

На правах рукописи

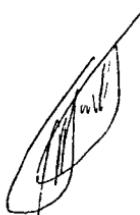
ГАЗИЗОВ Марат Асхатович

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



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 наказы своих избирателей, не вправе рассчитывать на их доверие и помочь. 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 Маклюна, 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 объединяют концепция политической культуры Г Алмонда, Дж Бламлера, С Вербы, М Гуревича

Й Бордвиком, Дж Груниром, Т Ньюкомбом, и Б Каамом 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 Конецкой, 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 Грюниром, 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 Пащенцева, 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, М М Назарова, Г С 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 политico-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 Бурдье, 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 местных 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 (легитимизирующего) 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 рилейшнз 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 радиодебаты, 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 (круглогодичная 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, также 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 управленических 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 телевещанием, 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 взаимоответственных отношений 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 тенденции 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 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 Груниром

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, фркус-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 социсследований 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 критерии 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 социсследований в деятельности совета муниципального образования, различных подразделений и служб местного органа власти, учет результатов социсследований 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 системам 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 60x84 $\frac{1}{16}$ Объем 1,6 п л
Заказ № 222 Тираж 100 экз

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