

На правах рукописи

ГАЗИЗОВ Марат Асхатович

**СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ:
СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)**

1

*Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии*

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



[Handwritten signature]

Уфа 2010

Работа выполнена на кафедре политологии Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан»

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Дорожкин Юрий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Егорышев Сергей Васильевич;
кандидат политических наук
Никитина Татьяна Александровна

Ведущая организация **Казанский государственный университет**
им. В. И. Ульянова-Ленина

Защита состоится «29» апреля 2010 года в 14 00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.013.13 при Башкирском государственном университете по адресу: 450074, г. Уфа, ул. А.-З. Валиди, 32, ауд. 310, гл корпус

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Башкирского государственного университета, с содержанием автореферата на официальном сайте Башкирского государственного университета www.bashedu.ru

Автореферат разослан «27» марта 2010 года

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор философских наук, профессор



А. А. Вальков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена, прежде всего, происходящим процессом реформирования системы местной власти в России, принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», введением нового уровня управления – муниципального, опирающегося на самих жителей и решающего их проблемы, предусматривающего активное участие населения в решении вопросов местного значения. Местное самоуправление – уровень власти, наиболее приближенный к населению. Деятельность совета и администрации муниципального образования немыслима без постоянных информационно-коммуникационных контактов с жителями округа. Следовательно, чем дальше, тем больше роль связей с общественностью в системе местного самоуправления будет возрастать.

При этом становление системы местной власти показало наличие ряда актуальных проблем самоорганизации граждан: отсутствие навыков их самоорганизации, неумение консолидировать и выражать свои интересы, низкий уровень гражданской и правовой культуры, равнодушное отношение к проблемам своих муниципальных образований.

В этой ситуации власти нужны развитые связи с общественностью, поскольку неинформированные граждане не могут использовать преимущества местного самоуправления, местная администрация и депутаты не могут выполнять указы своих избирателей, не вправе рассчитывать на их доверие и помощь. В условиях реформирования местной власти муниципальные связи с общественностью будут способствовать успеху реформы посредством поддержки ее населением и его активного участия в становлении местного уровня власти.

И, наконец, актуальность изучаемой проблемы связана с назревшей потребностью научного обобщения уже накопленного опыта развития муниципальных связей с общественностью в регионах России, в частности, в Республике Башкортостан, что позитивно скажется как на эффективности коммуникаций, так и на всей деятельности местных органов власти.

Степень разработанности проблемы. В качестве теоретико-методологической основы диссертационного исследования выступили труды Х. Арендт, А. Гидденса, Н. Лумана, Г. Симона, М. Фуко, Ю. Хабермаса, которые, опираясь на структурно-функциональный подход, делают упор на коммуникативном аспекте власти.

Политическая коммуникация как основной механизм управления обществом рассматривается в работах таких исследователей, как С. Блэк,

Г Лассуэлл, Р Мюнх, Л Пай, П Уилби, Ж Фаже, Р Шварценберг, Т Шибутани

Согласно работам Р Барта, Дж Вудварта, Д Грэбера, Р Дентона, М Эделмана, Е В. Егоровой именно коммуникация в современном социуме является одним из самых мощных средств влияния власти на общество

В рамках информационных концепций и концепций постиндустриализма Д Белла, Зб Бжезинского, П Дракера, М Маклюэна, Й Масуды, Д Наисбита, Э Тоффлера представлены перспективы новой эры, в которой информация и коммуникация выступают высшей ценностью

Политико-культурный и системный подходы к коммуникации объединяет концепция политической культуры Г Алмонда, Дж Бламлера, С Вербы, М Гуревича

И Бордвиком, Дж Грунигом, Т Ньюкомбом, и Б Кааком в зависимости от направленности и значения потоков прямой и обратной связи представлены модели коммуникации в политике

Внимания заслуживают исследования отечественных ученых С Ю Алашева, В П Конечкой, А Б Курлова, Г С Мельника, М М Назарова, Д Ольшанского, посвященные общим вопросам коммуникации, в том числе, в политике

Также среди отечественных исследователей коммуникативной природы власти следует отметить работы А А Дегтярева, М В Ильина, В В Крамника, А Ю Мельвиля, В А Пилипенко, А Л Стризое

Проблемы собственно связей с общественностью, в том числе, в системе власти, разрабатываются С Блэком, Э Бернэйзом, Дж Грюнигом, Д Доти, Р Харлоу, отечественными исследователями И Артемниковой, А Зверинцевым, Г Почепцовым и др

Достаточно много публикаций, посвященных проблемам создания и функционирования структур по связям с общественностью в системе государственной власти Российской Федерации Это исследования М Г Анохина, О В Безгодовой, М Д Валовой, В М Горохова, В С Комаровского, В М Королько, Д В Ольшанского, Е Н Пашенцева, В Е Ревы, О Н Савиновой

В последние годы теоретико-методологические основы информационной политики, аналитической деятельности властных структур, особенности информационного обеспечения общественных связей органов власти в современных условиях достаточно подробно разработаны и представлены в работах В Д Попова Необходимость изучения информационной аналитики как системы научного знания и сферы практической деятельности глубоко обосновываются К В Маркеловым

В последнее время в работах отечественных исследователей рассматриваются актуальные проблемы институционализации структур по связям с общественностью в органах власти, включая органы местного самоуправления. Это касается работ И. А. Колотий, В. С. Комаровского, О. Н. Савиновой, С. С. Смолевой.

Различные проблемы информационной политики и информационного взаимодействия, связей с общественностью органов власти и общества в Республике Башкортостан на уровне городской и районной властей, а также актуальные вопросы информационно-аналитического обеспечения деятельности органов местного самоуправления представлены в работах С. А. Андреевой, Е. Ю. Бикметова, Р. Н. Данисламова, Ю. Н. Дорожкина, Р. Р. Исхакова, Ф. Х. Кидрасова, А. К. Матисова, М. Г. Рахманова, С. Н. Семенова, М. М. Якуповой, М. Б. Ямалова.

Тем не менее, комплексных исследовательских работ, посвященных политологическим аспектам муниципальных связей с общественностью, их структуре, функциям, тенденциям и проблемам информационно-коммуникационного взаимодействия местной власти и общества сегодня явно недостаточно. Необходимо исследовать также теоретико-методологические основы связей с общественностью муниципальной власти, проблемы институционализации организационных структур, развития технологий коммуникативного взаимодействия местной власти и общественности.

Несомненная актуальность, недостаточная разработанность и существенная значимость указанного проблемного поля обусловили выбор темы настоящей диссертационной работы.

Объектом диссертационного исследования являются связи с общественностью органов местной власти.

Предметом исследования выступают современные тенденции и проблемы развития связей с общественностью органов местной власти Республики Башкортостан.

Цель диссертационной работы заключается в исследовании современных тенденций и проблем развития связей с общественностью органов местной власти Республики Башкортостан.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- определение теоретико-методологических основ исследования связей с общественностью органов местной власти,
- исследование факторов развития связей с общественностью в условиях реформирования российского общества и системы местной власти,
- изучение современных тенденций и проблем развития связей с общественностью местной власти Республики Башкортостан,

- разработка предложений и рекомендаций по развитию современных связей с общественностью органов местной власти Республики Башкортостан

Теоретико-методологической основой диссертационной работы стали современные реляционные и коммуникативные теории Х Арендт, А Гидденса, Н Лумана, Г Симона, Ю Хабермаса, М Фуко, В П Конецкой, ММ Назарова, ГС Мельника, Д Ольшанского, концепции информационного и постиндустриального общества Д Белла, ЗБ Бжезинского, П Дракера, М Маклюэна, Й Масуды, Д Найсбита, Э Тоффлера

Существенное методологическое значение для исследования имели политико-культурный и системный подходы к коммуникации Г Алмонда, С Вербы, Дж Бламлера, М Гуревича

Важнейшими методами исследования явились также структурно-функциональный, институциональный, сравнительный, формально-правовой, социологический подходы к пониманию процесса становления связей с общественностью в органах местной власти

При исследовании диссертант использовал такие общенаучные методы, как формально-логический, анализ и синтез, индукция и дедукция, моделирование, контент-анализ

Гипотеза исследования. Реформирование системы местной власти на принципах самоуправления с необходимостью диктует и новое качество информационно-коммуникационных контактов местного совета и администрации муниципального образования с населением. Процесс становления современных связей с общественностью местной власти предполагает формирование новых тенденций, связанных с институционализацией связей с общественностью, роста их ресурсов, углублением аналитичности и научности муниципальных связей с общественностью, что повышает как их эффективность, так и эффективность деятельности самих местных органов власти

Эмпирическую базу исследования составили различные источники законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации, Республики Башкортостан, органов местной власти Республики Башкортостан, статистические материалы, публикации в периодической печати и сети Интернет, а также данные контент-анализа печатных СМИ города Уфы, результаты социологических исследований, проведенных Администрацией городского округа город Уфа Республики Башкортостан в рамках мониторинга общественного мнения населения города Уфы в 2005–2009 годах. Выборочная совокупность данных опросов – 1000 респондентов

Научная новизна исследования заключается в следующем

- конкретизировано понятие связей с общественностью муниципальной власти,
- выделены факторы развития муниципальных связей с общественностью в современных условиях,
- разработана стратегия развития муниципальных связей с общественностью на современном этапе,
- выявлены современные тенденции развития связей с общественностью местной власти Республики Башкортостан,
- обосновано, что важнейшая роль информационно-аналитической системы местных органов управления заключается сегодня в предоставлении местным органам власти информации для принятия решений на основе постоянного анализа потребностей населения,
- определены современные тенденции социологического мониторинга в системе муниципальных связей с общественностью

Положения, выносимые на защиту:

- связи с общественностью муниципальной власти – это двусторонние информационно-коммуникационные отношения местной власти с населением, направленные на информирование граждан, поддержание доверия и сотрудничества муниципальной власти и населения, продвижение государственной и муниципальной политики, укрепление социальной стабильности, становление демократии и местного самоуправления,
- к факторам развития муниципальных связей с общественностью в современной России относятся демократические трансформации в политической системе России; реформирование системы местной власти, предполагающее развитие самоуправленческих начал, растущая активность и самоорганизация местной общественности, расширение информационно-технологических возможностей муниципальных связей с общественностью,
- стратегия развития муниципальных связей с общественностью включает в себя резкое наращивание объемов и постоянное совершенствование структуры информационных потоков, улучшение собственно PR-коммуникаций (двустороннего общения) местной власти и населения, содействие «самоуправленческой» мотивации и поведению граждан, их обучению и подготовке к осуществлению принципов самоуправления,
- современными тенденциями развития связей с общественностью местной власти Республики Башкортостан являются институционализация организационных структур связей с общественностью местной власти, расширение информационно-коммуникативного ресурса связей с

общественностью на основе современных технических средств и социальных технологий; становление информационно-аналитического обеспечения связей с общественностью, использование социологического мониторинга в деятельности по связям с общественностью органов местной власти,

- наибольший ресурс деятельности по связям с общественностью местной власти находится сегодня в сфере их растущей институционализации, включающей нормативно-правовое и организационное оформление;

- роль информационно-аналитической системы местных органов управления заключается сегодня в том, чтобы, с одной стороны, поставлять информацию местным органам власти на основе постоянного мониторинга потребностей населения и доводить информацию о принятых решениях до сведения самого населения, а с другой стороны обеспечивать достижение доверия, гармонизации отношений между местным органом власти и местным сообществом посредством этих коммуникаций,

- основной задачей информационно-аналитической системы местных органов управления сегодня должно быть предоставление местным органам власти информации для принятия решений на основе постоянного анализа потребностей населения с помощью мониторинга печатных и электронных СМИ, выявления критических материалов в СМИ, контент-анализа СМИ, социологического мониторинга общественного мнения населения, программ обработки обращений граждан,

- информационно-коммуникативный ресурс связей с общественностью местной власти сегодня необходимо расширять на основе таких современных технических средств и социальных технологий, как средства массовой информации, наружные средства наглядной агитации, новые интерактивные системы коммуникаций, информационно-справочные и телекоммуникационные системы, Веб-технологии, средства и технологии PR-общения, спецмероприятия,

- социологический мониторинг в системе муниципальных связей с общественностью характеризуется такими тенденциями, как рост числа и расширение проблематики исследований, диверсификация методов социологического мониторинга, повышение репрезентативности социологических исследований и другие

Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в приращении знаний в области взаимодействия власти и населения на местном уровне, прямой и обратной связи местных органов власти в трансформирующемся обществе. Сформулированные в диссертации теоретико-методологические основы, категориально-понятийный аппарат исследования муниципальных связей с общественностью вносят

существенный вклад в дальнейшую разработку проблем в данной предметной области

Научно-практическая ценность исследования определяется тем, что теоретический анализ, осуществленный в диссертации, позволяет разработать эффективные модели связей с общественностью органов власти и общества, а также методику проведения эмпирических исследований в данной сфере. Положения, выводы и рекомендации, представленные в диссертации, могут быть полезны в работе информационно-аналитических отделов и управлений, служб по связям с общественностью органов власти местного уровня.

Основные положения диссертации, а также библиография могут быть использованы при разработке учебных курсов и спецкурсов по муниципальному управлению, политическим коммуникациям, связям с общественностью и ряде других дисциплин.

Апробация исследования. Результаты исследования, проведенного автором, представлены на Международной научно-практической конференции «Демократия и местная власть» Уфа, 2004 г., Всероссийской научно-практической конференции «Приоритетные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан» Уфа, 18 ноября 2005 г., Всероссийской научно-практической молодежной конференции «Актуальные проблемы молодежи на современном этапе Молодежь в PR-деятельности Инновационные технологии: теория и практика» Уфа, 25–26 апреля 2007 г., Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы связей с общественностью муниципальной власти в период реформирования местного самоуправления» Уфа, 28 марта 2008 г., Республиканской школе-семинаре молодых ученых «Россия и Башкортостан в условиях глобальных трансформаций» Уфа, 28–30 июня 2006 г., Республиканской научно-практической конференции «Связи с общественностью муниципальной власти в период реформирования системы местного самоуправления» 25 октября 2006 г., Всероссийской научно-практической молодежной конференции (25 - 26 апреля 2007 г.), Уфа, УГАЭС.

Итоги проведенной работы отражены в 12 публикациях общим объемом 13 печатных листов, в том числе, одна статья в лицензированном журнале из списка рекомендованных ВАК.

Структура диссертационной работы. Работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, библиографического списка, включающего 203 источника и приложения. Общий объем диссертации 163 страницы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования и анализируется степень ее разработанности, определяются объект и предмет исследования, цели, задачи, теоретико-методологические основания и методы исследования, излагаются основные положения, составляющие научную новизну работы и выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования

Первая глава **«Теоретико-методологические основы исследования связей с общественностью органов местной власти»** состоит из двух параграфов. В первом из них **«Связи с общественностью органов местной власти: понятие и функции»** раскрываются теоретические аспекты диссертационной проблемы, формулируется категориально-понятийный аппарат исследования

Местная власть рассматривается, исходя из понимания ее публичной природы. Она обладает необходимыми атрибутами власти, наделена Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации полномочиями для решения вопросов местного значения, а также государственными полномочиями. В современной практике местное самоуправление проявляет себя в качестве формы народовластия, уровня управления страной, института гражданского общества, механизма согласования интересов общества и государства

Местное сообщество при этом является субъектом местного самоуправления. На сегодняшний день в России существуют лишь некоторые предпосылки для формирования местных сообществ в таком понимании, их основой должны стать жители, проживающие в муниципальных образованиях. Население призвано осознать свои местные интересы, те достичь определенной стадии социальной зрелости, соответствующей понятию «местное сообщество», а это достаточно длительный процесс. Необходимость взаимодействия власти с населением заложена в природе местного самоуправления, в формах осуществления местным сообществом функций самоуправления. В таком понимании связи с общественностью являются неотъемлемым элементом местного самоуправления

При понимании местного самоуправления как принципа организации муниципальной власти и формы (подсистемы, вида) публичной власти многократно возрастает значимость ее коммуникативного аспекта. В данном аспекте необходимо обратиться к реляционному подходу в науке, описывающему власть как социальное отношение или взаимодействие на элементарном и на сложном коммуникативном уровнях. В соответствии с

реляционным подходом, власть в социуме может быть определена как механизм тотального социального общения, когда «каждый связан с каждым», своего рода «синергетический способ» человеческой самоорганизации и принцип коллективного саморегулирования

Согласно коммуникативному подходу в рамках реляционной концепции «власть» генерируется в том случае, если люди общаются друг с другом и взаимодействуют в тех или иных общих делах Г Симон, Х Арендт, Ю. Хабермас, М Фуко, П Бурдьё, А Гидденс, опираясь на структурно-функциональные взгляды Т Парсонса, делают упор на «коммуникативном» аспекте власти Они рассматривают власть как опосредованный и иерархизированный механизм общения между людьми, разворачивающийся в социальном поле и пространстве коммуникаций

По Н Луману власть в качестве коммуникативного средства обладает «функцией наведения мостов», она ориентирована на разрешение определенных проблемных ситуаций, способствует достижению известных результатов, подчиняясь определенным условиям

Таким образом, без информационно-коммуникационного взаимодействия невозможно движение политического процесса и осуществление власти В основе идеальной модели политической коммуникации лежит равноправный обмен информацией, диалог между управляющими и управляемыми Результат коммуникации власти – это не просто изменение установок или поведения граждан, но и достижение определенной степени согласия Политическая коммуникация – основной метод, позволяющий органам власти достигать взаимопонимания и сотрудничества с общественностью На уровне власти, в качестве одной из таких систем можно рассматривать связи с общественностью, развивающиеся в рамках современных политических коммуникаций В этом смысле связи с общественностью выступают как эффективный механизм осуществления политической коммуникации, механизм управления со стороны государства процессом политической коммуникации власти и общества

Муниципальные связи с общественностью – это коммуникативный аспект деятельности органов местной власти, самостоятельная функция властных структур по установлению и поддержанию коммуникаций (обмена информацией) между ними и населением

Основная цель контактов власти с населением, ведения деятельности по связям с общественностью – это создание социально-политико-психологической среды, благоприятной для власти, обеспечение необходимого поведения этой среды в отношении органов власти Сфера деятельности местных органов власти есть как раз та область, где связи с общественностью проявляются почти во всех своих аспектах, ибо местная власть – это коллективная ответственность, требующая партнерства между общественностью и всеми органами власти

В нашем представлении связи с общественностью муниципальной власти есть не что иное, как управление со стороны местной власти той частью социальных коммуникаций (социального общения) на своей территории, от которых зависит успех муниципальной политики. Муниципальные связи с общественностью – это двусторонние информационно-коммуникационные отношения местной власти с населением, направленные на информирование граждан, достижение и поддержание доверия и сотрудничества муниципальной власти и населения, продвижение государственной и муниципальной политики, укрепление социальной стабильности, становление демократии и местного самоуправления.

При этом функции связей с общественностью помимо ценностно-правового (легитимирующего) обоснования власти, включают в себя 1) презентацию власти общественности, доведение до нее своей воли (эта функция доминирует в недемократических режимах), 2) обратную связь общества с властью, 3) формирование позитивного имиджа государственных институтов, 4) обеспечение «инструментальной» общественной поддержки власти, 5) создание климата доверия между властью и обществом, способствующего эффективности власти.

Суть связей с общественностью местной власти состоит в том, чтобы развивать гражданское самосознание и воспитывать у людей активный интерес к проблемам местного самоуправления. Для соответствия информационно-коммуникационного взаимодействия органов местной власти с населением требованиям модели двусторонней симметричной коммуникации, необходимо действовать по трем направлениям. Во-первых, обеспечить широкое и полное информирование как всей общественности, так и отдельных целевых групп, во-вторых, организовать эффективную обратную связь, в-третьих, используя в полной мере эти направления, привлечь общественность к участию в процессе обсуждения и принятия управленческих решений, связанных с интересами различных социальных групп населения муниципального образования.

В условиях современного российского общества появляются новые факторы, влияющие на развитие муниципальных связей с общественностью. Их анализ представлен во втором параграфе первой главы «Современные факторы развития связей с общественностью местной власти в России».

От направленности потоков информации в системе власть-общество, от того, как соотносятся информирование и обратная связь в структуре политико-властной коммуникации, зависит результативность деятельности власти, включая местную. Именно к симметричной двусторонней модели коммуникации – связям с общественностью – должны закономерно прийти

органы власти и управления. В этом случае устойчивый пролонгированный эффект оценивается уровнем понимания общественностью целей и задач власти, а властью – интересов и потребностей общественности.

Внешняя среда, уникальность политической и экономической ситуации в России, к тому же недолгая история развития служб по связям с общественностью вносит определенную специфику в реализацию задач и в развитие данной деятельности в органах муниципальной власти. Появление в России паблик рилейнз как области профессиональной деятельности было вызвано объективными условиями развития общественных отношений, институтов гражданского общества, а также социально-экономических, рыночных механизмов. Оно было также вызвано необходимостью учитывать множество интересов, возникших в экономической и политической сферах. Новое российское общество стало невосприимчиво к одностороннему воздействию партийной советской пропаганды, рассчитанной на однородную легкоуправляемую массу. В этих условиях к современным факторам развития муниципальных связей с общественностью можно отнести следующие.

Демократические трансформации в политической системе России
Связи с общественностью при этом обеспечивают публичность муниципальной власти, что определяется, во-первых, открытостью (в том числе, способностью функционировать в пределах общедоступного дискурса) и, во-вторых, ориентацией на общее благо (общий интерес).

Реформирование системы местной власти в России, предполагающее развитие в ней самоуправленческих начал
Вступление в силу Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» означает переход от местного уровня государственной власти к местному самоуправлению – власти, отделенной от государственной власти. Развитие муниципального законодательства во многом определяет и стимулирует развитие деятельности по связям с общественностью местных органов власти.

Растущую потребность в активности, инициативности и самоорганизации местной общественности
Сегодня в России население муниципальных образований начинает соответствовать этим условиям путем участия в территориальном общественном самоуправлении, обсуждении некоторых вопросов местного значения на публичных слушаниях. Однако, в целом, местная практика пока показывает, что в условиях современного состояния местного самоуправления население порой не понимает смысл местного самоуправления, не знает о своих правах и обязанностях в этой области, о предусмотренных законом формах участия в нем.

Создание свободных и независимых средств массовой информации
Именно с помощью независимых местных СМИ можно обеспечить эффективное функционирование таких программ информирования общественности и вовлечения населения в обсуждение различных проблем, как «горячий» телефон, общественные приемные, опросы, фокус-группы, общественные слушания, интерактивные телевизионные и радиодebаты, гражданский референдум, голосование по ключевым вопросам через СМИ, обучение граждан и др. С помощью независимых СМИ общественность имеет возможность контролировать работу депутатов и чиновников муниципалитета, корректировать муниципальную политику и влиять на нормотворческий процесс местного представительного органа власти.

Расширение информационно-технологических возможностей муниципальных связей с общественностью
Использование современных информационных технологий повышает прозрачность работы органов власти, обеспечивают доступ граждан к информации об их деятельности, участие граждан в процессах выработки решений. Становится все более распространенным использование современных информационных технологий для установления обратной связи с населением (круглосуточная автоматическая «горячая линия», интерактивные конференции, on-line конференции в сети Интернет и т.д.) и обработки полученной информации.

С учетом перечисленных факторов стратегия развития муниципальных связей с общественностью должна складываться сегодня, на наш взгляд, из трех взаимосвязанных и взаимодополняющих направлений: наращивания объемов и постоянного совершенствования структуры информационных потоков; улучшения собственно PR-коммуникаций (двустороннего общения) власти; мотивации поведения граждан, их подготовки и «обучения» самоорганизации и принципам самоуправления.

Становление и функционирование самостоятельных структур по связям с общественностью сопровождается расширением их информационно-коммуникативного ресурса на основе новых технических средств и социальных технологий, становлением информационно-аналитического и социологического обеспечения связей с общественностью. Данные тенденции проанализированы во второй главе диссертации «Современные тенденции и проблемы развития связей с общественностью местной власти Республики Башкортостан».

В первом параграфе «Институционализация организационных структур по связям с общественностью в органах муниципальной власти Республики Башкортостан» показано, что наибольший ресурс

деятельности по связям с общественностью местной власти лежит сегодня в сфере их растущей институционализации, включающей нормативно-правовое и организационное оформление. Являясь равноправным участником выработки, принятия и реализации оптимальных управленческих решений и обладая способностью «брать на себя» упреждение конфликтных ситуаций, структуры, занимающиеся связями с общественностью, должны иметь адекватный статус и обладать совокупностью необходимых прав и обязанностей.

Можно выделить важнейшие этапы институционализации структур по связям с общественностью в органах местной власти в современной России: наличие потребности, необходимости появления и развития служб по связям с общественностью в органах местной власти, ее осознание и теоретическое обоснование, создание нормативно-правовой основы деятельности по связям с общественностью в органах местного самоуправления, формулирование целей, норм, функций, процедур деятельности и формирование соответствующих структур, профессионально занимающихся связями с населением в органах местной власти, наделенных полномочиями и материальными средствами для осуществления своих функций.

Уровень институционального развития структур по связям с общественностью является показателем уровня их зрелости, и, одновременно, уровень зрелости зависит как от совершенства и профессионализма данных структур и занятых в них специалистов, так же и от запросов общества, тех возможностей (информационных и иных), которыми оно располагает для установления постоянных, динамичных, многосторонних коммуникативных связей между институтами власти и обществом.

Институционализация структур, занимающихся связями с общественностью в органах местной власти в Республике Башкортостан началась в 2001 г с создания целостной системы информационно-аналитической работы. Анализируя процесс институционализации организационных структур, можно выделить ряд факторов, затрудняющих развитие связей с общественностью в условиях реформирования общества и системы местной власти.

– Неразвитая нормативно-правовая база. Отсутствуют нормативные акты, регулирующие деятельность по связям с общественностью в органах местной власти, закрепляющие их положение и роль в управлении местным сообществом. Это приводит к неопределенности статуса служб по связям с общественностью в муниципальном управлении

– Трудности, связанные с началом процесса реформирования местного самоуправления в Российской Федерации и Республики Башкортостан

– Отсутствие программы развития связей с общественностью, неопределенность целей и стратегии деятельности служб по связям с общественностью муниципального управления

– Блок организационных проблем, недостаточное использование информационных технологий, научно-методического обеспечения деятельности по связям с общественностью, кадровые проблемы, недостаток ресурсов для организации и проведения полноценных долгосрочных информационных и аналитических PR-проектов

Кроме того, к проблемам информационно-коммуникационного взаимодействия, влияющим на становление структур по связям с общественностью в органах местной власти следует отнести низкий уровень политической и общественной активности граждан в стране в целом, отсутствие или недостаточное развитие институтов гражданского общества, то есть самостоятельных субъектов, готовых к взаимодействию с местной властью и «подталкивающих» ее в направлении открытости и расширения деятельности по связям с общественностью, традиционные особенности российского общественного сознания – противопоставление власти и населения, недооценка возможности и ограниченность стремления влиять на власть и участвовать в принятии ею решений, высокий уровень иждивенческих настроений. А также недостаточную информационно-коммуникационную культуру руководителей муниципальных органов власти, отсутствие у них навыков выступлений, непосредственной коммуникации, неумение работать с аудиторией, СМИ в конфликтной ситуации, недопонимание необходимости деятельности по связям с общественностью и неумение (нежелание) пользоваться ими в полной мере, умалчивание информации, несерьезное отношение к средствам массовой информации, к критике, слухам

Для преодоления негативного влияния перечисленных факторов развития муниципальных связей с общественностью следует осуществить ряд мер на федеральном, региональном и местном уровнях:

– Принятие на федеральном и региональном уровнях пакета нормативных актов о доступе к информации, об открытости органов власти, о механизмах участия населения в МСУ.

– В процесс обмена информацией должны включиться, в первую очередь, руководители муниципальных органов власти, которые персонально следили бы за качеством и характером предоставляемой информации. Обеспечение должностных лиц информацией, аналитическими, прогнозными разработками, в том числе рекомендациями по поводу предпочтительных форм и методов деятельности, использования тех или иных каналов и форм связей с общественностью.

– Максимально полное и постоянное информирование общественности о деятельности органов муниципального управления (успехи,

проблемы, планы), о характере позиций по тем или иным проблемам, о возможностях участия в местном самоуправлении с использованием различных средств, разъяснение текущей работы, необходимости и мотивов принятия тех или иных решений или инициатив, снятие информационных угроз, уход от информационного вакуума.

– Работа дифференцированно с определенными PR-аудиториями (молодежь, пенсионеры, бизнес-сообщество, общественные организации и т.д.) У власти должны быть к каждой целевой аудитории свои PR-послания, особые каналы и методы общения.

– Систематическое изучение общественного мнения, его «улавливание», его формирование относительно органов местной власти, влияние на него и адаптация к нему, отслеживание и анализ общественной реакции на предпринимаемые действия и инициативы должностных лиц и органов власти.

– Создание условий для развития сектора НКО, общественных организаций, ТОС и т.п. Мотивация поведения граждан, их подготовка и «обучение» участию в местном самоуправлении.

– Необходима ориентация в образовательном процессе на подготовку специалистов по связям с общественностью для работы в муниципальных управленческих структурах, владеющих навыками коммуникации и т.п.

Тенденция к институционализации требует оптимизировать структуру отделов местных органов власти, занимающихся связями с общественностью и средствами массовой информации в крупных городских округах в сторону повышения их статуса до управления и создания в составе этого управления отдела мониторинга и анализа информации, пресс-службы.

Все вышеизложенное должно найти отражение и в долгосрочной Программе развития связей с общественностью органа местного самоуправления, которую целесообразно разработать во всех крупных городских округах региона. В ней должна быть отражена структура, цели, задачи, направления деятельности, функциональные обязанности и кадровый состав служб по связям с общественностью.

Второй параграф данной главы – **«Расширение информационно-коммуникативного ресурса связей с общественностью на основе новых технических средств и социальных технологий»**. Согласно Н. Луману власть может быть понята как коммуникативный код политической системы общества, как символически генерализованное средство коммуникации. Власть становится более могущественной, если она оказывается способной добиваться признания своих решений с помощью использования максимально возможных средств и технологий.

Власть того, кто ею обладает, усиливается, если он может выбирать большее количество разнообразных методов для ее реализации

Для реализации двусторонней симметричной модели коммуникации местной власти с населением необходимо все виды контактов местной администрации с населением сделать максимально эффективными, а это требует использования целого комплекса средств. Сегодня можно проводить анализ тенденции расширения информационно-коммуникативного ресурса связей с общественностью на основе таких элементов как СМИ, наружные средства наглядной агитации, новые интерактивные системы коммуникаций, информационно-справочные и телекоммуникационные системы, Веб-технологии, средства и технологии прямой (непосредственной) коммуникации органов местной власти, виды PR-общения, спецмероприятия

Особый упор в деятельности по связям с общественностью должен быть сделан на контакты со средствами массовой информации. Сегодня имеются значительные резервы в работе местных органов власти со СМИ.

В рамках реализации тенденции расширения информационно-коммуникационного ресурса связей с общественностью местной власти можно сформулировать следующие предложения: разработка плана работы с местными СМИ, отслеживание рейтинга местных СМИ для точности попадания в целевую аудиторию; представителям прессы может быть предоставлено право присутствовать на заседаниях советов местной администрации, оперативных совещаниях и т. п., широкое освещение в городских СМИ таких острых социальных тем, как проблемы жилья, забота о детях и престарелых, охрана здоровья, защита окружающей среды, при появлении в газетах очередной «скандальной» информации задача отдела по связям с общественностью – обеспечить прессе максимальные возможности для объективного расследования подлинных обстоятельств, которые порой оказываются далеки от первоначально сообщаемых журналистами, в работе с местным радио- и телевидением, стоит обращать внимание на программы, занимающиеся освещением и анализом «горячих» проблем, поскольку они формируют мнение населения о состоянии дел в округе или районе, использование различных стилей и жанров подачи информации в СМИ: интервью, эссе, репортаж, отчет, информационное сообщение, комментарии, расследование и т. п., использование критических материалов в СМИ для улучшения работы органов власти и управления, опубликование оперативных ответов на критику в СМИ может способствовать улучшению имиджа городских служб, вводить в практику работы различные PR-документы.

Для расширения информационно-коммуникативного ресурса связей с общественностью необходимо активное насыщение территории муниципального образования различными формами наглядного инфор-

мирования для различных целевых аудиторий, с использованием современных технологий информационных стендов, уличных щитов и тумб, транспарантов-перетяжек, рекламных стендов фасадных информационных досок, мониторов в салонах автобусов, широкоформатных видеомониторов

Что касается современных технологий, используемых в деятельности муниципальной власти, то сегодня это, в основном, информационно-справочные и телекоммуникационные системы, базы данных, средства автоматизации документооборота и оформления документов. В городах и районах активно начинают использоваться Веб-технологии, включающие постоянное размещение наиболее полной официальной информации на веб-серверах в открытом доступе

Рассмотрев вопрос использования информационных технологий в муниципальном управлении, отметим, что их широкое внедрение позволит сократить управленческие расходы, повысить престиж муниципальной службы и авторитет служащих, поднять уровень информационной открытости органов власти и обеспечить доступ граждан к процессу выработки решений, сократить время граждан и предприятий на взаимодействие с органами власти, реализовать контроль граждан над деятельностью органов власти, обеспечить эффективную деятельность управленцев за счет оптимизации процесса сбора и обработки информации, автоматизации анализа больших массивов данных, оперативного доступа служащих к информационным ресурсам

Современные связи с общественностью основаны на информационно-аналитической деятельности, которая рассмотрена в третьем параграфе второй главы **«Становление информационно-аналитического обеспечения связей с общественностью органов местной власти»**.

Целью информационно-аналитического обеспечения в органах местного самоуправления является оперативное предоставление конечному пользователю необходимого объема достоверной информации. В системе органов муниципального управления таким пользователем, как правило, является лицо, принимающее решение, а к внешним пользователям можно отнести практически любые субъекты общественных отношений, заинтересованные в информации данного органа местного самоуправления и, так или иначе, взаимодействующие с ним субъекты гражданского общества, отдельных граждан и т.д.

Сутью информационной аналитики как практической сферы деятельности является получение объективной достоверной информации об актуальных, социально значимых событиях и процессах, имеющих место в обществе и ее использование для принятия управленческих решений, соответствующих модели партнерских взаимоотношений органов муниципальной власти и общественности

Роль информационно-аналитической системы местных органов управления заключается сегодня в том, чтобы, с одной стороны, поставлять информацию местным органам власти на основе постоянного мониторинга потребностей населения и доводить информацию о принятых решениях до сведения самого населения, а, с другой стороны, обеспечивать достижение доверия, гармонизации отношений между местным органом власти и местным сообществом посредством этих коммуникаций

Важным в деятельности информационно-аналитической системы является формирование и «настройка» самого механизма работы с информацией, логика формирования базы данных, систематизация, распределение, хранение, анализ, архивирование информации. Определение «набора» информации, необходимого для выработки какого-либо решения, влечет за собой определение структуры и объема ее подачи, методов ее аналитической обработки. Насколько оптимизированы данная структура и объем, настолько будут эффективными технологии принятия решений в органе власти. При этом информация должна поставляться по трем каналам: банк данных, социологические и иные исследования, оперативная информация, Интернет, социальные факты, события и т. д.

К тенденциям развития информационно-аналитического обеспечения органов местного самоуправления в Республике Башкортостан можно отнести, прежде всего, ежедневный мониторинг информации в сети Интернет и печатных СМИ. Ежедневное отслеживание критических материалов, публикуемых в городских, республиканских и федеральных СМИ, которые берутся на контроль и направляются конкретным структурным подразделениям для изучения, проработки, анализа и ответа авторам. Важнейшей составляющей аналитической системы муниципальной власти является мониторинг общественного мнения. Обращения граждан являются важнейшим массивом информации, анализ которой необходимо учитывать при принятии управленческих решений. Обязательным является контент-анализ материалов средств массовой информации.

Практика показывает, что сегодня информатика как новая механизированная технология сбора, передачи, переработки и использования информации, основанная на новейших компьютерах и периферийных устройствах, средствах коммуникации и взаимосвязях человека с информацией, занимает пока незначительное место в информационном обеспечении муниципального управления. Труднодостижимыми для муниципальной власти остаются и наиболее специфические для информационно-аналитической деятельности технологии управления взаимоотношениями с населением (CRM, Customer Relationship Management), географические информационные технологии, WWW (World Wide Web) информационные технологии, технологии аналитической

обработки информации, совместной работы, построения и эксплуатации хранилищ информации, ситуационных центров

Наряду с их использованием в практике муниципального управления необходимо активное внедрение Федеральной целевой программы «Электронная Россия», введение технологий государственного маркетинга, избирательных технологий, работы с целевыми аудиториями и т.п.

Работа с общественным мнением, его изучение и формирование являются одним из ключевых элементов деятельности по связям с общественностью. Социологическое сопровождение деятельности органов местной власти, в том числе по связям с общественностью, предполагает изучение общественного мнения, суть которого в обнаружении и фиксации определенных состояний общественного мнения. Получение информации, позволяющей оценить позиции, мнения, взгляды, отношение к актуальным проблемам жизни со стороны различных категорий населения помогает принять взвешенное, продуманное управленческое решение и приводит информационное взаимодействие органов местной власти с населением в соответствие с моделью двусторонней симметричной коммуникации, выделенной Дж. Грунигом.

В настоящее время можно говорить о наличии определенных тенденций, характеризующих развитие социологических исследований, на примере Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан.

– Рост числа и расширение проблематики исследований. В течение десяти лет ведется системный мониторинг общественного мнения, включающий от 8 до 12 полномасштабных исследований в год, касающихся всех сфер жизнедеятельности города. Изучаются актуальные проблемы различных групп уфимского социума – безработица, наркомания и алкоголизм, преступность, проведение досуга, межнациональные отношения и т.д. Отслеживается отношение населения к мероприятиям, организуемым властью, к деятельности различных ее подразделений, оценка эффективности тех или иных принимаемых решений, зондаж общественного мнения по предстоящим управленческим воздействиям.

– Установление постоянного сотрудничества с городскими центрами изучения общественного мнения и социологическими лабораториями. Выбор исполнителей исследований осуществляется путем проведения конкурса заявок на проведение социологического исследования, основными целями которого являются повышение качества проводимых социологических исследований, оптимизация финансовых затрат – экономия бюджетных средств, повышение оперативности исследований.

– Диверсификация методов социологического мониторинга при изучении различных аспектов той или иной проблемы Местной власти для изучения мнений различных категорий и слоев населения наряду с массовым

анкетированием и интервьюированием целесообразно использовать методы наблюдения и экспертного опроса, фокус-группы. Эти методы эффективны и при изучении деятельности отдельных муниципальных служащих и сотрудников органов местного самоуправления.

- Использование результатов контент-анализа для определения дальнейших тем и целей социологических исследований. Контент-анализ публикация местной прессы позволяет выявить наиболее проблемные темы, проблемы местного сообщества, нуждающиеся в подробном исследовании.

- Повышение качества и репрезентативности социологических исследований. В процессе мониторинга точность результатов проверяется самими полученными данными, их сопоставимостью.

- Все более активное использование информационных технологий, в частности, Интернет. Например, на сайте администрации г. Уфы действует специальный раздел, в котором размещаются вопросы по различным актуальным проблемам. Результаты данных опросов постоянно анализируются и открыты для доступа посетителям сайта.

- Изучение проблем информированности жителей о различных вопросах жизни города. Данные социологических опросов помогают определить ключевые векторы деятельности по связям с общественностью в области информирования горожан, способствуя повышению эффективности информационной политики муниципальной власти.

- Превращение социологических исследований во все более важный элемент связей с общественностью в системе местного самоуправления, влияющий как на процесс принятия управленческих решений, так и оценку их эффективности. В этом свете важную роль призван сыграть Указ Президента Российской Федерации № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» 28.04.2008 г. В числе критериев оценки работы – удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления, в том числе их информационной открытостью.

В отношении перспектив социологического обеспечения деятельности администрации городов и районов можно назвать основные направления его развития: дальнейшее расширение спектра изучаемых проблем, создание компьютерной базы данных, когда потребитель (администрация) может получить информацию по любым исследованиям, проведенным в городе или районе, и даже в рамках республики; использование социологических исследований при решении вопросов социального планирования города; повышение практического использования результатов социологических исследований в деятельности совета муниципального образования, различных подразделений и служб местного органа власти; учет результатов социологических исследований в формировании позитивного имиджа органов власти, более широкое

представление данных социологического мониторинга в местных средствах массовой информации, книгах, буклетах и т. д.

На наш взгляд, для эффективной информационно-аналитической работы в органах местной власти в интересах обеспечения квалифицированной подготовки и принятия решений сотрудников различных подразделений, занимающихся информационно-аналитической деятельностью, целесообразно объединить в функциональные рабочие группы, обучив и определив задачи анализа и информационного обеспечения по принципам отраслевого разделения, эти группы должны состоять из координаторов, аналитиков, «информационщиков», технологов. Для данной деятельности следует привлекать сотрудников, обладающих профессиональными знаниями в управлении, аналитической работе, психологии, социологии, политологии, журналистике, информационных технологиях.

При этом должно быть понимание того, что результат информационно-аналитической работы напрямую зависит от выполнения следующих основных условий, необходимых для данного вида деятельности:

- 1) обеспечение доступа к открытым информационным ресурсам (WEB-сайтам в Интернете, электронным базам и банкам данных, материалам и архивам печатных и электронных СМИ и т. д.), содержащим необходимые документальные источники, прежде всего, через подключение к информационно-телекоммуникационным сетям и подписку на распространяемые в электронном и ином виде материалы СМИ и МК, других субъектов информационной деятельности,
- 2) организация оперативного и стандартизированного информационного обмена в рамках органа власти – через организацию корпоративной сети Интранет с соответствующими внутренними информационными ресурсами, средой информационного обмена (программы электронного документооборота, электронная почта и т. д.),
- 3) организация информационных потоков между заинтересованными структурами на межведомственном уровне, как для получения необходимой информации (взаимного информационного обмена), так и для координации работы органов местной власти и управления.

Становление служб по связям с общественностью местных органов власти в России и Республике Башкортостан находится на начальном этапе. При признании их необходимости в системе местного самоуправления, сегодня выявляются и очевидные трудности и проблемы, во многом связанные с системными изменениями в общественном устройстве России. При осуществлении предложенных направлений развития связей с общественностью в муниципальных органах власти, местная администрация сможет поддерживать тот диалог с населением, который позволит выразить и учесть самые разные точки зрения и создать все условия для взаимопонимания и нахождения компромиссных решений, приведет к двусторонней симметричной коммуникации с общественностью.

В заключении диссертации подведены основные итоги проведенного исследования, сформулированы теоретические выводы и даны практические рекомендации (предложения), а также намечены некоторые направления дальнейшего изучения проблемы

**Основные положения диссертации отражены
в следующих публикациях:**

*Статьи в научных изданиях, рекомендованных ВАК для публикации
результатов диссертационных исследований*

1 Газизов М А, Дорожкин Ю Н Связи с общественностью муниципальной власти в условиях реформирования системы местного самоуправления Республики Башкортостан // Вестник БГУ – 2008 – № 4 – С 1082 – 1084 (объем авторского вклада – 0,6 п л)

Другие публикации

2 Социологическое обеспечение информационно-аналитической работы администрации г Уфы / Саблин Т В , Александров Д А , Газизов М А , Кольцов В И – Уфа, 2001 – 56 с (объем авторского вклада – 0,5 п л)

3 Газизов М А Связи с общественностью местной власти современные тенденции и особенности развития / Сборник научных трудов «Демократия и местная власть» Часть 1 – Москва, 2005 г – С 54–58

4 Газизов М А Социальные проблемы укрепления здоровья населения и повышение эффективности работы органов здравоохранения г Уфы // Материалы научно-практической конференции «Актуальные проблемы сохранения и укрепления здоровья населения г Уфы» – Уфа, 2004 г – С 26–33

5 Газизов М А Необходимость развития связей с общественностью в условиях реформирования органов местного самоуправления // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Приоритетные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан (Уфа, 18-11-2005 г) – Уфа «Гилем», 2006 – С 307–309

6 Газизов М А Теоретические аспекты исследования связей с общественностью местной власти в современной России // Материалы республиканской школы-семинара молодых ученых «Россия и Башкортостан в условиях глобальных трансформаций» – Уфа, 2006 – С 86–89

7 Газизов М А Связи с общественностью городской власти современное состояние и актуальные проблемы // Связи с общественностью

муниципальной власти в период реформирования системы местного самоуправления Материалы научно-практической конференции (25 октября 2006 г.) – Уфа Восточный университет, 2006 – С 10–19

8 Газизов М А PR–технологии в деятельности местной власти опыт взаимодействия со средствами массовой информации г Уфы // Актуальные проблемы молодежи на современном этапе Молодежь в PR-деятельности Инновационные технологии теория и практика Материалы Всероссийской научно-практической молодежной конференции (25–26 апреля 2007 г.) – Уфа УГАЭС, 2007 – С 331–333

9 Газизов М А, Саблин Т В Уфа благоустраивается По результатам опросов общественного мнения // Монография – Уфа Издательство «Слово», 2007 – 100 с (объем авторского вклада – 3,2 п л)

10 Газизов М А, Ахмадуллина Х М, Фархутдинова Л В Общественное мнение горожан по проблемам организации системы образования в городе Уфе // Вестник ВЭГУ – 2008 – № 3 (35) – С 82–89 (объем авторского вклада – 0,2 п л)

11 Дорожкин Ю Н, Семенова Л Г, Газизов М А Связи с общественностью местной власти в условиях реформирования системы местного самоуправления Республики Башкортостан – Уфа «Гилем», 2008 – 148 с (объем авторского вклада – 5,5 п л)

12 Газизов М А Связи с общественностью местной власти Уфы опыт работы, проблемы и перспективы развития // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы связей с общественностью муниципальной власти в период реформирования местного самоуправления» – Уфа, 2008 г – С 5–12

Газизов Марат Асхатович

**СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ:
СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
политические процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано в печать 25 03 10
Формат 60х84 ¹/₁₆ Объем 1,6 п л
Заказ № 222 Тираж 100 экз

Отпечатано в БАГСУ
450022, г Уфа, ул Менделеева, 134, кор 2