

Опыт использования результатов опросов общественного мнения в регулировании системы местного самоуправления

Алевтина Н. Моисеева

*Институт социально-политических исследований РАН,
Москва, Россия, moiseeva-alevtina@bk.ru*

Аннотация. В статье анализируется опыт использования результатов опросов общественного мнения в регулировании системы местного самоуправления. Автор статьи акцентирует внимание на том, что особую значимость для формирования актуальных моделей организации местного самоуправления, позволяющих реализовать основные положения федеральных законов, приобретает не только оценка эффективности деятельности органов местной власти, но и использование результатов общественного мнения, позволяющих анализировать социально-политическую ситуацию в муниципальных образованиях, а также повышать качество взаимодействия с населением. При этом отмечается противоречивость роли местного самоуправления, поскольку низкая осведомленность населения ведет к неготовности включаться в управленческий процесс. Обосновывается мысль о том, что социологические исследования, являясь инструментом получения оперативной информации, позволяют своевременно выявлять политические и социальные настроения, предпочтения и ожидания в обществе, потенциал развития муниципального образования, а также меры, необходимые для инициирования данного развития. В заключении делается вывод о том, что принятие эффективных управленческих решений, оптимизация системы местного самоуправления, а следовательно, стабильность самого института невозможны без анализа и учета информации, транслируемой со стороны общества.

Ключевые слова: общественное мнение, влияние общественного мнения, результаты опросов общественного мнения, социологические исследования, эффективность деятельности органов местной власти

Для цитирования: Моисеева А.Н. Опыт использования результатов опросов общественного мнения в регулировании системы местного самоуправления // Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». 2021. № 3. С. 110–119. DOI: 10.28995/2073-6401-2021-3-110-119

Experience of using results of the public opinion polls in the regulation of the local self-government

Alevtina N. Moiseeva

*Russian Academy of Sciences Institute of Social and Political Studies,
Moscow, Russia, moiseeva-alevtina@bk.ru*

Abstract. The article analyzes the experience of using results of the public opinion polls in the regulation of the local self-government system. The author of the article focuses on the fact that it is not only the assessment of the effectiveness of the activities of local authorities that is of particular importance for the formation of relevant models for the organization of local self-government allowing to implement the main provisions of federal laws, but also the use of results of the public opinion, allowing to analyze the socio-political situation in municipalities, as well as to improve the quality of interaction with the population.

At the same time, the contradictory role of local self-government is noted, since low awareness of the population leads to unwillingness to be involved in the management process. The author substantiates the idea that sociological research, being a tool for obtaining operational information, allows timely identification of political and social moods, preferences and expectations in society, the potential for the development of a municipality, as well as measures necessary to initiate such development. Finally it is concluded that making the effective management decisions, optimizing the local self-government system, and, consequently, the stability of the institution itself, is impossible without analyzing and taking into account the information communicated by the society.

Keywords: public opinion, the influence of public opinion, results of the public opinion polls, sociological research, effectiveness of the activities of local authorities

For citation: Moiseeva, A.N. (2021), "Experience of using results of the public opinion polls in the regulation of the local self-government", *RSUH/RGGU Bulletin. "Philosophy. Sociology. Art Studies" Series*, no. 3, pp. 110–119, DOI: 10.28995/2073-6401-2021-3-110-119

Вопросы формирования и развития общественного мнения – одна из самых сложных и важных проблем общественно-политической науки. На современном этапе общественное мнение является объектом изучения многих гуманитарных наук, таких как социология, культурология, социальная психология, педагогика, философия и религиоведение, поскольку представляет не только научный интерес, но и имеет общественно-политическое значение.

Развитие концепции «общественного мнения» тесно связано с социальными, политическими и экономическими изменениями, которые происходили на протяжении веков. В самом общем смысле общественное мнение можно определить как совокупность различных индивидуальных мнений. Более конкретные представления об общественном мнении определяются в концепциях общественного мнения, которые придают большее значение мнению отдельных лиц, большинства/меньшинства, групп или элиты при рассмотрении социальных явлений и процессов. Исходя из всех определений, имеющихся в различных научных источниках, рабочим определением понятия «общественное мнение» будет выступать

своеобразный способ существования и проявления массового сознания, посредством которого выражается духовное или духовно-практическое отношение народного большинства к актуальным для него фактам, событиям, явлениям и процессам действительности [Богдан 2007].

Основная особенность общественного мнения заключается в способности «контролировать» и «регулировать» деятельность экономических, политических, социальных и духовных институтов, оказывая прямое воздействие на их функционирование. Общественное мнение способно выступать также в качестве созидательной или разрушительной силы, поскольку оно может как ускорять, так и тормозить проводимые в обществе преобразования.

Взгляды на роль общественного мнения в различных сферах жизнедеятельности сильно различаются. С одной стороны, отмечается, что государство должно руководствоваться общественным мнением, чтобы учитывались интересы людей. С этой точки зрения опросы общественного мнения необходимы для обеспечения демократического управления, и органы власти должны уделять пристальное внимание мнению общественности при принятии решений. Полярная позиция заключается в том, что многие представители общественности не обладают достаточной компетентностью, поэтому прислушиваться к ним при принятии управленческих решений нецелесообразно.

В современных же демократических обществах государственная власть строится, контролируется и обуславливается силой активного общественного мнения, поскольку это является отличительной чертой самой демократии. При этом основная причина столь пристального внимания со стороны государства к общественному мнению заключается в возможности общественности влиять на политику. Для повышения эффективности своей деятельности

социальные институты стремятся руководствоваться опросами общественного мнения, тем самым разрабатывая предполагаемые программы и планы с учетом условий социальной среды, настроений людей и их отношений к различным процессам, происходящим в обществе.

Роль общественного мнения в регулировании системы местного самоуправления

Наиболее близко соприкасается с народом муниципальная ветвь власти. Это можно объяснить тем, что местное самоуправление отчасти – это зеркало, отражающее отношение к государственной власти в целом. На местное самоуправление возложена огромная миссия: оно позволяет решать не только местные вопросы граждан, но и стабилизировать общественную жизнь в стране.

Однако современная модель местного самоуправления находится в неразвитом состоянии и нуждается в регулировании эффективности деятельности местного самоуправления посредством применения на практике результатов общественного мнения, которые способствуют более устойчивому и эффективному управлению, а также устранению существующих проблем.

Трудно представить себе систему местного самоуправления без активной поддержки населения, в частности, без осознанного понимания гражданами сути, функции и принципов взаимодействия с представителями муниципальных образований. Однако на сегодняшний день привлечение граждан к участию в управлении представляет собой достаточно сложную задачу в связи с отсутствием в массовом сознании россиян четкого понимания сущности местного самоуправления. Это связано, прежде всего, с тем, что политическая практика 90-х оставила большой отпечаток во взаимоотношениях государства и населения, породив тем самым скептические настроения в обществе. Особое внимание следует уделить тому, что пассивность наблюдается не только со стороны жителей, но и со стороны самих муниципальных служащих. Согласно данным, «сами служащие не готовы к взаимодействию с населением, не считают это необходимым» [Великая 2003]. Истоки сложившейся ситуации можно наблюдать как в неготовности самих представителей органов местной власти адаптироваться к условиям, так и в недоверии граждан к институту местного самоуправления.

Согласно мониторингу, проведенному Всероссийским Советом местного самоуправления в 2013 г., в муниципальных образованиях

наблюдался дефицит качественных профессиональных кадров органов местного самоуправления. Это связано, прежде всего, со старением кадров и низкой долей молодежи в кадровом составе [Масилова, Лобов 2019]. К вопросу формирования кадровой политики стоит обратиться по той причине, что привлечение молодых кадров является мощным противодействием существующего старения кадрового состава органов местного самоуправления. Помимо преимуществ в возрасте, молодые сотрудники гибки, готовы учиться и, как правило, с большим энтузиазмом относятся к своей работе в надежде получить опыт и одновременно бороться за продвижение по службе. Получив возможность реализовать свои идеи на практике, они внесут свой вклад в повышение эффективности органов местной власти.

На сегодняшний день в условиях неустойчивой динамики развития эпидемиологической ситуации, оказывающей всестороннее влияние на различные сферы жизни, актуализируется необходимость надежного информационного обслуживания всех уровней власти, в том числе муниципальной.

Для вовлечения населения в муниципальное управление стоит рассмотреть возможность использования местными властями электронных средств массовой коммуникации, поскольку это может в значительной степени увеличить долю информированных о деятельности местных органов власти людей, а также повысить уровень доверия к ним. Преимущества использования виртуальных информационных каналов для отслеживания интересующих новостей носят разносторонний характер: оперативность получения информации, отсутствие привязки к периодичности выхода номеров печатных изданий, выпусков программ ТВ – и радиовещания; широкий спектр освещаемых вопросов, возможность найти информацию в отношении фактически любой интересующей тематики, события/факта и т. д.; совмещение развлекательного и новостного контента, затрагивающего вопросы социальной, экономической и политической повестки, возможное даже на платформе одного социального сообщества, позволяющее снизить информационную и эмоциональную нагрузку; наличие различных точек зрения по интересующим вопросам, позволяющее в ходе сравнения отдельных мнений формировать собственную точку зрения; возможность обратной связи на различных уровнях, включая представителей официальных структур, муниципальных служб городского хозяйства, представителей административного властного аппарата.

Игнорирование общественного мнения может привести к тому, что система местного самоуправления, являясь самостоятельной

ветвью власти, придет к состоянию застоя. Ключевым фактором, способствующим повышению уровня доверия к органам местной власти, является рост общего уровня качества жизни населения посредством решения насущных проблем. Успешное взаимодействие с представителями местного самоуправления предполагает решение проблемы информированности граждан посредством достижения «информированного согласия»: когда люди знают, понимают и поддерживают муниципальную власть.

*Опыт использования
результатов общественного мнения
в регулировании системы
местного самоуправления*

Актуальность изучения опыта использования результатов общественного мнения в регулировании различных социальных процессов продиктована содержанием и многогранностью понятия «общественное мнение». Объективно измерить эффект от проводимой внутренней политики, а значит, проводить коррекцию действий власти, принимать новые управленческие решения можно только социологическими методами. В то же время необходимо установить нормативные стандарты и признать важность социологического сопровождения исполнения нормативно-правовых актов [Великая, Моисеева 2021].

Данные социологических опросов населения об оценке результатов деятельности органов местного самоуправления на территории регионов в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов”» проводятся с применением ИТ-технологий. Основное преимущество их заключается в том, что изучение общественного мнения позволяет проследить тенденции и динамику его изменения, узнать реальное отношение к событиям и явлениям, происходящим как в самой системе местного самоуправления, так и вне. При этом в ряде регионов существуют специализированные службы, занимающиеся опросами общественного мнения. Так, например, в Ульяновской области

проведением исследований, направленных на развитие потенциала региона, занимается «Центр стратегических исследований Ульяновской области». Кроме того, в Москве по инициативе Правительства Москвы с 2011 г. функционирует Центр мониторинга общественного мнения Правительства Москвы (ЦМОМ), целью которого являются: изучение общественного мнения; оперативное выявление наиболее острых городских проблем; получение обратной реакции москвичей на инициативы городских властей; прием предложений граждан по усовершенствованию работы городских структур и оптимизации городской жизни; оценка жителями деятельности органов исполнительной власти города Москвы и их подведомственных организаций. Подобная практика свидетельствует о том, что использование результатов опросов общественного мнения – это уже не потребность, а управленческая практика, направленная на развитие и результативность реализации городских программ.

Среди исследовательских центров, занимающихся изучением отношений россиян к системе местного самоуправления, можно выделить ВЦИОМ, РОМИР, ФОМ и ЦИРКОН. Практически все исследования общественного мнения в области местного самоуправления проводятся по заказу федеральных или региональных органов государственной власти. Также, в соответствии с нормативно-правовыми актами, результаты, полученные в ходе проведения социологических исследований, должны быть опубликованы на официальных сайтах муниципальных образований и сайтах субъектов. Кроме исследовательских центров изучением представлений россиян о системе местного самоуправления занимаются отдельно взятые исследователи, например, Н.М. Великая, Б.А. Грушин, А.А. Крыштановский, Г.В. Осипов, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветкова, В.А. Ядов и другие. Проблемы формирования, современного состояния и будущего местного самоуправления в мировом пространстве рассматриваются также в работах А.А. Божьи-Воли, Р.М. Вульфовича, В.Н. Лобко [Божья-Воля 2015; Вульфович, Грибанова 1997; Лобко 2010].

Таким образом, мы видим, что исследования общественного мнения в интересах эффективной реализации деятельности местного самоуправления представляют широкий спектр изучаемых проблем. Основная ценность результатов общественного мнения в области местного самоуправления заключается в том, что регулярность обращения к результатам общественного мнения как информационному источнику повышает ценность принимаемых решений и увеличивает эффективность управления в целом.

Отчеты о результатах, которые представляют опросы общественного мнения, являются весомым аргументом наличия серьезных проблем в системе местного самоуправления. Несмотря на это, в настоящее время практическая ценность результатов исследовательских работ теряется. Можно предположить, что основной причиной такого игнорирования является влияние общего государственного вектора на деятельность местного самоуправления.

Исследования общественного мнения – это важнейший и практически единственный канал обратной связи от общества к власти, обладающий довольно сильным влиянием на общественность. К сожалению, приходится часто сталкиваться с тем, что власть пытается «обороняться», «защищаться» от влияния со стороны общественности, так как общественное мнение способно не только воздействовать на органы управления, определять многие их решения, но и задавать направление общественного развития. Однако нельзя не отметить позитивную тенденцию совершенствования механизма взаимодействия власти с общественностью, проявляющуюся в практике применения метода “face to face” в Самарской, Ульяновской, Московской и других областях.

Подводя итоги, следует сказать, что институт обращений граждан сегодня начинает осознаваться как важная часть политической реальности. В связи с этим возникает острая необходимость в изучении настроений граждан и возможности их формирования органами власти. Опыт использования результатов исследований в регулировании местного самоуправления раскрыт незначительно и остается по большей части без особого внимания. Использование рекомендаций по повышению уровня доверия между населением и местным самоуправлением, предоставляемых исследователями, на наш взгляд, является весьма перспективным направлением улучшения и эффективной деятельности системы местного самоуправления.

Литература

- Богдан 2007 – *Богдан Е.Н.* Медиаобраз России как понятие теории журналистики // Вестник Моск. ун-та. Сер. 10: Журналистика. 2007. № 4. С. 122–127.
- Божья-Воля 2015 – *Божья-Воля А.А.* Оценка органов местного самоуправления: статистика или мнение жителей? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 53–68.
- Великая 2003 – *Великая Н.М.* Основные тенденции политического участия в местном самоуправлении // Социологические исследования. 2003. № 8. С. 45–49.

- Великая, Моисеева 2021 – *Великая Н.М., Моисеева А.Н.* Оценки эффективности деятельности органов местной власти: методология и методика // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 1 (65). С. 55–64.
- Вульфович, Грибанова 1997 – *Вульфович Р.М., Грибанова Г.* Системы местного самоуправления в зарубежных странах самоуправления [Электронный ресурс] // Северная Пальмира. Приложение. СПб., 1997. С. 70–83. URL: <https://clck.ru/Yvma5> (дата обращения 22 августа 2021).
- Лобко 2010 – *Лобко В.Н.* Функциональный и территориальный аспекты проблемы развития местного самоуправления [Электронный ресурс] // Власть. 2010. № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/funktsionalnyy-i-territorialnyy-aspekty-problemy-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 24 августа 2021).
- Масилова, Лобов 2019 – *Масилова М.Г., Лобов В.Е.* Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2019. Т. 11. № 4. С. 170–179.

References

- Bogdan, E.N. (2007), “Media image of Russia as a concept of the journalism theory”, *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Series 10: Journalism*, no. 4, pp. 122–127.
- Bozh'ya-Volya, A.A. (2015), “Local governance performance: objective indicators or citizens' satisfaction (Statistics or the residents opinion)”, *Issues of State and Municipal Management*, no. 1, pp. 53–68.
- Lobko, V.N. (2010), “Functional and territorial aspects in the issue of development of local self-government”, *Vlast'*, no. 1, available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/funktsionalnyy-i-territorialnyy-aspekty-problemy-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya> (Accessed 24 August 2021).
- Masilova, M.G. and Lobov, V.E. (2019), “Problems of staffing of local self-government bodies and ways to solve them”, *The Territory of New Opportunities. The Herald of Vladivostok State University of Economics and Service*, vol. 11, no. 4, pp. 170–179.
- Velikaya, N.M. (2003), “Basic trends of political participation in local governance”, *Sociological Studies*, no. 8, pp. 45–49.
- Velikaya, N.M. and Moiseeva, A.N. (2021), “Evaluation of the effectiveness in the activities of local authorities. Methodology and methods”, *Political Science Issues*, no. 1 (65), pp. 55–64.
- Vulfovich, R.M. and Gribanova, G. (1997), “Systems of local self-government in foreign countries of self-government”, *Northern Palmyra*, available at: <https://clck.ru/Yvma5> (Accessed 22 August 2021).

Информация об авторе

Алевтина Н. Моисеева, аспирант, Институт социально-политических исследований РАН, Москва, Россия; 119333, Россия, Москва, ул. Фотиевой, д. 6, стр. 1; moiseeva-alevtina@bk.ru

Information about the author

Alevtina N. Moiseeva, postgraduate student, Institute of social and political studies, RAS, Moscow, Russia; bldg. 1, bld. 6, Fotievoi Street, Moscow, Russia, 119333; moiseeva-alevtina@bk.ru