

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ГОРОДАХ УКРАИНЫ: РАЗЛИЧИЯ ОЦЕНОК НАСЕЛЕНИЯ И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ВЛАСТИ

Лыска А.Г., Осланд О.*

Аннотация

Цель статьи – выявить степень различия оценок населением и представителями органов местного самоуправления качества работы городских властей и возможности жителей принимать участие в управленческих процессах. В статье используются результаты социологического опроса, проведенного летом 2014 г. в 15 городах Украины среди обычных жителей, депутатов городских советов и муниципальных служащих. В результате исследования установлены статистически значимые расхождения во мнениях населения, депутатов городских советов и руководителей структурных подразделений исполнительных органов местной власти, причем оценки депутатов занимают промежуточную позицию между оценками остальных двух категорий респондентов. В целом представители местного самоуправления по сравнению с жителями значительно выше оценивают как работу органов власти, так и возможность населения участвовать в управлении городом. Выявлены тесные корреляционные связи между оценками жителей работы органов власти по информированию и отношением населения к местному самоуправлению. В качестве путей уменьшения разногласий между органами власти и населением предлагается обеспечение обоюдного информирования указанных субъектов и организация интенсивного взаимодействия между ними, проведение широких образовательных кампаний, реализация программ по улучшению имиджа местных органов власти.

Ключевые слова: Украина; местное самоуправление; город; органы власти; население; различия.

Демократические реформы предполагают широкое вовлечение жителей в местное самоуправление, их активное участие в решении важных вопросов жизнеобеспечения своего населенного пункта. В этом контексте существенное значение приобретают проблемы обеспечения плодотворного

* Лыска Алексей Григорьевич – кандидат наук по государственному управлению, начальник отдела аналитической и презентационной работы Департамента по повышению конкурентоспособности региона Харьковской областной государственной администрации. Адрес: Госпром, Украина, 61022, Харьков, пл. Свободы, 5. E-mail: alex_lsk@mail.ru

Осланд Одне – кандидат наук (PhD) в сфере российских и восточноевропейских исследований, старший исследователь Норвежского Института городских и региональных исследований (NIBR). Адрес: Норвегия, N-0349, Осло, Гаустадаллен, 21. E-mail: aadne.aasland@nibr.no

сотрудничества между органами власти и населением. Но есть ли шансы у такого сотрудничества? насколько разнятся мнения об одной и той же проблеме жителей и муниципальных чиновников? что влияет на разность взглядов представителей власти и обычных горожан? можно ли преодолеть различия между этими точками зрения, и если да, то как? Эти вопросы представляют не только теоретический интерес (см., например: Blendon et al., 1997; Dozer, 1945), но и являются ключевыми для практической реализации активного вовлечения жителей в процессы принятия решений (Bernier et al., 2011). Особенно эти проблемы актуальны для городов Украины, где за прошедшее время произошло несколько конфликтов, некоторые из которых, как считают авторы, были обусловлены отсутствием надежных каналов коммуникации между органами власти и населением, а также общности их позиций относительно одних и тех же вопросов.

Осуществляя анализ обстоятельств, влияющих на существование различий во мнениях жителей и представителей местной власти, важно отметить, что исследования такого рода имеют дело с субъективным отношением разных категорий респондентов к тем или иным вопросам, которое далеко не всегда соответствует объективным показателям деятельности органов местной власти. Так, например, на оценку работы органов власти влияет личный, индивидуальный интерес конкретного жителя, который вполне может входить в противоречие с коллективными интересами всего местного сообщества (Glaser et al., 2002). Более того, общественное мнение о работе органов власти зачастую носит заранее предвзятый, негативный характер, даже если личный опыт взаимоотношений между жителем и властью является положительным или вовсе отсутствует (Frederickson & Frederickson, 1995). С другой стороны, существует вероятность того, что представители власти, являясь «частью системы» и стремясь оправдать свою деятельность, склонны приукрашивать реальное положение вещей.

При этом субъективные показатели, несмотря на то что они могут значительно отличаться от объективных (Brown & Coulter, 1983; Brudney & England, 1982; Kelly & Swindell, 2002; Stipak, 1979), довольно часто являются важными и полезными (Parks, 1984; Shingler, 2008), позволяя порой представителям власти избавиться от иллюзий и увидеть себя через призму общественного мнения. Так, результаты данного исследования дали возможность отдельным представителям муниципалитетов, принявшим в нем участие, по-новому взглянуть на свою деятельность, пересмотреть свои позиции по некоторым вопросам и скорректировать свою дальнейшую работу таким образом, чтобы она более соответствовала потребностям и нуждам населения. Еще ряд органов власти принял решение усилить коммуникации с общественностью, провести информационные кампании, направленные на освещение своей деятельности, которая до этого неверно истолковывалась жителями и, соответственно, не находила у них одобрения.

Кроме того, исследования мнений разных категорий респондентов позволяют оценить, насколько различаются их позиции, с тем чтобы выяснить причину отличий и по возможности попытаться их преодолеть.

Методология

Исследование было инициировано Ассоциацией городов Украины и осуществлено в сотрудничестве с Норвежской ассоциацией местных и региональных властей (KS) и Норвежским Институтом городских и региональных исследований (NIBR) в рамках проекта «Формирование политики, основанной на фактах, в сфере местного самоуправления в Украине», финансируемого Министерством иностранных дел Норвегии.

Полевой этап исследования осуществлялся 1–21 июля 2014 г. в 15 городах Украины, в том числе в 7 областных центрах и 8 городах областного значения. Метод опроса жителей – структурированное персональное интервью по месту проживания респондента. В среднем каждое интервью занимало приблизительно 30 мин. В каждом городе было опрошено 100 респондентов. Таким образом, общая выборка составила 1500 человек.

Выборка – репрезентативная для взрослого населения исследуемых городов, многоступенчатая, стратифицированная, с использованием квотного метода отбора респондентов на последнем этапе. При опросе жителей выдерживались квоты по двум параметрам: возраст и пол.

Доля ответивших на вопросы анкеты жителей составила 37%. Наиболее частыми причинами для отказа отвечать стали: отсутствие времени (29%), нежелание открыть дверь интервьюеру (19%), недоверие к интервьюеру (14%), проблемы со здоровьем (10%). Еще 24% не пожелавших принимать участия в опросе жителей отказались назвать причину этого.

Помимо жителей городов осуществлялся также опрос экспертов: депутатов городских советов и муниципальных служащих – руководителей или заместителей руководителей исполнительных органов местного самоуправления. Метод опроса экспертов – структурированное персональное интервью по месту работы эксперта или заполнение анкеты экспертами.

В каждом городе было опрошено по 15 экспертов, среди которых 10 депутатов городского совета и 5 муниципальных служащих. Данное соотношение не было выдержано лишь в одном городе, где было опрошено 9 депутатов и 6 руководителей/заместителей руководителей подразделений исполнительных органов городского совета. Таким образом, общий объем выборки составил 225 экспертов, в том числе 149 депутатов городских советов и 76 муниципальных служащих.

Анализ полученных данных осуществлялся в программе SPSS.

Сбор, хранение и анализ эмпирических данных, полученных в ходе опроса, базировались на соблюдении этических стандартов и защите права участников исследования на добровольность, анонимность и конфиденциальность. Перед проведением интервью предусматривалось получение устного проинформированного согласия каждого респондента на участие в исследовании. Все интервьюеры подписывали соглашение о неразглашении полученных в ходе исследования персональных данных респондентов.

Есть ли разница во взглядах?

Для выявления разницы во взглядах городским жителям и представителям органов власти (экспертам) задавался блок вопросов, касающихся их отношения к деятельности органов местного самоуправления. Шкала возможных ответов включала следующие опции: 1 – Полностью не согласен; 2 – Не согласен; 3 – Согласен; 4 – Полностью согласен; 5 – Трудно сказать; и 6 – Не хочу отвечать.

Как видно из данных, приведенных на рисунке 1, эксперты склонны оценивать местные органы власти более позитивно, чем простые горожане. Причем различия в ответах между указанными категориями респондентов существенны и варьируют от 17% (для согласных¹ с утверждением «Местная демократия не так важна, если услуги предоставляются качественно») до 72% (разница процентов ответов респондентов, которые считают, что у жителей города есть возможность влиять на принимаемые городскими властями решения).

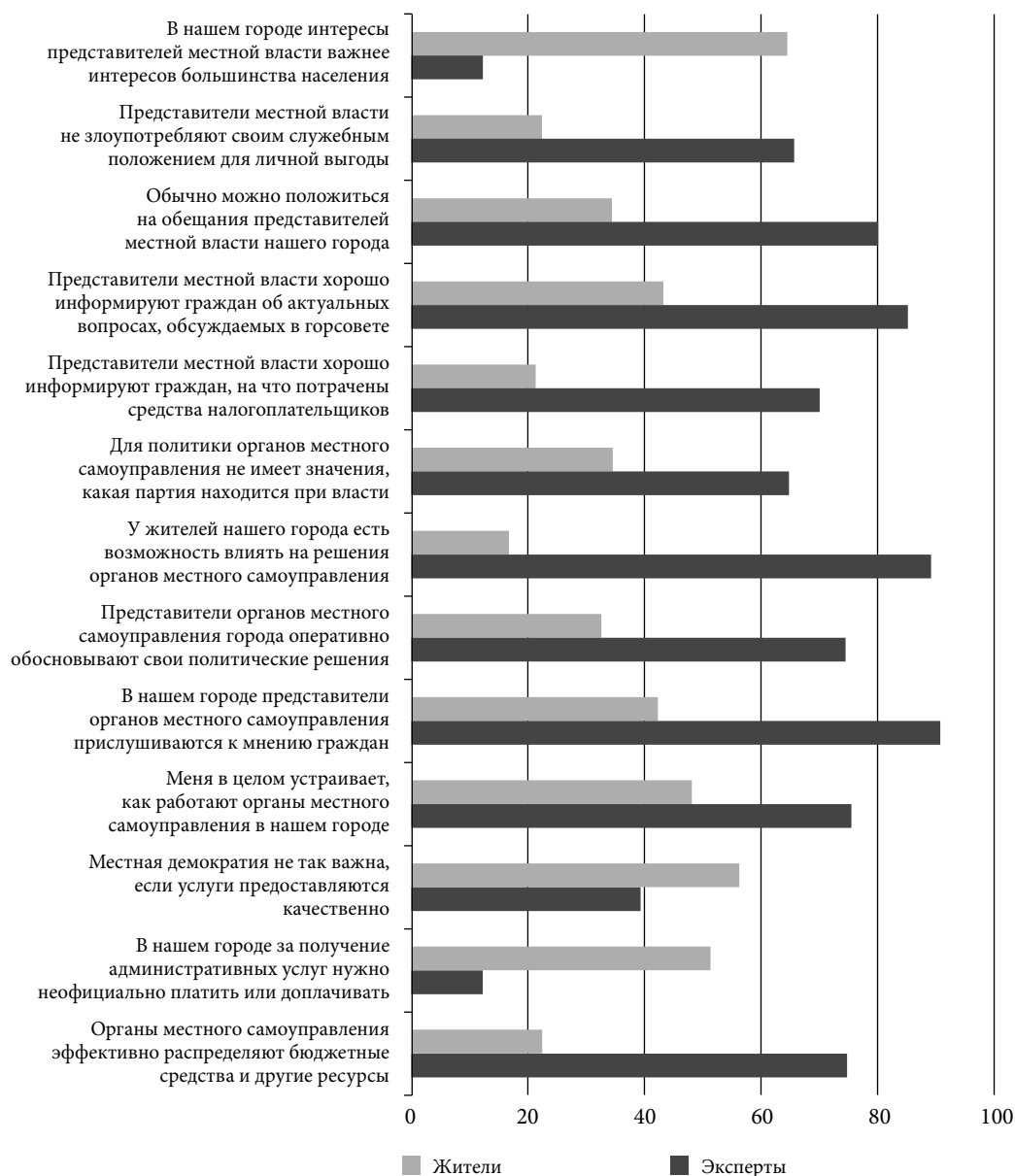
Так или иначе, все эксперты (и депутаты, и муниципальные служащие) оценивали деятельность городских властей (по сути, оценивали свою собственную работу) более положительно (средний балл варьирует от 2,6 до 3,3 по шкале от 1 до 4), чем обычные жители города (1,8–2,3 балла). Сложно сказать, какие факторы и в какой мере повлияли на оценку представителей органов власти: субъективные (например, стремление оправдать свою деятельность) или объективные (обладание необходимой информацией и знание реальных процессов, происходящих в органах власти).

С другой стороны, вполне вероятно, что и оценка простых жителей не отличалась объективностью, а была в значительной степени отражением распространённого в Украине предубеждения, что «власть хорошей не бывает». В этом контексте ситуация в украинских городах довольно схожа с ситуацией, описанной исследователями Г.Дж. Фредериксом и Д.Дж. Фредериксом как парадокс дистанции (*paradox of distance*) и отсутствие ролевой дифференциации (*absence of role differentiation*) в США. В соответствии с парадоксом дистанции население негативно относится как к правительству в целом, так и к его отдельным представителям. Однако некоторые граждане, принимавшие участие в государственных программах или встречавшиеся с конкретными должностными лицами, как правило, придерживаются благоприятного мнения относительно этого взаимодействия. Что касается проблемы ролевой дифференциации, то ее наличие обусловлено тем, что общественное мнение, как правило, не делает различий между избираемыми и политически назначаемыми должностными, а также государственными служащими, работающими на постоянной основе (Frederickson & Frederickson, 1995). Действительно, как свидетельствует многолетний опыт работы на государственной службе в Украине (как в органах государственной власти, так и в органах местного самоуправления) одного из авторов, значительная часть населения не видит разницы между органами центральной власти, представительными и исполнительными органами, муниципальными службами, не понимает различия в их происхождении, функциях, задачах, компетенциях и пр. На практике это приводит к возникновению целого ряда проблем (обращение жителей по неверному адресу, перегрузка органов

власти вопросами, решение которых не входит в их компетенцию, и др.). Кроме того, «важным источником расхождений между предпочтениями граждан и поведением избираемых чиновников является то, что отдельные граждане считают себя порой недостаточно квалифицированными, чтобы оценивать политику» (Gerber et al., 2011, с. 1206).

Рисунок 1

Распределение ответов* респондентов, согласных со следующими утверждениями, %**



* Без учета ответов «Трудно сказать» (4–21%) и «Не хочу отвечать» (0–4%).

** Сумма ответов «Согласен» и «Полностью согласен».

Источник: Расчеты авторов.

По нашему мнению, одними из причин парадокса дистанции и проблемы ролевой дифференциации являются информационная асимметрия и недостаточно высокая правовая грамотность населения, низкий уровень осведомленности жителей о системе, функциях, компетенции местной власти, непрофессионализм и неудовлетворительная работа муниципальных служащих по информированию населения, закрытость и непрозрачность органов власти.

Интерес представляет следующая особенность: несмотря на то что процент согласных с утверждениями респондентов значительно различается среди обычных жителей и представителей городской власти в целом (разница средних баллов составляет 0,1–1,3), имеет место и весьма существенное различие во взглядах депутатов городского совета и муниципальных служащих. Разница между средними баллами ответов этих двух групп представителей органов власти варьирует от 0,1 до 0,4.

При этом практически во всех случаях (за исключением отношения к утверждению «Местная демократия не так важна, если услуги предоставляются качественно») оценки депутатов городского совета занимают промежуточную позицию между баллами остальных двух категорий респондентов, что свидетельствует хотя и о небольшой, но все же схожести их позиций с обычными горожанами по сравнению с муниципальными служащими.

Одним из возможных объяснений этого феномена может быть то, что депутаты городских советов в Украине, в отличие от профессиональных служащих муниципалитетов, осуществляют свою деятельность на безоплатной основе и, по сути, занимают некое промежуточное положение между муниципальными чиновниками и общественностью. В то же время, будучи представителями местной власти, депутаты в большинстве своем достаточно хорошо осведомлены об особенностях (законодательных и практических) осуществления местного самоуправления в своем городе и поэтому их позиция намного ближе к позиции муниципальных служащих, чем простых жителей. Кроме того, депутаты по сути являются избираемыми политическими фигурами, постоянно ищущими поддержку своего электората и апеллирующие к его мнению, что находит особенно яркое выражение в крупных городах. Так, например, члены муниципального совета, стремясь получить как можно больше голосов избирателей на предстоящих выборах, пытаются понравиться населению и могут принимать не эффективные, а популярные в глазах жителей решения (Gerber et al., 2011).

Таким образом, опасаясь санкций на будущих выборах, депутаты часто стараются занять позицию, которая импонирует их избирателям. Однако отсутствие ролевой дифференциации при достаточно низком уровне доверия населения к власти в целом нивелирует эти усилия, которые к тому же зачастую воспринимаются жителями как «неискренние», обусловленные желанием депутатов лишь завоевать голоса электората в период избирательной кампании, а не их реальным стремлением служить местному сообществу.

Участие в управленческих процессах

В ходе исследования жителей спрашивали, в каких формах политической активности они принимали участие на протяжении последних 12 месяцев. В результате анализа выяснилось, что наибольшее количество респондентов на протяжении последнего года использовало такую форму общественной активности, как участие в выборах (85%). Кроме того, среди городского населения Украины популярны встречи с мэром (19,9%) и депутатами городского совета (16,7%). Также сравнительно часто использовались следующие формы общественной активности: общие собрания граждан (15,7%), законные демонстрации (14,4%), участие в местных исследованиях по актуальным вопросам города (9,3%), обращение в органы власти с предложениями, заявлениями и жалобами (9,0%), общественные слушания (8,9%). Вместе с тем довольно незначительное количество (около 1%) опрошенных признали свое участие в несанкционированных и противоправных действиях (блокирование улиц, захват зданий, протесты с нанесением материального или физического ущерба).

Кроме того, жителей и экспертов просили оценить уровень влияния граждан на процессы принятия управленческих решений на местном уровне. Среднее значение по четырехбалльной шкале (от 1 – «отсутствие влияния» до 4 – «существенное влияние») в случае с обычными горожанами составило 1,4; оценка экспертов более чем в два раза выше (2,9), причем члены городского совета оценили воздействие населения в 2,8 балла, муниципальные служащие – в 3,1. Таким образом, оценки влияния населения на решения городских властей среди различных категорий респондентов существенно отличаются.

Также нами обнаружены довольно значительные расхождения между взглядами жителей и экспертов в разрезе отдельных городов. Среднее различие значений оценок влияния на управленческие решения между указанными категориями респондентов варьирует от 1,1 до 1,2 балла. В целом население довольно пессимистично оценило свои возможности воздействовать на принятие решений. Средний показатель уровня влияния жителей на власть в различных городах изменяется от 1,2 до 1,7. Причем наибольшее значение оценки горожан существенно ниже наименьшего среднего балла экспертов, составляющего 2,5 в случае депутатов горсовета и 2,7 в случае городских чиновников. Наибольшие значения в разрезе городов для указанных категорий респондентов достигают 3,4 и 3,8 балла соответственно, что фактически свидетельствует о твердой уверенности экспертов относительно возможности населения полноценно участвовать в процессах принятия решений в этих городах.

Несмотря на то что во всех городах выявлены существенные различия между взглядами населения и представителей власти, в тех городах, где жители отмечали меньшие возможности влиять на управленческие решения, эксперты также были склонны более сдержанно вести речь о полномасштабном участии горожан в управленческих процессах, и наоборот. Причем корреляционная зависимость между оценками населения и депутатов более тес-

ная ($R=0,20$), чем между оценками населения и муниципальных служащих ($R=0,05$). В то же время отмечается бóльшая связь между оценками местных депутатов и городских чиновников ($R=0,36$).

Схожая ситуация (хотя и с несколько меньшими различиями во взглядах) наблюдается относительно суждений жителей и представителей власти о том, насколько власть учитывает мнения простых горожан. Средний показатель по четырехбалльной шкале (от 1 – «Не принимают во внимание» до 4 – «Принимаются во внимание») составил 1,9 для жителей и 3,0 для представителей городской власти (2,9 – для депутатов местного совета и 3,2 – для муниципальных служащих). Как и в случае с оценкой влияния населения на решения местной власти, средние оценки принятия во внимания местной властью точки зрения жителей значительно отличались по городам и варьировали от 1,5 до 2,4 балла. Наименьшие значения этого показателя среди экспертов составили 2,3 балла для депутатов и 2,6 – для муниципальных служащих. Наибольшие значения для указанных категорий респондентов в отдельных городах достигали 3,4 и 3,6 балла соответственно, другими словами, достаточно близко к максимальному показателю.

Что касается различий во взглядах между категориями респондентов, ситуация близка к предыдущему индикатору. В частности, выявлена сильная корреляционная связь между оценками депутатов и служащих ($R=0,56$), а также более тесная связь между оценками населения и депутатов ($R=0,19$) по сравнению с зависимостью между оценками населения и муниципальных чиновников ($R=0,13$); все корреляции статистически значимы.

На рисунке 2 показаны существенные различия между взглядами обычных жителей и представителей органов власти относительно включенности населения в управленческие процессы.

Рисунок 2



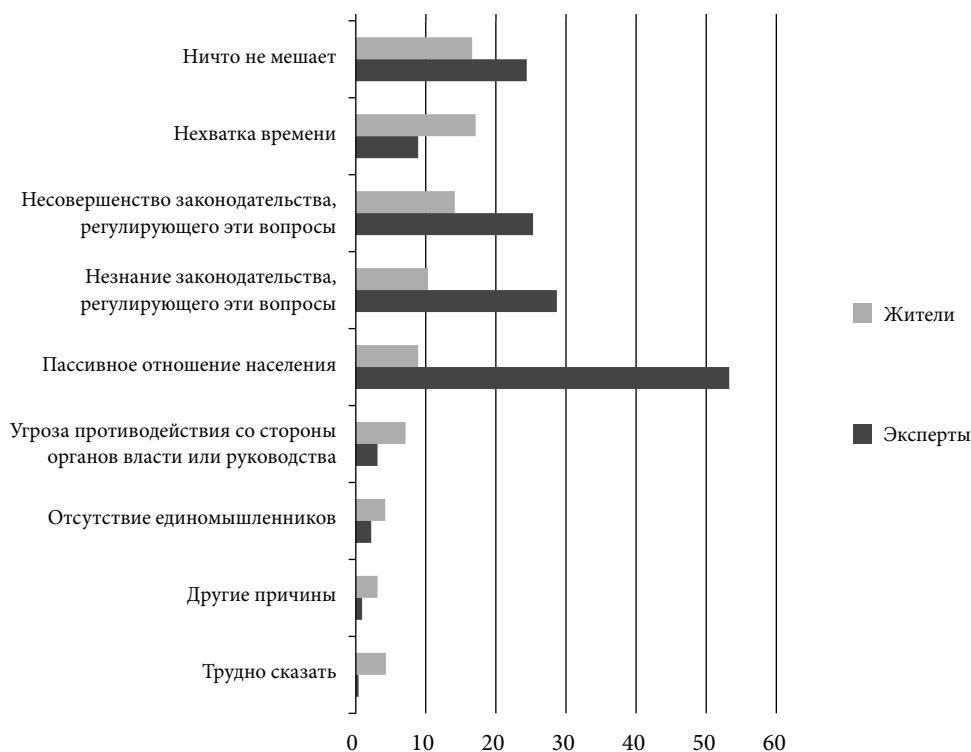
Источник: Расчеты авторов.

Респонденты по-разному оценивали не только возможность влияния населения на органы власти, но и указывали на различные факторы, которые препятствуют такому сотрудничеству.

Интересно, что главным препятствием для участия в принятии решений граждане назвали отсутствие времени (17%); вместе с тем только 9% экспертов обозначили влияние этого фактора. Центральной проблемой при участии населения в принятии решений эксперты назвали пассивность самого населения (более 53%), хотя лишь 9% жителей отметили, что им такая деятельность не интересна. Кроме того, эксперты по сравнению с обычными жителями более категорично высказывались в отношении влияния законодательной базы на участие жителей в управлении. Так, в качестве причин, ограничивающих участие населения в управлении, 25% экспертов отметили недостатки законодательства, а 29% – незнание законодательства. В то же время на эти обстоятельства указали лишь 14% и 10% жителей соответственно. При этом почти четверть (24%) экспертов и 17% граждан отметили отсутствие препятствий для участия населения в принятии решений на местном уровне (рис. 3).

Рисунок 3

**Распределение ответов респондентов на вопрос
«Что мешает населению влиять на процессы принятия
решений на местном уровне?», %**



* Без учета ответов «Трудно сказать» и «Не хочу отвечать».

** Респондентам разрешалось выбрать до двух вариантов ответа.

Источник: Расчеты авторов.

Где возникли наибольшие разногласия?

Нашей следующей задачей было определение разногласий между обычными жителями и представителями городской власти в разрезе отдельных городов и типов городов.

Вначале для формирования общего индикатора оценивания респондентами деятельности местных властей был вычислен составной индекс. В индекс вошли только те показатели, которые были непосредственно связаны с оцениванием работы органов местного самоуправления в конкретном городе. Поэтому более общие вопросы, напрямую не отображающие отношение респондентов к работе власти в данном городе (например, «Местная демократия не так важна, если услуги предоставляются качественно»), в этом индексе не учитывались.

Далее, для определения согласованности составляющих индекса был осуществлен анализ надежности. Поскольку в результате его проведения оказалось, что еще два показателя (а именно: «В нашем городе интересы представителей местной власти важнее интересов большинства населения» и «В нашем городе за получение административных услуг нужно неофициально платить или доплачивать») имеют низкую корреляцию с другими составляющими, то эти показатели также не были включены в индекс. После их исключения коэффициент Альфа Кронбаха увеличился с 0,79 до 0,92, что свидетельствует о высокой внутренней согласованности итогового индекса.

Перед вычислением индекса переменные были перекодированы таким образом, чтобы их изменение происходило в одном направлении: меньшие значения означали неудовлетворительное функционирование органов самоуправления, большие – свидетельствовали о положительной оценке респондентами работы местной власти.

Итоговый индекс характеризует среднее значение для всех 10 переменных, вошедших в него². Мы провели отдельный анализ для всех трех категорий респондентов: простых граждан, депутатов городского совета и муниципальных служащих. Результаты показали, что наиболее скептически относительно функционирования местных органов власти настроены жители, для которых среднее значение индекса (по четырехбалльной шкале) составило 2,3. В то же время данный показатель для депутатов городского совета достиг среднего значения 2,7 балла. Наиболее положительно работу местных органов власти охарактеризовали руководители и заместители руководителей структурных подразделений муниципалитета (2,9 балла).

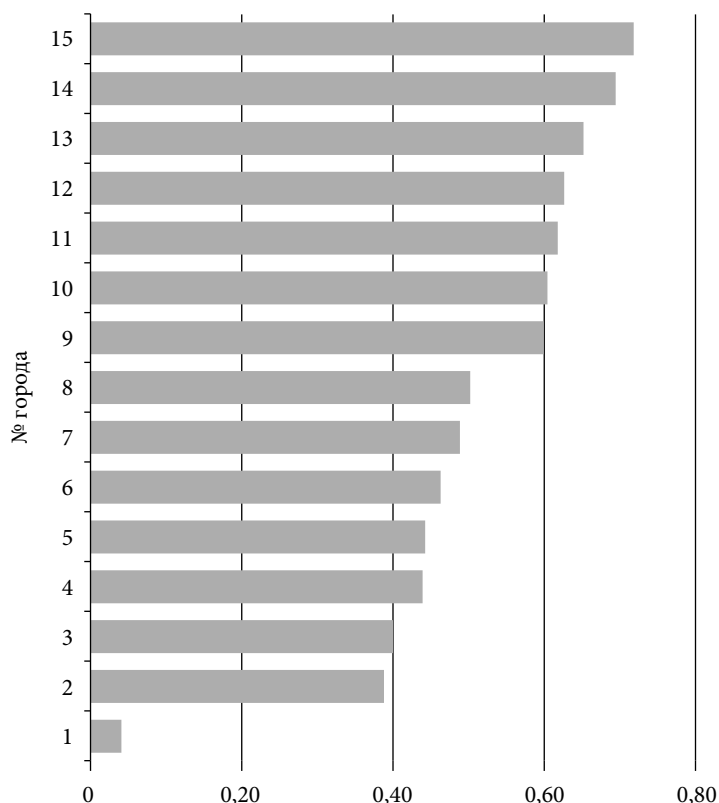
В последующем анализе мы объединили ответы депутатов и муниципальных служащих и рассматривали среднюю оценку для представителей органов власти в целом.

Полученный индекс позволил выявить существование закономерностей в ответах респондентов из разных городов. Вначале мы решили выяснить, насколько расхождения оценок представителей органов власти и населения варьируют в разных городах. На рисунке 4 видно, что взгляды

представителей указанных категорий респондентов различаются (и иногда довольно существенно) в зависимости от города.

Рисунок 4

**Различия в оценках функционирования органов
местного самоуправления в городах Украины
(шкала изменяется от 1 до 4)³**



Источник: Расчеты авторов.

Во всех городах представители власти более позитивно оценивали деятельность органов местного самоуправления, чем обычные горожане. Лишь в одном городе зафиксированы относительно близкие по значениям показатели оценок жителей и экспертов (различие составило только 0,04). Важно отметить, что в этом городе население достаточно высоко оценило деятельность органов местного самоуправления. В остальных городах различие между оценками жителей и представителей власти варьирует, причем довольно существенно, в диапазоне от 0,39 до 0,72. Поэтому нашим следующим шагом стало выявление специфических паттернов, в которые могли бы укладываться указанные различия. Нами было рассчитано среднее различие для разных типов городов.

Наибольшие различия в оценках населения и представителей власти были выявлены в областных центрах (0,59). Было бы логичным пред-

положить, что такие расхождения во взглядах могут быть обусловлены размером города и «удаленностью» местных властей от населения. Однако в небольших городах с населением меньше 100 тыс. человек выявлены бóльшие (0,54) разногласия между жителями и представителями органов самоуправления, нежели в городах с населением более 100 тыс. человек (0,48). Следовательно, не размер города явился решающим фактором различий во взглядах. Кроме того, указанные различия фактически одинаковы для городов, расположенных в западной (0,51) и восточной (0,53) частях страны.

Вместе с тем в городах, характеризующихся высоким уровнем участия населения в различных формах общественной активности, зафиксированы меньшие расхождения во взглядах, чем в тех, жители которых политически пассивны. Это служит основанием предположить, что интенсивное взаимодействие между властью и гражданами содействует формированию общей позиции относительно вопросов деятельности органов самоуправления. Также в городах с высоким уровнем доверия населения к местным властям отмечаются более низкие показатели расхождения во взглядах между указанными субъектами по сравнению с городами с незначительным уровнем такого доверия.

В нашем предыдущем исследовании на основе данных этого же социологического опроса, результаты которого используются в настоящей статье, исходя из уровней респонсивности местных властей и гражданского участия, мы выделили четыре типа городов (Aasland & Lyska, 2015). Жители городов с высокими показателями в обоих измерениях, типологизированные нами как «интерактивные» (*interactive*), продемонстрировали намного меньшие различия во взглядах (0,38) при оценке деятельности органов местного самоуправления, чем те граждане, которые были отнесены к типам «протестующие» (*protesters*), «отчужденные» (*alienated*) или «уступчивые» (*compliant*) (варьируют от 0,60 до 0,63). Таким образом, интерактивное взаимодействие между населением и представителями органов власти, вероятно, является обстоятельством, позволяющим указанным субъектам иметь похожие точки зрения относительно работы городских органов самоуправления.

Значение информирования

Для определения взаимообусловленности между оценками различных категорий респондентов был осуществлен ряд тестов. В результате нами выявлена достаточно тесная корреляционная связь между оценками жителей открытости власти (утверждения «Представители местной власти хорошо информируют граждан об актуальных вопросах, обсуждаемых в городском совете», «Представители местной власти хорошо информируют граждан, на что потрачены деньги налогоплательщиков» и «Представители органов местного самоуправления города оперативно обосновывают свои политические решения») и их отношением к функционированию местной власти (табл. 1).

Таблица 1

Корреляция оценок жителями работы представителей органов власти по информированию и деятельности местного самоуправления

	Представители местной власти хорошо информируют граждан об актуальных вопросах, обсуждаемых в городском совете	Представители местной власти хорошо информируют граждан, на что потрачены деньги налогоплательщиков	Представители органов местного самоуправления города оперативно обосновывают свои политические решения
В нашем городе интересы представителей местной власти важнее интересов большинства населения	Корреляция Пирсона	-0,30**	-0,27**
	Значимость (двусторонн.)	0,00	0,00
	N	1198	1180
Представители местной власти не злоупотребляют своим служебным положением для личной выгоды	Корреляция Пирсона	0,43**	0,47**
	Значимость (двусторонн.)	0,00	0,00
	N	1185	1130
Обычно можно положиться на обещания представителей местной власти нашего города	Корреляция Пирсона	0,52**	0,53**
	Значимость (двусторонн.)	0,00	0,00
	N	1268	1204
Для политики органов местного самоуправления не имеет значения, какая партия находится у власти	Корреляция Пирсона	0,15**	0,24**
	Значимость (двусторонн.)	0,00	0,00
	N	1113	1085
У жителей нашего города есть возможность влиять на решения органов местного самоуправления	Корреляция Пирсона	0,31**	0,46**
	Значимость (двусторонн.)	0,00	0,00
	N	1273	1222

	Представители местной власти хорошо информируют граждан об актуальных вопросах, обсуждаемых в городском совете	Представители местной власти хорошо информируют граждан, на что потрачены деньги налогоплательщиков	Представители органов местного самоуправления города оперативно обосновывают свои политические решения
В нашем городе представители органов местного самоуправления прислушиваются к мнению граждан	Корреляция Пирсона	0,45**	0,47**
	Значимость (двусторон.)	0,00	0,00
	N	1243	1202
Меня в целом устраивает, как работают органы местного самоуправления в нашем городе	Корреляция Пирсона	0,46**	0,47**
	Значимость (двусторон.)	0,00	0,00
	N	1296	1243
Местная демократия не так важна, если услуги предоставляются качественно	Корреляция Пирсона	0,16**	0,10**
	Значимость (двусторон.)	0,00	0,00
	N	1133	1091
В нашем городе за полученные административных услуг нужно неофициально платить или доплачивать	Корреляция Пирсона	-0,26**	-0,26**
	Значимость (двусторон.)	0,00	0,00
	N	1094	1055
Органы местного самоуправления эффективно распределяют бюджетные средства и другие ресурсы для удовлетворения нужд граждан	Корреляция Пирсона	0,49**	0,57**
	Значимость (двусторон.)	0,00	0,00
	N	1083	1084

** Корреляция значима на уровне 0,01 (двусторонняя).

Источник: Расчеты авторов.

Как видно, чем выше опрошенные жители оценивают работу органов власти по информированию населения, тем в более позитивном ключе они отзываются об эффективности функционирования городской власти в целом (ответы: «Меня в целом устраивает, как работают органы местного самоуправления в нашем городе»; «Органы местного самоуправления эффективно распределяют бюджетные средства и другие ресурсы для удовлетворения нужд граждан») и склонны испытывать к ней большее доверие (ответ «Обычно можно положиться на обещания представителей местной власти нашего города»). Кроме того, с ростом заявленного респондентами уровня информированности местных жителей увеличивается как их уверенность в возможность влиять на местную власть, так и убежденность в том, что органы власти прислушиваются к мнению граждан.

Также, чем выше респонденты оценивают уровень информированности жителей, тем в меньшей степени они склонны считать органы власти коррумпированными (утверждение «В нашем городе за получение административных услуг нужно неофициально платить или доплачивать»).

Таким образом, оценка жителями работы власти по информированию населения довольно тесно связана с их отношением к функционированию органов местного самоуправления в целом. Причем с ростом этой оценки уровень разногласий между обычными горожанами и представителями местной власти снижается.

Выводы

Анализируя результаты опроса общественного мнения в городах Украины, мы выявили значительные расхождения в позициях обычных жителей и представителей органов местного самоуправления по вопросу деятельности местных властей. В целом городское население довольно негативно характеризует деятельность местных властей, скептически относится к их политической незаангажированности, бескорыстности, открытости и прозрачности, а также к своей возможности принимать участие в управленческих процессах. Кроме того, жители в своих ответах продемонстрировали низкий уровень доверия к местным властям. В то же время опрошенные представители городских властей намного более позитивно высказываются как об эффективности работы органов местного самоуправления, так и относительно возможности влияния населения на принимаемые властью решения.

Кроме существенных расхождений между оценками жителей и представителей городской власти в целом также были выявлены статистически значимые различия между ответами депутатов городского совета и руководителей структурных подразделений его исполнительных органов. При этом оценки депутатов занимают промежуточную позицию между суждениями остальных двух категорий респондентов, причем несколько ближе к взглядам муниципальных служащих.

Выявление некоторых причин возникновения этих разногласий позволило наметить пути их преодоления. Одним из факторов, влияющих

на разность во взглядах различных категорий респондентов, является информационная асимметрия среди субъектов взаимодействия. Поэтому первым и наиболее очевидным шагом к преодолению (или по крайней мере уменьшению) разногласий между властью и населением является информирование. Поскольку разногласие мнений формируется обеими сторонами, то и информирование должно быть двунаправленное: как от органов местного самоуправления к гражданам, так и от населения к власти. Причем информирование жителями органов власти не менее важно, чем предоставление данных в противоположном направлении. Обратная связь позволяет выявить наиболее важные для населения проблемы, определить реальные потребности граждан и в соответствии с этой информацией скорректировать деятельность органов власти. Учет позиции общественности в управленческих решениях способствует формированию доверия населения к городским властям, что, в свою очередь, ведет к уменьшению разногласий между ними.

Чрезвычайно важно проводить широкие образовательные кампании для разъяснения населению структуры, функций и задач местного самоуправления, прав и возможностей граждан участвовать в процессах разработки и принятия управленческих решений. Систематическая работа по просвещению населения должна быть направлена на повышение осведомленности жителей о текущем положении дел в городе, формирование ценностных ориентаций, ответственности и гражданской позиции относительно важных вопросов жизнеобеспечения города, инспирирование процессов самоорганизации, мобилизации и активизации местных сообществ.

Также органы местного самоуправления должны создавать свой позитивный имидж в глазах общественности, разрушать негативные стереотипы и предвзятость к своей работе. Для этого необходима реализация тщательно спланированных специальных программ.

В целом налаживание постоянного взаимодействия между населением и городскими органами местного самоуправления является ключевым условием для сближения позиций граждан и представителей власти, что позволит предотвратить возникновение конфликтных ситуаций и будет способствовать формированию партнерских отношений между жителями и представителями власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Aasland A., Lyska O. Local democracy in Ukrainian cities: civic participation and responsiveness of local authorities // *Post-Soviet Affairs*. 2015. P. 1–24.
2. Berner M.M., Amos J.M., Morse R.S. What Constitutes Effective Citizen Participation in Local Government? Views from City Stakeholders // *Public Administration Quarterly*. 2011. Vol. 35. No 1. P. 128–163.
3. Blendon R.J., Benson J.M., Brodie M., Morin R., Altman D.E., Gitterman D., Brosard M., James M. Bridging the Gap Between the Public's and Economists' Views of the Economy // *The Journal of Economic Perspectives*. 1997. Vol. 11. No. 3. P. 105–118.
4. Brown T. Coercion versus Choice: Citizen Evaluations of Public Service Quality across Methods of Consumption // *Public Administration Review*. 2007. Vol. 67. No. 3. P. 559–572.
5. Brudney J.L., England R.E. Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible? // *Public Administration Review*. 2011. Vol. 42. No. 2. P. 127–135.
6. Dozer D.M. The Gap Between Government and People // *The Public Opinion Quarterly*. 1945. Vol. 9. No. 1. P. 7–78.
7. Frederickson H.G., Frederickson D.G. Public Perceptions of Ethics in Government // *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 1995. Vol. 537. P. 163–172.
8. Gerber A.S., Huber G.A., Doherty D., Dowling C.M. Citizens' Policy Confidence and Electoral Punishment: A Neglected Dimension of Electoral Accountability // *The Journal of Politics*. 2011. Vol. 73. No. 4. P. 1206–1224.
9. Glaser M.A., Denhardt J.V., Hamilton L.K. Community v. Self-Interest: Citizen Perceptions of Schools as Civic Investments // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2002. Vol. 12. No. 1. P. 103–127.
10. Kelly J.M., Swindell D. A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions // *Public Administration Review*. 2002. Vol. 62. No. 5. P. 610–621.
11. Parks R.B. Linking Objective and Subjective Measures of Performance // *Public Administration Review*. 1984. Vol. 44. No. 2. P. 118–127.
12. Shingler J., Van Loon M.E., Alter T.R., Bridger J.C. The Importance of Subjective Data for Public Agency Performance Evaluation // *Public Administration Review*. 2008. Vol. 68. No. 6. P. 1101–1111.
13. Stipak B. Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator // *Public Administration Review*. 1979. Vol. 39. No. 1. P. 46–52.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Процент суммы ответов «Согласен» и «Полностью согласен».
- ² Для того чтобы обеспечить согласованность данных, значения индекса вычислялись только для тех респондентов, в ответах которых содержатся валидные значения для 5 и более утверждений из 10 возможных; в противном случае ответы не учитывались.
- ³ Из-за небольшого количества респондентов–представителей органов власти результаты для отдельных городов могут быть несколько ненадежными, даже если общие тенденции представляются довольно отчетливыми. В связи с этим мы не приводим здесь названий отдельных городов.

LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINIAN CITIES: DIFFERENCES BETWEEN VIEWS OF CITIZENS AND LOCAL AUTHORITIES

Lyska Oleksii G.

PhD in Public Administration, Head of the Analytics and Presentation Division, Department for Improvement of Regional Competitiveness of Kharkiv Regional State Administration.

Address: Derzhprom, 5 Svobody square, 61022 Kharkiv, Ukraine.

E-mail: alex_lsk@mail.ru

Aasland Aadne

PhD in Russian & East European Studies, Senior researcher, Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR).

Address: Norwegian Institute for Urban and Regional Research,

21 Gaustadalléen, N-0349 Oslo, Norway.

E-mail: aadne.aasland@nibr.no

Abstract

The aim of the article is to examine the level of difference between ordinary citizens and representatives of local authorities regarding their assessments of the functioning of the city government and opportunities for citizens' participation in local governance processes. The article makes use of the data from the sociological survey conducted in the summer

of 2014 in 15 cities of Ukraine with respondents among ordinary citizens, city council deputies and civil servants at the city level. The survey results reveal statistically significant differences between opinions of ordinary citizens, city council deputies and department heads of the local administration executive authority. Furthermore, opinions of city council deputies fall between those of the two other categories of respondents. In general, representatives of local authorities assess the functioning of local government as well as opportunities for ordinary citizens to participate in local governance processes much more positively than ordinary citizens do. Strong correlations are found between citizens' opinion on local governments' information dissemination activities and their attitudes towards a variety of aspects of local government performance. As means to reduce the discrepancies between local authorities and the population the authors suggest a systematic provision of information from city authorities to citizens and vice versa, and enhancing the level of interaction between them. In addition, broad educational campaigns as well as programmes to improve the image of city authorities in the eyes of citizens are suggested as being necessary.

Keywords: Ukraine; local government; city; authorities; citizens; discrepancies.

Citation: Lyska, O.G. & Aasland, A. (2015). Mestnoe samoupravlenie v gorodakh Ukrainy: razlichiya otsenok naseleniya i predstaviteley vlasti [Local Government in Ukrainian Cities: Differences Between Views of Citizens and Local Authorities]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 79–98 (in Russian).

REFERENCES

1. Aasland, A. & Lyska, O. (2015). Local democracy in Ukrainian cities: civic participation and responsiveness of local authorities. *Post-Soviet Affairs*, pp. 1–24.
2. Berner, M.M., Amos, J.M. & Morse, R.S. (2011). What Constitutes Effective Citizen Participation in Local Government? Views from City Stakeholders. *Public Administration Quarterly*, vol. 35, n. 1, pp. 128–163.
3. Blendon, R.J., Benson, J.M., Brodie, M., Morin, R., Altman, D.E., Gitterman, D., Brossard, M. & James, M. (1997). Bridging the Gap Between the Public's and Economists' Views of the Economy. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n. 3, pp. 105–118.
4. Brown, T. (2007). Coercion versus Choice: Citizen Evaluations of Public Service Quality across Methods of Consumption. *Public Administration Review*, vol. 67, n. 3, pp. 559–572.
5. Brudney, J.L. & England, R.E. (2011). Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible? *Public Administration Review*, vol. 42, n. 2, pp. 127–135.
6. Dozer, D.M. (1945). The Gap Between Government and People. *The Public Opinion Quarterly*, vol. 9, n. 1, pp. 70–78.
7. Frederickson, H.G. & Frederickson, D.G. (1995). Public Perceptions of Ethics in Government. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n. 537, pp. 163–172.

8. Gerber, A.S., Huber, G.A., Doherty, D. & Dowling, C.M. (2011). Citizens' Policy Confidence and Electoral Punishment: A Neglected Dimension of Electoral Accountability. *The Journal of Politics*, vol. 73, n. 4, pp. 1206–1224.
9. Glaser, M.A., Denhardt, J.V. & Hamilton, L.K. (2002). Community v. Self-Interest: Citizen Perceptions of Schools as Civic Investments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12, n. 1, pp. 103–127.
10. Kelly, J.M. & Swindell, D. (2002). A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions. *Public Administration Review*, vol. 62, n. 5, pp. 610–621.
11. Parks, R.B. (1984). Linking Objective and Subjective Measures of Performance. *Public Administration Review*, vol. 44, n. 2, pp. 118–127.
12. Shingler, J., Van Loon, M.E., Alter, T.R. & Bridger, J.C. (2008). The Importance of Subjective Data for Public Agency Performance Evaluation. *Public Administration Review*, vol. 68, n. 6, pp. 1101–1111.
13. Stipak, B. (1979). Citizens' Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator. *Public Administration Review*, vol. 39, n. 1, pp. 46–52.