждений здравоохранения?

Респондент: длинные очереди в регистратуру, не попасть к специалисту, старые и обветшалые здания, старая медтехника, недостаток специалистов и еще много чего...

Перечисленных респондентом недостатков работы учреждений здравоохранения вполне хватает, чтобы поставить оценку «неудовлетворительно», но респондент ответил «скорее удовлетворен» их работой. Таким образом, в данном случае оценка «удовлетворительно» выставляется населением за сам факт предоставления услуги, а не за качество предоставленной услуги.

Продемонстрированные примеры убедительно свидетельствуют о наличии существенного влияния установок и когнитивных факторов на социологическую оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления. Наблюдается значительное расхождение между нормативным наполнением оценочных социологических индикаторов и их социальной трактовкой, что снижает ценность получаемых результатов и радиус их возможного применения.

Существуют два пути снижения влияния когнитивных факторов на социологическую оценку:

– редактирование нормативно утвержденных отчетных социологических показателей;

– разработка с учетом степени и характера влияния установок и когнитивных факторов методики оценки органов местного самоуправления.

Первый путь снижения влияния установок и когнитивных факторов предполагает вмешательство федеральных органов власти, процедура изменения формулировки или разработки новых социологических показателей займет длительное время.

Второй путь предполагает изменение методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на уровне региона. Прежде всего, новая методика должна быть основана на балльной форме оценки. При этом социологическая оценка должна производиться по конкретным направлениям различных сфер жизнедеятельности с расчетом на основе данных общего уровня удовлетворенности по конкретным направлениям муниципальных услуг. Анкеты, направленные на выявление социологической оценки эффективности органов местного самоуправления, должны содержать комплексные вопросы.

---

1. Плотинский Ю.М. Модели социальных процессов: Учебное пособие для высших учебных заведений. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Логос, 2001. С. 74.

2. Постановление Губернатора Ярославской области от 05.02.2009 № 40 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ярославской области» // «Губернские вести». 2009. 10 июля. № 60.

3. Садмен С., Брэдберн Н. «Как правильно задавать вопросы: введение в проектирование опросного инструмента» // Институт Фонда «Общественное мнение», 2002. С. 81–97.

4. Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного

самоуправления городских округов и муниципальных районов Ярославской области (с учетом поселений) по итогам 2011 года, июнь 2012 г. / Управление по вопросам местного самоуправления правительства области [Электронный ресурс]. URL: http://www.yarregion.ru (дата обращения: 08.11.2012 г.).

5. Харченко, К.В. Оценка удовлетворенности населения различными сторонами жизнедеятельности: от методики к стандарту [Текст] / К.В. Харченко // Муниципальная власть. 2008. № 6. С. 32–39.

6. Харченко К.В. Удовлетворенность: методология и опыт муниципальных исследований [Текст] / К.В. Харченко. М.: АЛЬПЕРИЯ, 2011. С. 12.

7. Эксперты: население не может дать объективной оценки работе губернаторов // POLITRUS. COM: Экспертно-аналитическая сеть. 2010. 30 окт. URL: http://www.politrus.com (дата обращения: 05.11.2012 г.).

1. Plotinskij Ju.M. Modeli social'nyh processov: Uchebnoe posobie dlja vysshih uchebnyh zavedenij. Izd. 2-e, pererab. i dop. M.: Logos, 2001. S. 74 (Russian).

2. Postanovlenie Gubernatora Jaroslavskoj oblasti ot 05.02.2009 № 40 «Ob ocenke jeffektivnosti dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija gorodskih okrugov i municipal'nyh rajonov Jaroslavskoj oblasti» // «Gubernskie vesti». 2009. 10 ijulja. № 60 (Russian).

3. Sadmen S., Brjedbern N. «Kak pravil'no zadavat' voprosy: vvedenie v proektirovanie oprosnogo instrumenta» // Institut Fonda «Obshhestvennoe mnenie», 2002. S. 81–97 (Russian).

4. Svodnyj doklad o rezul'tatah monitoringa jeffektivnosti dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija gorodskih okrugov i municipal'nyh rajonov Jaroslavskoj oblasti (s uchetom poselenij) po itogam 2011 goda, ijun' 2012 g. / Upravlenie po voprosam mestnogo samoupravlenija Pravitel'stva oblasti [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.yarregion.ru (data obrashhenija: 08.11.2012 g.) (Russian).

5. Harchenko, K.V. Ocenka udovletvorennosti naselenija razlichnymi storonami zhiznedejatel'nosti: ot metodiki k standartu [Tekst] / K.V. Harchenko // Municipal'naja vlast'. 2008. № 6. S. 32–39 (Russian).

6. Harchenko K.V. Udovletvorennost': metodologija i opyt municipal'nyh issledovanij [Tekst] / K.V. Harchenko. M.: AL''PERIJa, 2011. S. 12 (Russian).

7. Jeksperty: naselenie ne mozhet dat' ob#ektivnoj ocenki rabote gubernatorov // POLITRUS. COM: Jekspertno-analiticheskaja set'. 2010. 30 okt. URL: http://www.politrus.com (data obrashhenija: 05.11.2012 g.) (Russian).

UDC 316

THE ROLE OF COGNITIVE FACTORS AND DIRECTIVES IN SOCIAL EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE ACTIVITY OF SELF-GOVERNING AUTHORITIES

Kiseleva Natalia Victorovna,
Yaroslavl State University after P.G.Demidov, Postgraduate of the Chair of Sociology, Yaroslavl, Russia.
E-mail: nkiseleva_polit@mail.ru

Annotation
The article is devoted to evaluation of municipal authorities and influence of cognitive factors on social evaluation of the functioning of municipal authorities. The main purpose of the article is to determine a level of influence of cognitive factors on social evaluating the effectiveness of the functioning of municipal authorities. The results of the social research devoted to the social evaluation of the municipal authorities of Yaroslavl region are analyzed in the article.

Key concepts:
municipal government,
efficiency,
social evaluation,
cognitive factors,
social contentment.