

УДК 332.14

Е. А. Загайнова

ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», Казань,
e-mail: e.zagaynova@list.ru

КАЧЕСТВО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН И ВЛАСТИ: РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Ключевые слова: качество жизни, качество взаимодействия граждан и власти, регионы, статистика обращений граждан.

В статье демонстрируется подход к построению статистических показателей на основе данных повторных обращений граждан в высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, характеризующих социальную сферу качества жизни населения в региональном разрезе: качество взаимодействия граждан и власти. Показано, что повторные обращения граждан являются более полной оценкой качества взаимодействия граждан и власти, чем оценка с использованием количества обращений, поставленных на контроль. Выделены устойчивые группы (лиги) регионов, статистически значимо различающиеся по значениям регионального индекса качества взаимодействия граждан и власти, построенного на основе данных повторных обращений граждан. Это позволяет масштабировать предлагаемый подход к оценке качества взаимодействия граждан и власти во всех регионах России. Для привлечения внимания власти и граждан выделенным группам регионов были присвоены эмоционально окрашенные наименования в идиостиле президента России. Общность работы администраций регионов с обращениями граждан заключается в том, что более 60% регионов (52–54 из 85) не публикуют данные о количестве повторных обращений в открытом доступе и фактически не предоставляют их по запросу по разным причинам. Специфика заключается в том, что при плавном росте числа участвующих в анализе администраций регионов (от 31 до 33) перемещение регионов происходило в основном из второй лиги в первую лигу, в то время как состав третьей лиги оставался практически неизменным. Региональный индекс качества взаимодействия граждан и власти, построенный на основе данных повторных обращений граждан, может использоваться для статистического обеспечения управления субъектами Российской Федерации.

Е. А. Zagaynova

Kazan (Volga Region) Federal University, Kazan, e-mail: e.zagaynova@list.ru

QUALITY OF INTERACTION BETWEEN CITIZENS AND AUTHORITIES: REGIONAL CONTEXT

Keywords: quality of life, quality of interaction between citizens and authorities, regions, statistics of citizens' requests.

The article presents an approach to defining statistical indicators based on the data of repeated requests of citizens to higher executive authorities of Russian regions representing the social sphere of population's life quality in the regional context: quality of interaction between citizens and authorities. It is shown that the repeated requests of citizens present more complete assessment of the quality of interaction between citizens and the authorities than the assessment using the number of requests submitted for review. Stable groups (leagues) of the regions that differ significantly in values of the regional index of the quality of interaction between citizens and authorities, based on the data of repeated requests of citizens, were identified. It makes it possible to use the approach in all Russian regions. In order to attract attention of citizens and authorities, the groups of regions were given emotionally coloured titles in the individual style of the Russian President. The common feature of regional administrations' work is that more than 60% of the regions (52–54 out of 85) do not publish data on the number of repeated requests and do not actually provide them upon request for various reasons. The specific feature is that while the number of regional administrations involved in the analysis went up smoothly (from 31 to 33), the regions transferred from the second league to the first one, and the composition of the third league remained almost unchanged. The regional index of the quality of interaction between citizens and authorities based on the data of repeated requests can be used for statistical support of the management of Russian regions. The reported study was funded by RFBR and EISR according to the research project № 19-011-32071.

Введение

В России всё чаще говорится о важности взаимодействия граждан и власти. Представители гражданского общества высказывают оценочные суждения

о низком качестве диалога общества и власти. Однако власть прислушивается к их субъективному мнению и действительно начинает как-то реагировать только после значимых общественных

событий, например, массовых уличных протестов или скандальных выборов. При этом органы власти фактически не могут анализировать и прогнозировать развитие качества диалога с обществом и планировать эффективные мероприятия по его повышению из-за низкой точности экспертных оценок и почти полного отсутствия количественных оценок [1].

В свою очередь, обычные граждане не всегда разделяют интересы общественных объединений и иных институтов гражданского общества и, зачастую, не доверяют их мнению [2]. Они предпочитают обращаться к представителям власти напрямую, в том числе, посредством наиболее массового канала коммуникации – института обращений граждан в органы власти – и прямых линий с президентом России. Институт обращений граждан во властные структуры закреплен законодательно. Большинство исследований обращений граждан в органы власти посвящено изучению его информационно-управленческой и правозащитной функций [3, 4], в то время как коммуникационная функция, отвечающая за взаимодействие и воздействие граждан на органы власти, остается недостаточно изученной. При этом в естественных науках, например, в медицине, а также в практике работы колл-центров сведения о количестве обращений, особенно повторных, широко используются как источник информации для построения индикаторов качества взаимодействия и эффективности деятельности организаций [5].

Граждане и представители власти также не уделяют должного внимания результатам социологических исследований [6]. По-видимому, форма представления результатов (научный стиль, сухие цифры) не вызывает эмоционального любопытства граждан; не оказывает значимого воздействия на представителей власти и не побуждает их к поиску путей повышения качества взаимодействия. На этом фоне выделяются оценки качества взаимодействия представителей власти с населением, даваемые президентом России. Его оценки, безусловно, принимаются во внимание и вызывают пристальный интерес как у граждан, так и у представителей власти. При этом достаточно высокий рейтинг В. Путина может быть кооптирован в рейтинги ре-

гиональных властей и президентских назначенцев [7]. Такой эффект объясняется высоким доверием к президенту во взаимосвязи с его идиостилем.

Таким образом, существует противоречие между потребностью повышения качества прямого взаимодействия граждан и власти и почти полным отсутствием количественных оценок такого взаимодействия, принимаемых во внимание и гражданами, и властью.

Основные определения

В субъекте Российской Федерации (далее – РФ) устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. В республиках органом исполнительной власти чаще всего является правительство под руководством главы республики или председателя правительства. В других субъектах органом исполнительной власти является администрация субъекта РФ во главе с губернатором.

В данной работе взаимодействие граждан и власти рассматривается как обмен информацией между гражданами и властью посредством института обращений граждан во властные структуры, направленный, прежде всего, на решение вопросов, затрагивающих индивидуальные и коллективные интересы граждан [8].

Качество взаимодействия граждан и власти – составляющая социальной сферы качества жизни населения [9] – определяется как степень соответствия результата рассмотрения обращения законодательным требованиям и ожиданиям гражданина [8]. Оценка качества взаимодействия граждан и власти, основанная на восприятии граждан, является наиболее полной, поскольку граждане в отличие от органов власти могут оценить степень соответствия результатов рассмотрения обращений не только законодательным требованиям, но и своим ожиданиям. Это согласуется с основным принципом менеджмента качества – нацеленностью на выполнение требований потребителей и на стремление превзойти их ожидания [10].

Поддержанные обращения граждан, в том числе обращения, по которым приняты конкретные меры, в какой-то степени характеризуют качество взаимодействия

граждан и власти. Казалось бы, чем больше обращений поддержано, тем выше удовлетворенность граждан. Однако при этом остается неизвестным, удовлетворены ли граждане принятыми мерами.

Повторное или многократное обращение гражданина (обращение, поступившее от одного и того же лица по одному и тому же вопросу) в органы власти независимо от его формальных причин, как правило, свидетельствует о том, что гражданин не получил от органа власти удовлетворительного ответа [11], т. е. данного по существу и в установленный законом срок. Чем больше доля повторных обращений, тем меньше результаты коммуникации удовлетворяют потребностям и запросам граждан, тем ниже качество взаимодействия граждан и власти. Считается, что для уменьшения повторных и неоднократных обращений граждан может быть увеличено количество обращений, поставленных органами власти на контроль [12].

Качество взаимодействия граждан и власти является составляющей доверия к власти. Соответственно, доля обращений граждан, поступивших из вышестоящих органов власти, а точнее из Администрации Президента РФ, может рассматриваться как показатель качества взаимодействия граждан и власти. Чем больше доля обращений граждан, поступивших из Администрации Президента РФ, тем ниже уровень доверия к высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, тем ниже качество взаимодействия граждан и власти. В самом деле, многие граждане сразу обращаются к Президенту, поскольку доверяют ему больше, чем другим институтам власти. По данным «Левада-центра», Президента считают «вполне заслуживающим доверия» 60 % граждан, Правительство – 26 %, Государственную Думу – 24 %, областные (краевые, республиканские) органы власти – 31 % [13].

Жалобы также являются формой письменного диалога граждан с органами власти [14]. Однако растущий поток жалоб не всегда свидетельствует об ухудшении положения, иногда это означает, что нерешенным вопросом начали заниматься [15].

Таким образом, качество взаимодействия граждан и власти является синтетической латентной категорией, которая характеризуется несколькими показателями.

Цель исследования

Цель исследования – разработка и апробация методологии построения статистических показателей на основе данных повторных обращений граждан в высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, характеризующих социальную сферу качества жизни населения в региональном разрезе – качество взаимодействия граждан и власти, способных оказывать значимое эмоциональное воздействие на граждан и органы власти.

Объект исследования – взаимодействие населения и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемое посредством обращений граждан.

Предмет исследования – количественные оценки качества взаимодействия граждан и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; общность и специфика качества взаимодействия; механизм привлечения внимания граждан и власти к полученным оценкам и выявленным особенностям взаимодействия.

Гипотезы исследования:

1. Оценка качества взаимодействия граждан и власти, полученная с использованием показателей повторности обращений граждан в высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, является значимым фактором доверия к власти: более полной оценкой, чем оценка качества взаимодействия, полученная с использованием количества обращений, поставленных на контроль.

2. Существуют устойчивые группы субъектов РФ, статистически значимо различающихся по значениям регионального индекса качества взаимодействия граждан и власти, построенного на основе данных повторных обращений граждан в высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.

Материал и методы исследования

Исходные данные: количество подержанных обращений граждан ($n_{pos_{ij}}$); количество жалоб ($n_{app_{ij}}$); количество повторных обращений граждан ($n_{rep_{ij}}$); количество многократных (неоднократных) обращений граждан ($n_{multi_{ij}}$); количество обращений граждан, поставленных на контроль ($n_{ctrl_{ij}}$); количество обращений граждан, поступивших из Администрации Президента РФ ($n_{ap_{ij}}$), где i – высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, j – год.

Источники данных – обзоры обращений граждан за период 2016–2018 гг., размещенные в открытом доступе на официальных сайтах высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в сети Интернет. База исследования формируется эндогенно, т. е. в процессе сбора исходных данных. Минимизируются запросы в адрес высших исполнительных органов государственной власти субъекта РФ с просьбой предоставить недостающие данные.

Осуществляется выявление ошибок и пропусков, допущенных при сборе данных, корректировка выборки. Для обеспечения сопоставимости информации по субъектам РФ осуществляется переход к долевым показателям. На этапе обработки данных применяются описательные статистики и визуальный анализ гистограмм.

Отбор наиболее информативных показателей качества взаимодействия граждан и власти n_{ij} осуществляется с помощью метода главных компонент:

1. Рассматриваются главные компоненты, на которые в сумме приходится не менее 50% общей дисперсии анализируемых показателей.

2. Отбираются наиболее информативные показатели, имеющие наивысшие факторные нагрузки в рамках рассматриваемых главных компонент.

Дополнительно анализируется направление связи между изучаемыми переменными при помощи теста Грейнджера [16] с использованием уравнений:

$$y_t = \alpha_0 + \lambda_1 y_{t-1} + \phi_1 x_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (1)$$

$$x_t = \delta_0 + \lambda_2 y_{t-1} + \phi_2 x_{t-1} + \mu_{ijt}, \quad (2)$$

В тесте последовательно проверяются две нулевые гипотезы: « x не является

причиной y по Грейнджеру» и « y не является причиной x по Грейнджеру». Для каждой регрессии нулевая гипотеза заключается в том, что коэффициенты при лагах второй переменной равны нулю: $H_0^1 = 0: \phi_1 = 0; H_0^2 = 0: \phi_2 = 0$.

В каждой регрессии (1, 2) зависимой переменной является одна из проверяемых на причинность переменных ($n_{pos_{ij}}, n_{app_{ij}}, n_{rep_{ij}}, n_{multi_{ij}}, n_{ctrl_{ij}}, n_{ap_{ij}}$), а регрессорами выступают лаги обеих тестируемых переменных.

Региональный индекс качества взаимодействия граждан и власти [1] рассчитывается по формуле

$$I_{i,j} = \frac{n_{i,j}}{N_{i,j}}, \quad (3)$$

если наиболее информативный показатель n_{ij} связан с качеством взаимодействия граждан и власти монотонно-возрастающей зависимостью, и – по формуле:

$$I_{i,j} = 1 - \left(\frac{n_{i,j}}{N_{i,j}} \right). \quad (4),$$

если показатель n_{ij} связан с качеством взаимодействия граждан и власти монотонно-убывающей зависимостью, где $I_{i,j}$ – индекс качества взаимодействия граждан и высшего исполнительного органа государственной власти i -го субъекта РФ в течение j -го года; n_{ij} – наиболее информативный показатель качества взаимодействия граждан и власти; N_{ij} – количество всех обращений граждан, поступивших в высший исполнительный орган государственной власти i -го субъекта РФ в течение j -го года. Индекс принимает значения от 0 до 1, где 0 соответствует самому низкому качеству взаимодействия граждан и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а 1 – самому высокому.

Для классификации (разделения на группы) администраций субъектов РФ применяется процедура кластерного анализа по значениям регионального индекса качества взаимодействия граждан и власти I_{ij} с использованием метода связи Уорда [17].

Для оценки различий в оценках качества взаимодействия граждан и власти во времени и между выделенными группами высших исполнительных органов

государственной власти субъектов РФ применяется дисперсионный анализ.

Для оценки корректности и устойчивости указанных результатов классификации анализируется согласованность результатов за смежные годы с помощью коэффициента внутриклассовой корреляции ICC [17]. $ICC = \text{от } 0,40 \text{ до } 0,59$ считается умеренной межэкспертной надежностью, $ICC = \text{от } 0,60 \text{ до } 0,79$ – большой и $ICC = 0,80$ – выдающейся надежностью [18]. Предполагается, что результаты классификации для смежных лет должны быть схожими. Обратное будет свидетельствовать либо о кардинальном изменении работы с обращениями граждан, что не характерно для короткого периода времени (3 года) в условиях стабильной общественной ситуации, либо об ошибках классификации.

Строится рейтинг высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в виде таблицы лиг.

Выделенным лигам (группам) высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ присваиваются эмоционально окрашенные наименования в идиостиле президента России. Речь президента изобилует единицами косвенно-производной номинации экспрессивного характера. Он использует словосочетания, в которых варьируются прямое и переносное значение, что создает экспрессию и делает политический дискурс более выразительным [19]. Присвоение наименований в идиостиле президента России, с одной стороны, призвано обеспечить доверие граждан к полученным оценкам за счет их ассоциативной связи с высоким уровнем доверия к президенту, а с другой, – побудить представителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ к повышению качества взаимодействия с гражданами за счет кооптации через указанные наименования политической воли президента.

Анализируются структура и динамика полученного рейтинга высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по качеству взаимодействия граждан и власти.

Расчеты выполняются в эконометрических пакетах IBM SPSS Statistics 26 и EViews 11.

Результаты исследования и их обсуждение

Анализ обзоров обращений граждан в высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ за период 2016–2018 гг. показал, что из-за отсутствия единых унифицированных требований к обзорам обращений граждан они могут значительно различаться по объему, содержанию и структуре представленной информации даже в рамках отчетного периода одного субъекта РФ. Это определило низкое качество исходной информации. Из-за критического недостатка исходной информации было принято решение отказаться от учета жалоб и многократных обращений. В результате ограниченного запроса недостающей информации была сформирована несбалансированная панель данных для 86 субъектов РФ за период 2016–2018 гг., содержащая переменные: доля поддержанных обращений граждан ($n_{pos_{i,j}}$); доля повторных обращений граждан ($n_{rep_{i,j}}$); доля обращений граждан, поставленных на контроль ($n_{ctrl_{i,j}}$) и доля обращений граждан, поступивших из Администрации Президента РФ ($n_{ap_{i,j}}$).

Из-за «скошенности» распределения большинства изучаемых переменных влево в дальнейшем статистическом анализе использовались их логарифмы: $\ln_{pos_{i,j}}$, $\ln_{rep_{i,j}}$, $\ln_{ctrl_{i,j}}$ и $\ln_{ap_{i,j}}$.

Оценки нагрузок переменных на компоненты и оценки долей вкладов главных компонент в суммарную дисперсию переменных приведены в табл. 1.

Главные компоненты характеризует качество взаимодействия граждан и власти, а также доверие граждан к региональной власти. Анализ табл. 1 позволяет сделать следующие выводы:

– первая главная компонента, на которую приходится 50,4% общей дисперсии изучаемых переменных, определяется наиболее информативной переменной – долей повторных обращений граждан $\ln_{rep_{i,j}}$ (максимальная факторная нагрузка 0,925);

– доля повторных обращений граждан $\ln_{rep_{i,j}}$ является более полной оценкой качества взаимодействия граждан и власти, чем оценка по доле обращений граждан, поставленных на контроль $\ln_{ctrl_{i,j}}$.

Таблица 1

Оценки нагрузок на компоненты

	Главные компоненты			
	f_1	f_2	f_3	f_4
Собственное значение	2,374	1,369	0,607	0,357
Доля дисперсии	0,504	0,291	0,129	0,076
Переменная:	Собственные векторы (факторные нагрузки)			
\ln_pos_{ij}	0,223	0,973	-0,010	-0,063
\ln_rep_{ij}	0,925	-0,222	0,239	-0,194
\ln_ctrl_{ij}	-0,267	0,060	0,946	-0,174
\ln_ap_{ij}	0,153	0,030	0,219	0,963

Анализ направления связи между изучаемыми переменными с помощью теста Грейнджера показал, что \ln_rep_{ij} влияет на \ln_ap_{ij} ($P = 0,007$). Это выглядит вполне логичным. В самом деле, чем больше подано повторных обращений, тем меньше доверия граждан к региональной власти, тем выше вероятность, что граждане будут обращаться напрямую к президенту.

Таким образом, переменная \ln_rep_{ij} была отобрана в качестве наиболее информативной – единственной переменной, характеризующей качество взаимодействия граждан и власти.

Поскольку исходная переменная (до логарифмирования) n_rep_{ij} «Доля повторных обращений граждан» связана с качеством взаимодействия граждан и власти монотонно-убывающей зависимостью, то региональный индекс качества взаимодействия граждан и власти I_{ij} рассчитывался по формуле (4).

Дисперсионный анализ на основе теста Тьюки (поскольку тест на гомогенность групповых дисперсий отвергается, то дополнительно использовался тест Геймса-Ховелла, не предполагающий равенства дисперсий) не выявил статистически значимого различия между значениями регионального индекса качества взаимодействия граждан и власти I_{ij} ($P = 0,800$) во времени. Это свидетельствует об устойчивости индекса.

В результате кластерного анализа по значениям регионального индекса ка-

чества взаимодействия граждан и власти I_{ij} с использованием метода Уорда были получены 3 группы администраций субъектов РФ для каждого года (табл. 2).

Дисперсионный анализ на основе теста Тьюки выявил статистически значимое различие между выделенными группами администраций субъектов РФ в 2016 г. ($P = 0,000$), в 2017 г. ($P = 0,000$) и в 2018 г. ($P = 0,000$).

Значения коэффициента внутриклассовой корреляции ICC , рассчитанные с использованием двусторонней модели случайных эффектов, представлены в табл. 3.

Видно, что результаты классификации администраций субъектов РФ по значениям регионального индекса качества взаимодействия граждан и власти I_{ij} за смежные и близкие годы (2016–2017, 2017–2018 и 2016–2018) имеют выдающуюся согласованность ($ICC > 0,80$). Это свидетельствует о корректности и устойчивости результатов классификации.

На основании результатов классификации строится рейтинг субъектов РФ по качеству взаимодействия граждан и власти в виде таблицы 4 лиг, соответствующих выделенным в результате классификации группам. В 4-ю (условную) лигу входят субъекты РФ, на официальных сайтах которых нет информации о количестве повторных обращений, и которые не предоставили информацию об их количестве по запросу.

Таблица 2

Рейтинг (таблица лиг) высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ

№ п/п	Субъект РФ	Лиги в 2016 г.	Лиги в 2017 г.	Лиги в 2018 г.
1	Тверская область	2	2	2
2	Томская область	3	3	3
3	Оренбургская область	1	1	1
4	г. Севастополь	1	1	1
5	Республика Марий Эл	1	1	1
6	Белгородская область	2	2	2
7	Ульяновская область	–	1	1
8	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	2	1	1
9	Новгородская область	3	3	3
10	Амурская область	3	3	3
11	Курская область	2	2	1
12	Ярославская область	–	–	2
13	Республика Саха (Якутия)	2	2	2
14	Республика Тыва	1	1	1
15	Магаданская область	1	1	1
16	Смоленская область	2	2	2
17	Республика Карелия	1	1	1
18	Республика Коми	1	1	1
19	Калининградская область	–	–	2
20	Краснодарский край	2	1	1
21	Кабардино-Балкарская Республика	1	1	1
22	Еврейская автономная область	2	1	1
23	Иркутская область	1	–	–
24	Кировская область	1	1	1
25	Республика Северная Осетия – Алания	2	2	2
26	Тюменская область	2	2	2
27	Республика Хакасия	3	3	3
28	Республика Бурятия	2	3	3
29	Саратовская область	1	1	1
30	Костромская область	1	1	1
31	Курганская область	1	–	1
32	Липецкая область	2	1	–
33	Орловская область	1	1	1
34	Республика Крым	–	1	1
35	Хабаровский край	2	2	2

Примечание: наименование первой лиги «Как швейцарские часы», второй лиги – «Чувствуют регион», третьей лиги – «Занимаются бюрократическим футболом», четвертой (условной) лиги – «Поплывывают».

Таблица 3

Значения коэффициента внутрикласовой корреляции *ICC*

Результаты классификации по значениям I_{ij}	I_{2016}	I_{2017}	I_{2018}
I_{2016}	1	0,847	0,850
I_{2017}	0,000	1	0,972
I_{2018}	0,000	0,000	1

Примечание: Над главной диагональю указаны коэффициенты внутрикласовой корреляции *ICC*, под главной диагональю – соответствующие уровни значимости коэффициентов внутрикласовой корреляции *ICC*.

В результате анализа языка политического дискурса президента России В. Путина выделенным лигам (группам) высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по качеству взаимодействия граждан и власти были присвоены следующие эмоционально окрашенные наименования:

- 1) «Как швейцарские часы»;
- 2) «Чувствуют регион»;
- 3) «Занимаются бюрократическим футболом»;
- 4) «Поплевывают».

Рассмотрим контекст наименований, присвоенных выделенным лигам:

1) «Как швейцарские часы» – соответствует высокому качеству взаимодействия граждан и власти.

Выражения данной группы имеют положительную коннотацию и характеризуют надежную, бесперебойную работу администраций и глав регионов. Так, на встрече с участниками Международного дискуссионного клуба «Валдай» в Сочи президент заявил: «Я бы хотел, чтобы правительство в Москве, региональные власти и федеральные органы власти в территориях РФ, как швейцарские часы, молотили, не переставая, вплоть до выборов и сразу после выборов, в период между мартом и маем 2008 года» [20].

2) «Чувствуют регион» – соответствует хорошему качеству взаимодействия граждан и власти.

Выражения данной группы также имеют положительную коннотацию и характеризуют активную вдумчивую работу администраций и глав регионов. Так, на встрече с врио главы Челябинской области Алексеем Текслером президент России интересовался работой назначенного главы субъекта РФ и его отношением к региону [21]:

В. Путин: Как дела, Алексей Леонидович?

А. Текслер: Дела хорошо, активно. Четыре месяца, кстати, сегодня исполнилось, Владимир Владимирович, с назначения.

В. Путин: **Регион почувствовали?**

3) «Занимаются бюрократическим футболом» – соответствует низкому качеству взаимодействия граждан и власти (повторные обращения составляют примерно половину от всех обращений граждан).

Выражения данной группы имеют негативную коннотацию и характеризуют формальное бюрократическое отношение органов власти к общению с населением. Так, в Кирове на заседании Совета по развитию местного самоуправления президент заявил, что нужно не заниматься «бюрократическим футболом», а поддерживать инициативных граждан: «Игнорировать идеи и предложения граждан, заниматься «бюрократическим футболом» – категорически неправильно! ... Кто-то решил, что можно отделаться имитацией учета мнения жителей, таким образом, проявив явное неуважение к гражданам, даже пренебрежение. При таком бюрократическом отношении толку, безусловно, не будет – ни с благоустройством, ни с доверием граждан» [22].

4) «Поплевывают» – относится к администрациям субъектов РФ, которые не размещают данные о количестве повторных обращений в обзорах обращений граждан, т. е. в открытом доступе, а на запрос данных ответили:

а) отказом, сославшись на ст. 20 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», либо на отсутствие статистики повторных обращений граждан;

б) отпиской, сославшись на обзоры обращений граждан, в которых на самом деле нет данных о количестве повторных обращений;

в) ответили не по существу;

г) не ответили на запрос в установленный законом срок.

Выражения данной группы имеют негативную коннотацию и свидетельствуют о неготовности органов власти соответствовать запросу граждан на открытость. Так, выступая на съезде партии «Единая Россия», президент потребовал уже не только от членов партии, но и от всех представителей власти заняться непосредственными проблемами граждан страны: «... Потому что институты власти формируются не для того, чтобы те, кто туда добрался, посматривали по сторонам, **поплевывали спокойно** и получали удовольствие от пребывания в каких-то креслах. ... Вы знаете, насколько высок запрос граждан на справедливость, честность, **открытость**. ... Чтобы соответствовать этим требованиям, нужно **не отрываться от людей общими замечаниями**, а нужно реально их слушать и слышать...» [23]. Здесь в качестве положительного примера уместно отметить Краснодарский край, представители высших органов власти которого ответили на запрос автора не типичной отпиской, что в соответствии со статьей 20 Федерального закона № 8-ФЗ, данные о повторных обращениях представить для анализа не могут, а проявили инициативу и подробно поинтересовались, зачем автору нужны эти данные. Ознакомившись с описанием проекта, они взяли на себя ответственность и предоставили запрашиваемую информацию.

Структура рейтинга высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по качеству взаи-

модействия граждан и власти представлена в табл. 4.

Общность работы администраций субъектов РФ с обращениями граждан заключается в том, что более 60% регионов (52–54 из 85) не публикуют данные о количестве повторных обращений в открытом доступе и фактически не предоставляют их по запросу по разным причинам.

Специфика заключается в том, что при плавном росте общего числа участвующих в анализе администраций субъектов РФ (от 31 до 33) перемещение регионов происходило в основном из второй лиги «Чувствуют регион» в первую лигу «Как швейцарские часы», в то время как состав третьей лиги «Занимаются бюрократическим футболом» оставался практически неизменным. При этом ни один регион не передвинулся в рейтинге более чем на одну лигу.

Анализ динамики показал, что администрации пяти субъектов РФ улучшили свою позицию, перейдя из второй лиги «Чувствуют регион» в первую «Как швейцарские часы»: Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (в 2017 г.), Курская область (в 2018 г.), Краснодарский край (в 2017 г.), Еврейская автономная область (в 2017 г.), Липецкая область (в 2017 г.).

Администрация Республики Бурятия ухудшила свою позицию, переместившись по итогам 2017 г. из второй лиги «Чувствуют регион» в третью лигу «Занимаются бюрократическим футболом». При этом отрицательная динамика может служить триггером возможных проблем у глав субъектов РФ в общении с населением. Так, в сентябре 2019 г. Глава Республики Бурятия отметился неудачной попыткой поговорить с протестующими против скандальных выборов мэра Улан-Удэ, и был освистан [24].

Таблица 4

Структура рейтинга

Лига	Наименование лиги	Количество регионов в 2016 г.	Количество регионов в 2017 г.	Количество регионов в 2018 г.
1	«Как швейцарские часы»	14	18	19
2	«Чувствуют регион»	13	8	9
3	«Занимаются бюрократическим футболом»	4	5	5
	Всего	31	31	33
4	«Поплевывают»	54	54	52

Выводы (заключение)

Анализ обзоров обращений граждан в высшие высших исполнительные органы государственной власти субъектов РФ показал, что для оценки качества взаимодействия граждан и власти могут использоваться данные о количестве повторных и многократных обращений; поддержанных обращений; обращений, поставленных на контроль, и обращений граждан, поступивших из Администрации Президента РФ. При этом доля повторных обращений граждан более полно отражает качество взаимодействия граждан и власти, чем объективный показатель внутреннего контроля – доля обращений граждан, поставленных на контроль. Доля повторных обращений граждан определяет первую главную компоненту, на которую приходится 50,4% общей дисперсии рассматриваемых показателей качества взаимодействия граждан и власти.

На основе регионального индекса качества взаимодействия граждан и власти, построенного с использованием статистики повторных обращений, получена устойчивая классификация высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. На основе указанной классификации построен рейтинг администраций субъектов РФ по качеству взаимодействия граждан и власти в виде таблицы из четырех лиг (групп), получивших наименования в идиостиле президента России:

- 1) «Как швейцарские часы»;
- 2) «Чувствуют регион»;
- 3) «Занимаются бюрократическим футболом»;
- 4) «Поплывывают».

К сожалению, большинство администраций субъектов РФ (более 60%) не публикуют данные о количестве повторных обращений в открытом доступе и фактически не предоставляют их по запросу по разным причинам. Вместе с тем следует отметить и позитивную тенденцию – при плавном росте числа участвующих в анализе администраций субъектов РФ (от 31 до 33) перемещение регионов происходило в основном из второй лиги в первую лигу, в то время как состав третьей лиги «Занимаются бюрократическим футболом» оставался практически неизменным.

Региональный индекс качества взаимодействия граждан и власти, построенный на основе данных повторных обращений граждан, может использоваться для статистического обеспечения управления субъектами РФ, например, в практике расчета «политических» КРІ (ключевых показателей эффективности) глав субъектов РФ, разработанных внутриполитическим блоком Администрации президента России [25]. При этом у администраций субъектов РФ возникнет стимул вести статистику повторных и многократных обращений граждан (сейчас они не обязаны этого делать).

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ в рамках научного проекта № 19-011-32071.

Библиографический список

1. Коротков П.А., Матвеева О.А., Рыжакова О.Е., Загайнова Е.А. Актуальность количественной оценки качества прямого взаимодействия граждан и власти // Знание. Понимание. Умение. 2017. №4. С. 199–207.
2. Задорин И.В., Грешнова Е.В., Зайцев Д.Г., Климов И.А., Титков А.А. Власть и общество в России: развитие взаимодействия и повышение эффективности гражданского участия: фрагменты доклада // Исследовательская группа «Циркон». 2010. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/data/2011/04/27/1210624266/Vlast%20i%20obschestvo%20v%20Rossii.pdf> (дата обращения: 14.10.2019).
3. Надыгина, Е.В. (2012) Инновационные подходы к преподаванию дисциплины «Обращения граждан в Российской Федерации»: учебное пособие. Н. Новгород, 2012. 51 с.
4. Подъячев К.В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М/ 2007. 25 с.
5. Медик В.А. Методические рекомендации по статистическому анализу показателей здоровья и деятельности организаций здравоохранения. Великий Новгород: Институт медицинского образования НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2005. 65 с.

6. ФОМ: отношение россиян к соцопросам // mResearcher: Маркетинговые исследования. 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://mresearcher.com/2016/08/fom-otnoshenie-rossiyan-k-sotsoprosam.html> (дата обращения: 14.10.2019).
7. Эксперты назвали главные протестные риски для власти на ближайшие годы // РБК. 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/13/04/2018/5acf561e9a7947516c1bfbc8> (дата обращения: 14.10.2019).
8. Загайнова Е.А., Аксенова А.А. Формирование понятийного аппарата качества взаимодействия граждан и власти, осуществляемого посредством обращений // Традиции и новации в системе современного российского права: материалы Международной научно-практической конференции (Волгоград, 06 сентября 2017 г.). Уфа: Общество с ограниченной ответственностью «Аэтерна», 2017. С. 28–31.
9. Айвазян, С.А. (2005) Разработка и анализ интегральных индикаторов качества жизни населения Самарской области. М.: ЦЭМИ РАН. 124 с.
10. ГОСТ Р ИСО 9000–2015. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. М.: Стандартиформ, 2015. 27 с.
11. Загайнова Е.А., Чемоданова И.Д. Повторные обращения граждан как показатель качества взаимодействия граждан и власти // Взаимодействие финансового и реального сектора экономики в контексте становления экономики знаний: материалы Международной научно-практической конференции (Казань, 21 августа 2017 г.). Уфа: Общество с ограниченной ответственностью «Аэтерна», 2017. С. 93–96.
12. Аналитическая справка о работе Аппарата Администрации Смоленской области с обращениями граждан за 12 месяцев 2018 года // Администрация Смоленской области – Официальный портал органов власти. 2019. [Электронный ресурс]. URL: https://admin-smolensk.ru/obrascheniya_grazhdan/obzori_obrascheniy/news_21847.html (дата обращения: 01.11.2019).
13. Институциональное доверие // Левада-центр. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2019/10/24/institutsionalnoe-doverie-5/> (дата обращения: 01.11.2019).
14. Исследования жалоб: традиции и перспективы. Введение // Laboratorium. 2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/497/1194> (дата обращения: 01.11.2019).
15. Бессонова О.Э. Гражданские жалобы как демократический механизм обратной связи // Социологические исследования. 2019. № 1.; URL: <http://socis.isras.ru/files/File/2019/1/Bessonova2.pdf> (дата обращения: 11.11.2019).
16. Granger C.W.J. Investigating Casual Relations by Econometric Methods and Cross-Spectral Methods. *Econometrica*. 1969. № 37. P. 424–438.
17. Коротков П.А., Трубянов А.Б., Загайнова Е.А., Никоноров К.Н. Сопоставительный анализ моделей оценки экологической эффективности крупных городов // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2–1; URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=21064> (дата обращения: 01.11.2019).
18. Анализ надежности в SPSS // Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена. [Электронный ресурс]. URL: <http://moodle.herzen.spb.ru/pluginfile.php> (дата обращения: 01.11.2019).
19. Седых А.П. Кто сильнее? Анализ политических речей Путина и Меркель // Переселенческий Вестник. 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.aussiedlerbote.de/main/1060-kto-silnee-analiz-politicheskikh-rechey-putina-i-merkel.html> (дата обращения: 01.11.2019).
20. 20 высказываний Путина, ставших афоризмами // РИА Новости. 2008. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20080507/106744531.html> (дата обращения: 01.11.2019).
21. Встреча с врио главы Челябинской области Алексеем Текслером // Официальные сетевые ресурсы Президента России. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/61058> (дата обращения: 01.11.2019).
22. Путин призвал местные власти решать проблемы граждан без «бюрократического футбола» // ТАСС. 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/4464589> (дата обращения: 01.11.2019).
23. Владимир Путин: Если нет понимания, что нужно делать для страны, нечего приходить во власть // Комсомольская правда. 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kazan.kp.ru/daily/26918.5/3964566/> (дата обращения: 01.11.2019).
24. Участники митинга в Улан-Удэ освистали главу Бурятии // АНО «Информационно-аналитический центр «МедиаНьюс». 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.ru/politics/uchastniki-mitinga-v-ulan-ude-osvistali-glavu-buryatii/> (дата обращения: 01.11.2019).
25. Кремль ввел единые «политические» КРІ для себя и регионов // РБК. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/02/2019/5c6999559a79474507b8e6e5> (дата обращения: 01.11.2019).