

УДК 621.1 (073.5)

Анна Алексеевна Русанова¹,
кандидат педагогических наук, доцент,
Забайкальский государственный университет
(672039, Россия, г. Чита, ул. Александрo-Заводская, 30),
e-mail: rusanova_a_a@mail.ru

Максим Викторович Номоконов²,
кандидат исторических наук, доцент,
Забайкальский государственный университет
(672039, Россия, г. Чита, ул. Александрo-Заводская, 30),
e-mail: nomokonov85@mail.ru

Социологическое сопровождение исполнения нормативно-правовых актов как фактор результативности деятельности органов региональной власти

Во вступительной части статьи актуализируется проблема качества исполнения нормативно-правовых актов органами региональной власти. Далее рассматриваются основные направления реализации внутренней политики, выраженные в Указах главы государства. Авторами поднимается проблема исполнения региональными органами власти указов Президента. Анализируются уровень и степень применения социологических методов в оценке деятельности региональных властей. На основе статистических методов описывается современная система социологического сопровождения деятельности региональных властей в России. Дается критический анализ технологии применения онлайн-опросов на порталах органов управления субъектов Российской Федерации как методики оценки эффективности деятельности региональной власти. Обосновывается роль социологии как механизма обратной связи в оценке деятельности региональных властей и механизма принятия и корректировки политико-управленческих решений. Описывается методика социологического исследования, обосновывается выборка, представляются её характеристики и структура. На основе социологических исследований в Забайкальском крае анализируется оценка населением деятельности органов региональной власти по исполнению предвыборной программы Президента, выраженной в так называемых «майских указах». Рассматриваются существующие формы социологической оценки региональной власти, сложившиеся в субъектах Российской Федерации. Предлагается модель взаимодействия региональной власти и социологических кафедр.

Ключевые слова: региональная власть, исполнение нормативно-правовых актов, удовлетворённость, социологическое сопровождение, социологическая оценка

Anna A. Rusanova³,
Candidate of Pedagogy, Associate Professor,
Transbaikal State University
(30 Aleksandro-Zavodskaya st., Chita, 672039, Russia),
e-mail: rusanova_a_a@mail.ru

Maksim V. Nomokonov⁴,
Candidate of History, Associate Professor,
Transbaikal State University
(30 Aleksandro-Zavodskaya st., Chita, 672039, Russia),
e-mail: nomokonov85@mail.ru

Sociological Support of Implementation of Regulatory Legal Acts as a Factor of Effectiveness of Regional Authorities

The introductory part of the article considers a problem of the quality of implementation of regulatory legal acts by the regional authorities. The article studies the main directions of domestic policy expressed in the presidential decrees. The authors raise a problem of implementation of presidential decrees by regional authorities and analyze the level and degree of application of

¹ А. А. Русанова является основным автором, которым разработаны основные положения исследования.

² М. В. Номоконов является организатором исследования, формулирует выводы и обобщает итоги реализации коллективного проекта.

³ А. А. Rusanova is the main author, she has developed the main provisions of the study.

⁴ М. В. Nomokonov is the author who has organized the study, formulated the conclusions and findings in realization of the group project.

sociological methods in the evaluation of the regional authorities. The activities of regional authorities in Russia are described by the modern system of sociological support on the basis of statistical methods. We have used a critical analysis of online-poll technology on portals of the authorities of the Russian Federation as a method of evaluating the performance of regional authorities. The role of sociology is a feedback mechanism to assess the performance of the regional authorities and the mechanism of decision and adjustment of political and administrative decisions. The technique of sociological research is described, sampling is grounded, its characteristics and structure are submitted. On the basis of sociological research in the Trans-Baikal region, the population estimate of the activities of the regional government for the implementation of the election program of the President expressed in so-called "May decrees" is analyzed. We consider the existing forms of sociological assessment of the regional authorities established in the Russian Federation.

Keywords: regional authority, implementation of regulatory legal acts, satisfaction, sociological support, sociological evaluation

Исполнение нормативно-правовых актов в любой стране является залогом формирования правового государства. С момента возникновения такого социального института, как государство, за нарушение или ненадлежащее исполнение правовых норм формировалась система санкций. Эффективное функционирование правовой системы заключается не только в постоянном совершенствовании законодательства и создании новых правовых актов, но и в том, насколько все институты и члены общества следуют букве закона.

Указы высшего должностного лица государства, наряду с Конституцией и основными законами, образуют вершину в иерархии системы нормативно-правовых актов. В последнее десятилетие Указы Президента нашей страны стали не только нормативными и индивидуально-правовыми актами, но и неким вектором внутренней и внешней политики, ориентиром для органов власти федерального и регионального уровня. В этом смысле наибольшую социально-политическую направленность имеют Указы Президента В. В. Путина, в которых отразились положения предвыборной политической программы Президента. Они получили название «майские указы». Издание Указов стало гарантом незамедлительного выполнения предвыборных обещаний действующего главы государства. Исполнение же данных поручений сегодня является одним из основных показателей эффективности деятельности органов власти всех уровней. По оценке исполнения «майских указов» проводятся государственные советы, ведомственные совещания, назначаются специальные должностные лица, ответственные за исполнение.

Поскольку «майские указы» имеют явно социальную направленность, призва-

ны изменить жизнь российского общества, отдельных его социальных групп, то процесс их исполнения вполне может стать объектом изучения современной прикладной социологии, а сама социология – механизмом контроля за исполнением поручений Президента. В основе данного утверждения лежат идеи теорий неоклассической метапарадигмы социологического исследования, базирующейся на принципах холизма и объективности. В частности, современные научные представления о власти как социальном институте, выполняющем определённые функции, опираются на идеи структурного функционализма, а в рамках стратификационного подхода выявляется социальная поляризация. Немаловажное значение приобретает и теория конфликта. В то же время, с точки зрения изучения процессов меняющегося социального мира, значимость приобретают теории неклассической метапарадигмы. В этом смысле особую роль в рамках проблемы взаимодействия власти и человека играет теория символического интеракционизма, дающая возможность социологической оценки результативности деятельности органов власти с точки зрения самого человека в соответствии с его личными оценками и толкованиями. Специфические же особенности этой оценки на уровне региональной власти изучаются в русле этнометодологии.

Итак, только социологическими методами можно объективно измерить эффект от проводимой внутренней политики, а значит, проводить коррекцию действий власти, принимать новые управленческие решения. При этом необходимо нормативное закрепление и признание значения социологического сопровождения исполнения столь важных актов главы государства. Таким

нормативно-правовым актом можно считать Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Этот документ устанавливает перечень показателей, по которым оценивается региональная власть. Одним из показателей является оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Данный показатель невозможно измерить без применения социологических методов. Необходимо отметить, что механизм применения социологических методов для оценки удовлетворённостью населением деятельностью региональных властей закреплён в нормативно-правовых актах не впервые. С 2008 г. в отдельных актах Президента и Правительства была прописана обязательность изучения удовлетворённости населения отдельными аспектами внутренней политики. Как известно, любой нормативно-правовой акт, принимаемый высшими органами власти, проходит ряд процедур согласовательного и уведомительного характера, в связи с чем обретает необходимое финансовое и юридическое обеспечение. Соответственно, и на изучение показателей удовлетворённости населением органами власти выделяются необходимые средства. Поскольку в нашей стране нет государственных структур, специализирующихся на организации и проведении социологических исследований, изучением занимаются научные, коммерческие и общественные организации. В связи этим органами власти должны объявляться конкурсы на выполнение работ по проведению социологических исследований для исполнения Указа Президента № 1199.

Проанализировав портал государственных закупок, можно утверждать, что федеральные органы исполнительной власти такие конкурсы объявляют. Задания федеральной власти чаще всего выполняют крупнейшие социологические центры страны – Фонд «Общественное мнение» и Всероссийский центр изучения общественного мнения. Что же касается региональных органов власти, то в 2015 г., согласно portalу zakupki.gov.ru, комплексные социологические исследования по изучению удовлетворённости населением органами региональной власти проводились в лишь

в 8 субъектах (из 83!), стоимость контрактов варьируется от 400 тыс. до 20 млн. р. (табл. 1).

Таблица 1
**Регионы Российской Федерации,
в которых проводились социологические
исследования удовлетворённости населением
деятельностью органов власти, 2015 г.**

№ п/п	Регион	Совокупные затраты на социологические исследования
1	Архангельская область	7 500 000 р.
2	Калининградская область	825 000 р.
3	Республика Хакасия	4 000 000 р.
4	Свердловская область	20 091 789 р.
5	Тюменская область	10 859 400 р.
6	Удмуртская Республика	400 000 р.
7	Ханты-Мансийский АО – Югра	875 000 р.
8	Ярославская область	3 685 000 р.

Примечание. Исследования проведены на основе данных портала zakupki.gov.ru.

Однако отсутствие официальных государственных заказов на проведение социологических исследований ещё не означает, что они не проводятся. Более 30 регионов выбрали более простой и менее затратный способ изучения общественного мнения – интернет-опросы на порталах региональных органов власти. Анализ официальных сайтов органов власти субъектов Российской Федерации показал, что метод интернет-опросов достаточно популярен. На 836 сайтах различных органов исполнительной власти регионов предоставляется возможность оценить деятельность тех или иных органов власти. Чаще всего инструментарий подобных интернет-опросов достаточно примитивен, нередко представляет собой «опросник» из 1–2 закрытых вопросов.

Возникает вопрос и об объективности информации, полученной в результате таких опросов. Известно, что интернет-опросам присущ ряд недостатков, не позволяющих получить не только глубинную, но, главное, репрезентативную информацию. Это связано со смещением выборки. С одной стороны, происходит её сужение до пользователей конкретного интернет-сайта.

С другой – расширение, так как один и тот же респондент имеет возможность участия в опросе неограниченное количество раз.

Интернет-опрос не даёт полной информации и в плане демографической характеристики обследуемой совокупности, так как личные данные интернет-пользователей не всегда корректны и достоверны.

Эти утверждения отражают данные Фонда «Общественное мнение». По результатам опросов доля активной интернет-аудитории в России, т. е. пользователей, выходящих в Сеть хотя бы раз за сутки, – составляет 45 %. При этом, только 3 % опрошенных отвечают, что принимают участие в интернет-голосованиях. Возрастная структура российской аудитории Интернета практически не представлена старшим поколением (доля активных пользователей в возрасте 55 лет и старше составляет 3,2 %). Очевидно, что выборка интернет-сообщества не отражает генеральную совокупность населения России.

Таким образом, использование органами исполнительной власти регионов подобного типа опросов создаёт лишь иллюзию исполнения Указа Президента № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

И ещё один аргумент, подтверждающий данный вывод. Сама категория «удовлетворённость» достаточно неоднозначна с точки зрения её содержательного компонента. С одной стороны, это чисто субъективная оценка человеком каких-либо явлений, событий и т. д. С другой – это важный социальный показатель, с помощью которого можно оценить социальный эффект того или иного явления.

Программно-целевой подход в управлении подразумевает наличие количественных оценок результативности работы административных структур. Но не всегда средствами официальной статистики можно получить объективные и своевременные данные. В такой ситуации показатели удовлетворённости могут заполнить пробелы и, в определённой мере, скорректировать статистику. Это возможно, если понятие удовлетворённости чётко операционализировано, сопоставлено с контекстом и влияющими на него факторами, разбито на индикаторы. Подобный опыт имеется в отдельных отраслях социологической науки

(например, категория «удовлетворённость трудом» достаточно хорошо разработана в социологии организаций).

Таким образом, поверхностный подход к проведению, невалидные методики осуществляемых органами исполнительной власти регионов так называемых исследований по оценке удовлетворённости населения различными сферами социальной жизни, органами власти деятельностью разного рода организаций вызывают, по меньшей мере, недоумение, а, в сущности, вводят в заблуждение потребителей данной информации, тем самым наносят ущерб имиджу социологических исследований.

В настоящее время президентскими указами утверждены перечни показателей оценки эффективности деятельности региональных властей, которые на основании Указа Президента № 1199 должны оцениваться населением. Независимой научно-аналитической социологической службой Забайкальского государственного университета в рамках комплексного социологического исследования «Мониторинг социально-политической и социально-экономической ситуации Забайкальского края» проведён социологический опрос на тему «Удовлетворённость населения Забайкальского края деятельностью органов власти по исполнению "майских указов" Президента России».

Количество респондентов определялось в соответствии с методикой, которая предполагает построение сложного типа выборки. В результате чего была сконструирована репрезентативная многоступенчатая выборка: первая ступень – стратифицированная (районированная) – 35 населённых пунктов из 18 муниципальных районов Забайкальского края: 3 городских округа, 15 городских поселений, 17 сельских поселений; вторая – квотная (по полу, возрасту, образованию); третья – случайная (с использованием шагового интервала квартирного опроса).

Объём выборки составил 800 чел. Данные, полученные в ходе опроса, могут быть экстраполированы на всё население Забайкальского края. Погрешность составила 3,82 %.

В качестве индикаторов удовлетворённости деятельностью органов власти по исполнению «майских указов» были определены следующие оценочные позиции:

– наличие и оценка реальных результатов по решению задач президентских указов;

- оценка значимости задач «майских указов» для региона;
- оценка положения дел, «благополучия/неблагополучия» в Забайкальском крае;
- оценка деятельности правительства по решению задач президентских указов;
- оценка деятельности властей края по решению задач президентских указов в регионе.

Результаты опроса показали, что около трети респондентов (32,9 %) не видят никаких сдвигов к лучшему в решении задач, которые определил Президент в своих «майских указах» 2012 г. Если учесть, что 26,5 % опрошенных вообще затруднились оценить ситуацию, то картина вырисовывается достаточно нелицеприятная (табл. 2).

Таблица 2

Распределение мнений респондентов о наличии и оценке реальных результатов по решению задач президентских указов

	<i>Назовите, пожалуйста, те задачи, поставленные в этих указах, в решении которых за это время, по Вашему мнению, произошли заметные сдвиги к лучшему (любое число ответов)</i>	<i>Если среди перечисленных задач есть такие, для решения которых за полтора года не было сделано ничего полезного и ситуация ухудшилась, то назовите их, пожалуйста (любое число ответов)</i>
	Процент	
Создание новых рабочих мест с достойными условиями труда и высокой оплатой	5,4	28,8
Повышение качества услуг ЖКХ	5,5	22,6
Строительство дорог, обеспечение транспортных связей с труднодоступными территориями	13,0	18,1
Увеличение оплаты труда бюджетников (учителей, преподавателей вузов, медицинских работников и др.)	8,0	15,3
Бесплатное предоставление земельных участков под строительство жилья для многодетных семей	11,0	12,0
Облегчение доступа к ипотечным кредитам для некоторых категорий граждан (молодые семьи, многодетные, военнослужащие, бюджетники)	10,8	10,1
Повышение доступности детских садов, сокращение очередей, развитие негосударственных дошкольных учреждений	6,0	15,1
Ужесточение контроля за соблюдением миграционного законодательства	4,9	7,5
Предоставление отслужившим в армии дополнительных льгот при поступлении в вузы, а также на госслужбу	3,5	3,8
Сокращение дефицита медицинских кадров и повышение их квалификации	5,4	14,9
Реорганизация неэффективных учреждений образования (вузы, школы)	5,5	4,5
Предоставление государственных и муниципальных услуг (выдача справок, постановка на учёт и пр.) в режиме «одного окна»	3,6	9,0

Ужесточение контроля над лицами, занимающими высокие должности на госслужбе, в целях предотвращения коррупции	9,0	9,5
Расширение возможностей обжаловать действия органов власти в суде; введение наказаний для чиновников за некачественное обслуживание	5,4	7,0
Нет таких задач	32,9	11,3
Затрудняюсь ответить	26,5	39,8

В ходе анализа сопоставлялись оценочные позиции респондентов по поводу реальных результатов по решению задач президентских указов респондентов и значимости задач «майских указов» для региона с их представлениями о значимых социально-экономических проблемах края (оценка «благополучия/неблагополучия») и первостепенных задачах их решения. Критериями оценок «благополучие/неблагополучие» в крае стали две группы показателей. В первую группу вошли показатели, в качестве которых выступили социальные и экономические проблемы региона, в последнее время волнующие население больше всего, во вторую – первоочередные, по мнению населения, задачи по решению этих проблем. И те, и другие характеризуют,

по сути, удовлетворённость населения социально-экономической политикой властей.

В качестве одной из важнейших задач, которую должны решать власти Забайкальского края в первую очередь, респонденты определяют снижение безработицы и создание новых рабочих мест (40,4 %), а создание новых рабочих мест с достойными условиями труда и высокой оплатой 55,8 % респондентов считают самой важной, значимой, неотложной из задач, которые определил Президент в своих «майских указах». При этом лишь 5,4 % видят положительные изменения ситуации, а 28,8 % забайкальцев считают, что для решения этих задач в регионе за последнее время не было сделано ничего полезного, и ситуация ухудшилась (табл. 3).

Таблица 3

Соотношение показателей социально-экономических проблем региона и первоочередных задач по решению этих проблем (безработица)

Вопрос	Показатель	Проценты
Как Вы считаете, какие задачи должны решать власти нашего края в первую очередь?	Снижение безработицы и создание новых рабочих мест	40,4
Назовите, пожалуйста, те задачи, поставленные в этих указах, в решении которых за это время, по Вашему мнению, произошли заметные сдвиги к лучшему	Создание новых рабочих мест с достойными условиями труда и высокой оплатой	5,4
Если среди перечисленных задач есть такие, для решения которых за это время не было сделано ничего полезного и ситуация ухудшилась, то назовите их, пожалуйста		28,8
А какие из этих задач Вы лично считаете самыми важными, значимыми, неотложными?		55,8

Низкий уровень зарплат и низкий уровень пенсий, стипендий, пособий остаётся постоянной и особо волнующей проблемой для 70,9 % забайкальцев (43,3 и 27,6 %). Но только 8,0 % респондентов заметили положительные сдвиги в решении одной из задач «майских указов» – увеличение оплаты труда бюджетников, а 15,3 % отметили ухудшение ситуации.

Для 31,9 % жителей Забайкальского края актуальной проблемой на сегодняшний

день является недоступность, дороговизна жилья. В соответствии с «майскими указами» эта проблема должна решаться лишь для некоторых групп населения: бесплатное предоставление земельных участков под строительство жилья для многодетных семей и облегчение доступа к ипотечным кредитам для некоторых категорий граждан (молодые семьи, многодетные, военнослужащие, бюджетники). В оценочном плане решения этих задач картина опять мало

утешительная: 11 % опрошенных заметили положительные изменения в решении проблемы бесплатного предоставления земельных участков под строительство жилья для многодетных семей, 10,8 % – в доступе к ипотечным кредитам для некоторых категорий граждан забайкальцев. Примерно в том же процентном соотношении – отрицательные оценочные позиции (12,0 и 10,1 % соответственно) (табл. 5).

Таблица 4

Соотношение показателей социально-экономических проблем региона и первоочередных задач по решению этих проблем (зароботная плата)

<i>Вопрос</i>	<i>Показатель</i>	<i>Проценты</i>
Скажите, пожалуйста, какие социальные и экономические проблемы нашего края в последнее время волнуют Вас больше всего?	Низкий уровень зарплат	43,3
Назовите, пожалуйста, те задачи, поставленные в этих указах, в решении которых за это время, по Вашему мнению, произошли заметные сдвиги к лучшему	Увеличение оплаты труда бюджетников (учителей, преподавателей вузов, медицинских работников и др.)	8,0
Если среди перечисленных задач есть такие, для решения которых за это время не было сделано ничего полезного и ситуация ухудшилась, то назовите их, пожалуйста		15,3
А какие из этих задач Вы лично считаете самыми важными, значимыми, неотложными?		27,6

Таблица 5

Соотношение показателей социально-экономических проблем региона и первоочередных задач по решению этих проблем (жильё)

<i>Вопрос</i>	<i>Показатель</i>	<i>Проценты</i>
Скажите, пожалуйста, какие социальные и экономические проблемы нашего края в последнее время волнуют Вас больше всего?	Недоступность, дороговизна жилья	31,9
Назовите, пожалуйста, те задачи, поставленные в этих указах, в решении которых за это время, по Вашему мнению, произошли заметные сдвиги к лучшему	Облегчение доступа к ипотечным кредитам для некоторых категорий граждан (молодые семьи, многодетные, военнослужащие, бюджетники)	10,8
	Бесплатное предоставление земельных участков под строительство жилья для многодетных семей	11,0
Если среди перечисленных задач есть такие, для решения которых за это время не было сделано ничего полезного и ситуация ухудшилась, то назовите их, пожалуйста	Облегчение доступа к ипотечным кредитам для некоторых категорий граждан (молодые семьи, многодетные, военнослужащие, бюджетники)	10,1
	Бесплатное предоставление земельных участков под строительство жилья для многодетных семей	12,0
А какие из этих задач Вы лично считаете самыми важными, значимыми, неотложными?	Облегчение доступа к ипотечным кредитам для некоторых категорий граждан (молодые семьи, многодетные, военнослужащие, бюджетники)	14,1
	Бесплатное предоставление земельных участков под строительство жилья для многодетных семей	19,0

Некоторые жители Забайкальского края (23,8 %) считают, что улучшение ситуации в ЖКХ должно стать одной из первоочередных задач, которую должны решать региональные власти, что коррелирует с мнением 29,5 % забайкальцев, которые определили эту задачу как одну из самых значимых в «майских указах». Оценивая результаты работы и изменения в данной

сфере, 22,6 % респондентов отметили, что, по сути, региональными властями ничего полезного не сделано. По-прежнему высокие цены на услуги ЖКХ и неудовлетворительное состояние жилищно-коммунального хозяйства являются проблемами нашего края, которые в последнее время больше всего волнуют 42,1 % забайкальцев (табл. 6).

Таблица 6

Соотношение показателей социально-экономических проблем региона и первоочередных задач по решению этих проблем (ЖКХ)

Вопрос	Показатель	Проценты
Как Вы считаете, какие задачи должны решать власти нашего края в первую очередь?	Улучшение ситуации в ЖКХ	23,8
Скажите, пожалуйста, какие социальные и экономические проблемы нашего края в последнее время волнуют Вас больше всего?	Неудовлетворительное состояние жилищно-коммунального хозяйства Высокие цены на услуги ЖКХ	42,1
Назовите, пожалуйста, те задачи, поставленные в этих указах, в решении которых за это время, по Вашему мнению, произошли заметные сдвиги к лучшему		5,5
Если среди перечисленных задач есть такие, для решения которых за это время не было сделано ничего полезного и ситуация ухудшилась, то назовите их, пожалуйста		22,6
А какие из этих задач Вы лично считаете самыми важными, значимыми, неотложными?		29,5

Забайкальцев беспокоят проблемы медицинского обслуживания в крае (22,8 %); 23,1 % респондентов считают сокращение дефицита медицинских кадров и повышение их квалификации значимой зада-

чей президентских указов. В то же время положительные изменения здесь видят только 5,4 % опрошенных, а 14,9 % – ничего полезного и ситуация ухудшилась (табл. 7).

Таблица 7

Соотношение показателей социально-экономических проблем региона и первоочередных задач по решению этих проблем (медицинское обслуживание)

Вопрос	Показатель	Проценты
Скажите, пожалуйста, какие социальные и экономические проблемы нашего области края в последнее время волнуют Вас больше всего?	Низкий уровень зарплат	43,3
Назовите, пожалуйста, те задачи, поставленные в этих указах, в решении которых за это время, по Вашему мнению, произошли заметные сдвиги к лучшему	Сокращение дефицита медицинских кадров и повышение их квалификации	5,4
Если среди перечисленных задач есть такие, для решения которых за это время не было сделано ничего полезного и ситуация ухудшилась, то назовите их, пожалуйста		14,9
А какие из этих задач Вы лично считаете самыми важными, значимыми, неотложными?		23,1

Лишь 13 % респондентов отметили некоторые изменения в лучшую сторону в строительстве дорог и обеспечении транспортных связей с труднодоступными территориями, при этом 18,1 % респондентов считают, что для решения этих задач

в регионе за полтора года не было сделано ничего полезного. Хотя, улучшение состояния дорог 23,0 % забайкальцев выделяют в качестве одной из приоритетных задач, которые в первую очередь должны решать власти Забайкальского края (табл. 8).

Таблица 8

**Соотношение показателей социально-экономических проблем региона
и первоочередных задач по решению этих проблем (строительство дорог)**

<i>Вопрос</i>	<i>Показатель</i>	<i>Проценты</i>
Скажите, пожалуйста, какие социальные и экономические проблемы нашего края в последнее время волнуют Вас больше всего?	Состояние дорог, ситуация на дорогах	23,0
Назовите, пожалуйста, те задачи, поставленные в этих указах, в решении которых за это время, по Вашему мнению, произошли заметные сдвиги к лучшему	Строительство дорог, обеспечение транспортных связей с труднодоступными территориями	13,0
Если среди перечисленных задач есть такие, для решения которых за это время не было сделано ничего полезного и ситуация ухудшилась, то назовите их, пожалуйста		18,1
А какие из этих задач Вы лично считаете самыми важными, значимыми, неотложными?		25,4

Особое внимание в «майских указах» Президента уделяется коррупции. Важность этой проблемы выделили 23,9 % жителей Забайкалья. В то же время лишь 9,0 % респондентов считают, что наметились какие-то улучшения в ужесточении контроля над лицами, занимающими высокие должности на госслужбе, в целях предотвращения коррупции (табл. 9).

Почти четверть населения Забайкальского края (26,0 %) считают одной из самых важных и неотложных задач «майских указов» повышение доступности детских садов, сокращение очередей, развитие негосударственных дошкольных учреждений. При этом лишь 6,0 % отмечают положительную динамику в решении этих проблем (табл. 10).

Таблица 9

**Соотношение показателей социально-экономических проблем региона
и первоочередных задач по решению этих проблем (коррупция в органах власти)**

<i>Вопрос</i>	<i>Показатель</i>	<i>Проценты</i>
Как Вы считаете, какие задачи должны решать власти нашего края в первую очередь?	Коррупция, взяточничество в органах власти	23,9
Назовите, пожалуйста, те задачи, поставленные в этих указах, в решении которых за это время, по Вашему мнению, произошли заметные сдвиги к лучшему	Ужесточение контроля над лицами, занимающими высокие должности на госслужбе, в целях предотвращения коррупции	9,0
Если среди перечисленных задач есть такие, для решения которых за это время не было сделано ничего полезного и ситуация ухудшилась, то назовите их, пожалуйста		9,5
А какие из этих задач Вы лично считаете самыми важными, значимыми, неотложными?		15,8

Таблица 10

**Соотношение показателей социально-экономических проблем региона
и первоочередных задач по решению этих проблем (доступность дошкольных учреждений)**

<i>Вопрос</i>	<i>Показатель</i>	<i>Проценты</i>
Назовите, пожалуйста, те задачи, поставленные в этих указах, в решении которых за это время, по Вашему мнению, произошли заметные сдвиги к лучшему	Повышение доступности детских садов, сокращение очередей, развитие негосударственных дошкольных учреждений	6,0
Если среди перечисленных задач есть такие, для решения которых за это время не было сделано ничего полезного и ситуация ухудшилась, то назовите их, пожалуйста		15,1
А какие из этих задач Вы лично считаете самыми важными, значимыми, неотложными?		26,0

Непосредственная реакция людей может оказаться хорошим показателем эффективности власти как на государственном, так и на местном уровне. В связи с этим предположе-

нием респондентам было предложено оценить деятельность российского правительства и региональных властей по решению поставленных В. В. Путиным задач (табл. 11).

Таблица 11

Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, Правительство России делает всё возможное для решения поставленных Владимиром Путиным задач?»

Позиция	Процент	
	российское правительство	региональная власть
Всё возможное	14,0	2,0
Много	9,4	8,6
Мало	40,6	38,6
Ничего не делает	18,0	30,8
Затрудняюсь ответить	18,0	20,0
Итого	100,0	100,0

Исходя из простейших предположений, допускаем, что власть эффективна в решении «майских указов», если более половины взрослого населения удовлетворено результатами деятельности её органов, соответственно, верно и обратное. Как видно из приведённой таблицы, в большей своей части забайкальцы негативно оценивают работу и тех, и других. Более половины респондентов выбрали позиции «мало» и «ничего не делает» как в оценке российского правительства (58,6 % в совокупности), так и региональной власти (69,4 % в совокупности). Следовательно, деятельность российского правительства и региональной власти,

по мнению забайкальцев, не эффективна. Сопоставив данные оценочные позиции с оценкой положения дел в Забайкальском крае, было выявлено, что они находятся в тесной коррелятивной связи.

В табл. 12–13 представлены оценочные суждения забайкальцев по результатам опросов в мае, сентябре, ноябре 2015 г., из которых видно, что стабильно сохраняется достаточно большой процент респондентов, недовольных положением дел в крае, и тех, кто считает, что эта ситуация практически не меняется, что в полной мере отражает скептическую оценку результатов работы региональных властей.

Таблица 12

Распределение ответов респондентов на вопрос «Если говорить в целом, Вы довольны или недовольны положением дел в нашем крае?»

Позиция	Процент		
	май	сентябрь	ноябрь
Безусловно, доволен (а)	2,6	3,6	3,3
Скорее, доволен (а)	13,3	12,6	9,3
Скорее, недоволен (а)	32,8	31,3	28,6
Безусловно, недоволен (а)	42,5	44,5	47,3
Затрудняюсь ответить	8,9	8,0	11,6
Итого	100,0	100,0	100,0

Таблица 13

Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вам кажется, в целом ситуация в нашем крае сейчас улучшается, ухудшается или практически не меняется?»

Позиция	Процент		
	май	сентябрь	ноябрь
Улучшается	7,6	5,6	3,0
Практически не меняется	28,6	34,1	20,4
Ухудшается	55,5	59,8	67,8
Затрудняюсь ответить	8,3	10,5	8,9
Итого	100,0	100,0	100,0

Таким образом, можно говорить о том, что оценка населением реализации президентской программы в Забайкальском крае в целом весьма негативная, а деятельность региональных органов власти по решению основных задач внутренней политики и задач «майских указов» Президента неэффективна. Причина видится в отсутствии качественной системы оценки деятельности региональной власти и механизмов обратной связи с населением региона, которые приведут к потере возможности корректировать используемые меры по исполнению указов Президента. Можно предположить, что власть, находясь в состоянии некоей «социологической слепоты», всё больше увеличивает оторванность от реальных запросов общества, что может, в конечном счёте, привести к потере доверия к руководству региона.

Неисполнение нормативно-правовых актов – это, по сути своей, несоблюдение исполнительской дисциплины, которое должно повлечь за собой санкции. В данном случае, за срыв президентской программы глава государства не раз озвучивал возможность принятия кадровых решений.

Конечно, на исполнительскую дисциплину региональной власти влияет не только желание/нежелание местных чиновников выполнять задачи Президента, но и, в большей степени, кризис в государственной кадровой политике в целом, который, по мнению Н. В. Осиповой, обусловлен факторами дезорганизации управленческих процессов и резкого снижения исполнительской дисциплины в системе государственной службы. Одной из причин данных негативных явлений стало снижение профессионализма кадров государственного аппарата, особенно руководящих [7, с. 10].

Немаловажную роль играет и наличие/отсутствие адекватного механизма обратной связи с населением. Отчуждение власти от народа стало глобальной проблемой управленческих практик как федерального, так и регионального уровней. По сути, это результат вульгарных (по определению С. И. Григорьева) либерально-демократических реформ 90-х гг., когда произошла «смена управленческих элит в России», к власти пришли «воспитанники дикого рынка», игнорирующие социальную проблематику, рассматривающие главным критерием «развитости» общества только прибыль, конкурентоспособность и эффективность бизнеса» [3].

На исполнительскую дисциплину региональной власти огромное влияние оказывают и экономические, политические, кадровые и другие условия, сложившиеся в регионе. Однако, никто кроме самой власти не способен менять эти условия. Необходимо отказаться от иллюзорных методов выявления удовлетворённости населения. Требуется новая система оценки деятельности власти, которая в первую очередь работала бы не на составление оторванных от реальности отчётов и убеждение людей через СМИ об улучшении ситуации в регионе, а стала бы действующим механизмом для принятия управленческих решений. Есть уверенность, что введение такой системы повлечёт за собой и позитивные сдвиги по исполнению «майских указов».

Этот вывод актуализирует важность отслеживания динамики общественного мнения по вопросам социально-экономической политики Забайкальского края. Общественное мнение есть элемент системы обратной связи органов исполнительной власти региона и населения, поскольку функционирование системы в целом не может быть успешным без широкой поддержки со стороны населения, в частности, без опоры на адекватное понимание гражданами её сути, основных функций.

Решая проблемы мониторинга общественного мнения в Забайкальском крае, можно пойти по пути субъектов Федерации, которые поручают организацию социологических исследований через систему государственных контрактов внешним специализированным центрам. Такой опыт сложился в тех восьми достаточно экономически развитых регионах Российской Федерации, о которых речь велась выше (табл. 1). Однако не все могут себе это позволить, поскольку данный способ является достаточно финансово затратным.

Ещё один способ предполагает создание социологических служб при местных администрациях. В ряде регионов они есть. К примеру, Отдел социологического мониторинга администрации Тамбовской области (ОСМ), который регулярно проводит социологические исследования, позволяющие фиксировать изменения социально-психологического климата в регионе. Но проведение качественного социологического исследования предполагает привлечение достаточно больших трудовых

ресурсов на этапе сбора первичной социологической информации, а «раздуть» штат региональной социологической службы нерентабельно. В этом плане интересен опыт Астраханской области, где для проведения мониторинга оценки удовлетворённости населением деятельностью органов исполнительной власти привлекаются студенты-социологи в рамках производственной практики, которые занимаются не только сбором первичной социологической информации, но и участвуют в составлении аналитических отчётов по результатам исследования под руководством профессионалов – социологов-преподавателей профильной кафедры. Данный подход представляется наиболее плодотворным и целесообразным в том смысле, что опирается на научный потенциал социологиче-

ского сообщества региона. Механизмом реализации этого подхода может стать также создание в администрациях регионов, где имеются высшие учебные заведения, осуществляющие подготовку профессиональных социологов, базовых социологических кафедр – одного из основных трендов современной образовательной политики в области высшего профессионального образования. Подобные кафедры имеют ряд преимуществ как для региональной власти (возможность квалифицированного проведения масштабных социологических исследований, а значит, и возможность получения репрезентативной и независимой социологической информации), так и для научного сообщества (возможность повышения имиджа социологического знания в регионе).

Список литературы

1. Автономов А. С. Правовая антология политики. М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1999. 254 с.
2. Гельман В. Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики. М.: Наука, 2006. 325 с.
3. Григорьев С. И. Тенденции современного социологического образования в России: к успеху или кризису? // Социс. 2007. № 5. С. 125.
4. Докторов Б. Онлайн-опросы: обыденность наступившего столетия // Телескоп: наблюдения за повседневной жизнью петербуржцев. 2000. № 4. С. 16–31.
5. Ильина М. В. Региональное самосознание как фактор формирования политических культур в России. М.: Феникс, 1999. 471 с.
6. Нозль-Нойман Э. Общественное мнение. М.: Академия, 1996. 351 с.
7. Осипова Н. В. Система непрерывного профессионального образования государственных служащих в регионе: социологический аспект: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.06. Пенза, 2004.
8. Тощенко Ж. Т. Новые тенденции в развитии российской социологии // Социс. 2013. № 4. С. 3–13.
9. Туровский Р. Ф. Динамика регионального политического процесса в России. М.: Наука, 2003. 423 с.
10. Харченко К. В. Социологи управления: от теории к технологии. Белгород: Обл. тип., 2008. 160 с.
11. Цаллер Дж. Происхождение и природа общественного мнения. М.: Ин-т Фонда «Общественное мнение», 2004. 558 с.

Источники

12. Информация о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения: 02.01.2016).
13. Указ Президента РФ от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1623676> (дата обращения: 02.01.2016).
14. Эти наши Интернеты. История проникновения Интернета в российские регионы от ФОМ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fom.ru/SMI-i-internet/10681> (дата обращения: 02.01.2016).

References

1. Avtonomov A. S. Pravovaya antologiya politiki. M.: Fond razvitiya parlamentarizma v Rossii, 1999. 254 s.
2. Gel'man V. Ya. Regional'naya vlast' v sovremennoi Rossii: instituty, rezhimy i praktiki. M.: Nauka, 2006. 325 s.
3. Grigor'ev S. I. Tendentsii sovremennogo sotsiologicheskogo obrazovaniya v Rossii: k uspekhu ili krizisu? // Sotsis. 2007. № 5. С. 125.
4. Doktorov B. Onlainovye oprosy: obydennost' nastupivshogo stoletiya // Teleskop: nablyudeniya za povsednevnoi zhizn'yu peterburzhtsev. 2000. № 4. S. 16–31.

5. Il'ina M. V. Regional'noe samosoznanie kak faktor formirovaniya politicheskikh kul'tur v Rossii. M.: Feniks, 1999. 471 s.
6. Noel'-Noiman E. Obshchestvennoe mnenie. M.: Akademiya, 1996. 351 s.
7. Osipova N. V. Sistema nepreryvnogo professional'nogo obrazovaniya gosudarstvennykh sluzhashchikh v regione: sotsiologicheskii aspekt: avtoref. dis. ... kand. sotsiol. nauk: 22.00.06. Penza, 2004.
8. Toshchenko Zh. T. Novye tendentsii v razvitii rossiiskoi sotsiologii // Sotsis. 2013. № 4. S. 3–13.
9. Turovskii R. F. Dinamika regional'nogo politicheskogo protsessa v Rossii. M.: Nauka, 2003. 423 s.
10. Kharchenko K. V. Sotsiologi upravleniya: ot teorii k tekhnologii. Belgorod: Obl. tip., 2008. 160 s.
11. Tsaller Dzh. Proiskhozhdenie i priroda obshchestvennogo mneniya. M.: In-t Fonda «Obshchestvennoe mnenie», 2004. 558 s.

Istochniki

12. Informatsiya o razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.zakupki.gov.ru> (data obrashcheniya: 02.01.2016).
13. Ukaz Prezidenta RF ot 21.08.2012 g. № 1199 «Ob otsenke effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitel'noi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii» [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1623676> (data obrashcheniya: 02.01.2016).
14. Eti nashi Internety. Istoriya proniknoveniya Interneta v rossiiskie regiony ot FOM [Elektronnyi resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.fom.ru/SMI-i-internet/10681> (data obrashcheniya: 02.01.2016).

Библиографическое описание статьи

Русанова А. А., Номоконов М. В. Социологическое сопровождение исполнения нормативно-правовых актов как фактор результативности деятельности органов региональной власти // Ученые записки ЗабГУ. Сер. Философия. Культурология. Социология. Социальная работа. 2016. Т. 11, № 3. С. 142–154.

Reference to the article

Rusanova A. A., Nomokonov M. V. Sociological Support of Implementation of Regulatory Legal Acts as a Factor of Effectiveness of Regional Authorities // Scholarly Notes of Transbaikal State University. Series Philosophy. Cultural Studies. Sociology. Social Work. 2016. Vol. 11, No. 2. PP. 142–154.

Статья поступила в редакцию 17.01.2016