

---

## **РАБОТА СЛУЖБЫ ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (РОССИЙСКИЙ И ЗАПАДНЫЙ ОПЫТ)**

**А.С. Чугунов**

Кафедра теории и истории журналистики  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

В статье автор проводит сравнительный анализ российского и зарубежного опыта установления эффективных связей с общественностью (public relations — PR) — неотъемлемой части современного стиля управления в государственных организациях и местных органах власти.

Основная задача public relations — формирование общественного мнения по широкому спектру проблем, касающихся деятельности правительства и местных органов власти, развития экономики, изменения межгосударственных отношений, а также проведение соответствующих исследований и сбор статистических данных.

В настоящее время важнейшей проблемой российской власти является низкий уровень доверия граждан к деятельности государственных учреждений. По данным ВЦИОМ в 2008 г., менее всего население доверяет профсоюзам — 24%; судебной системе — 26%; политическим партиям — 27%; Совету Федерации — 28%; правоохранительным органам — 34% (данные представлены на основании всероссийских опросов, проведенных ВЦИОМ <http://wciom.ru/>).

Преодоление сложившейся ситуации возможно при условии роста профессионализма государственных служащих, их умения вести диалог с населением, взаимодействовать и устанавливать контакты с различными социальными группами. Без поддержки государственных решений со стороны населения реформирование осуществить невозможно, поэтому изменение взаимоотношений между властью и гражданами становится актуальной задачей социально-политического управления.

В отношениях между властью и обществом назрела необходимость перехода от технологий воздействия к технологиям взаимодействия, а также учету общественного мнения и созданию условий для привлечения граждан к принятию управленческих решений, особенно на местном уровне. Право граждан на получение информации, учет их позиции, предложений, привлечение к участию в подготовке решений может быть реализовано с помощью связей с общественностью. Использование знаний и умений в этой области способствует установлению обратной связи с населением, которая отвечает принципу субсидиарности, т.е. передачи полномочий и ресурсов на более низкие, близкие к населению управленческие уровни.

В органах государственной власти связи с общественностью являются «многофункциональной системой, включающей в себя два аспекта. Во-первых, теоре-

тическая работа с целью выработки рекомендаций для высшего руководящего звена. Во-вторых, практическая работа по оценке двустороннего потока информации с широким использованием финансовых и материально-технических средств, а также специальных форм и методов образовательно-воспитательного воздействия на массовое сознание и поведение людей, социальных групп, объединений и институтов» [1. С. 33].

В настоящее время воздействие властных структур направлено на различные группы населения с целью изменения их мнения и отношения без учета их интересов и позиции. Связи с общественностью как технология взаимодействия предполагают установление равноправного диалога, при котором возможен учет интересов и пожеланий населения как равноправного участника процесса управления. Связи с общественностью в органах власти призваны наладить механизм использования коммуникативного потенциала — важного ресурса реализации государственной политики.

Возможности связей с общественностью позволяют не только задействовать средства массовой информации, но и общаться с населением напрямую, объясняя свои решения, выявляя запросы и выясняя позиции различных социальных групп.

Через структуры власти передается новостная информация, адресованная обществу, а также послания, направленные на активизацию деятельности граждан, их продуктивное участие в решении проблем своего государства, региона, территории. В основе взаимодействия общественности и органов власти лежит принцип коллективной ответственности, требующий делового партнерства и сотрудничества между населением, народными избранниками, представителями исполнительной власти. Главная цель этого взаимодействия — развитие гражданского сознания и создание благоприятного общественно-политического климата.

Практика показывает, что сегодня наибольшее внимание уделяется освещению деятельности власти в СМИ. Пресс-службы и другие информационные структуры распространяют информацию о работе органов власти среди населения, не обеспечивая обратную связь. Социальный контроль за деятельностью ветвей власти практически не производится. Редко исследуется общественное мнение, которое является необходимым условием принятия управленческих решений. Более совершенный этап взаимодействия — декларируемый диалог. На этом этапе органы власти имеют показательные планы и программы взаимодействия с населением, однако в них преобладают количественные характеристики, а коммуникации организуются лишь с целью убеждения общественности в правильности принятых властью решений. Реально во взаимодействии принимает участие незначительная часть населения.

Идеальной является двусторонняя симметричная коммуникация в форме диалога. Она характеризуется высокой степенью вовлеченности населения в управленческие процессы. При взаимодействии учитываются современные научные достижения в области теории коммуникации, администрирования, социального проектирования. Власть не только осознает необходимость развития контактов

с населением, но и умеет их организовать, использует обратную связь для принятия стратегических и оперативных решений.

Технологические приемы связей с общественностью, которые успешно могут быть использованы в органах власти, самые разнообразные. Прежде всего это потенциал средств массовой информации, которые благодаря своим возможностям в передаче интересов самых разнообразных групп и слоев населения доминируют в системе социального представительства интересов граждан. Технические возможности СМИ в состоянии обеспечивать интерактивную связь между коммуникаторами, делать достоянием общественности значимые социальные проблемы, мобилизовать граждан на их реализацию, доводить мнение различных социальных групп до чиновников всех уровней.

Все большую роль в вопросе открытого взаимодействия власти и общества играет Интернет. Наиболее значимым достижением этого направления является так называемое электронное правительство, т.е. система интерактивного взаимодействия государства и граждан при помощи Интернета. Системы электронного государственного управления помогают повысить эффективность работы правительства за счет повышения точности, полноты, оперативности и достоверности накапливаемой информации; обеспечения высокой степени контроля за исполнением решений и поручений правительства другими государственными структурами; снижения накладных расходов государственного управления; улучшения качества услуг; сокращения бюрократических барьеров и др.

Данные технологии нашли широкое применение в развитых странах Европы и США. Например, в США (штат Вашингтон) с 1998 г. существует онлайн-доступ к услугам всех государственных учреждений [2]. Граждане, частные компании имеют возможность по Интернету платить налоги, продлевать водительские удостоверения, записывать детей в школу, получать свидетельства о рождении ребенка или о смерти близких, находить невостребованную собственность. Новые проекты электронного правительства активно реализуются в Великобритании и Канаде. Результатом учета новых возможностей явилось провозглашение Европейской Комиссией проекта «Электронная Европа».

В России в 2001 г. принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия», но о формировании электронного правительства пока говорить рано. Планируется, что все властные структуры Российской Федерации создадут свои интернет-сайты, которые станут составными частями единого государственного веб-портала. В настоящее время открыты официальные сайты Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Государственной Думы РФ и т.д. В Тюменской области существует официальный портал органов государственной власти Тюменской области и официальный сервер Администрации г. Тюмени. Данные представительства содержат информацию о событиях, происходящих на региональном и местном уровне, в государственных органах власти и органах местного самоуправления. На официальном портале Правительства Тюменской области существует возможность написать письмо губернатору; на официальном сервере Администрации г. Тюмени — оставить обращение по какому-либо вопросу.

Удачных примеров реализации программы «Электронная Россия» при огромных возможностях Интернета в настоящее время существует немного, и потенциал этого направления далеко не исчерпан. В частности, стремительно развивается блогосфера, предоставляя возможность интерактивного взаимодействия с представителями различных категорий гражданам. «Блог (weblog) — это вид сайта, который представляет собой сетевой дневник одного или нескольких авторов, состоящий из записей в обратном хронологическом порядке» [3. С. 408].

Технологии связей с общественностью в государственных органах должны реализовываться с учетом интересов всего населения страны и на постоянной основе. В соответствии с трехуровневой организацией государственного управления (федеральный, субъектный / региональный, местный уровни) можно говорить и о специфике их применения. Так, на федеральном уровне целесообразно уделять больше внимания взаимодействию со СМИ, аналитической и прогностической деятельности.

Региональные отделы по связям с общественностью не должны дублировать работу органов федерального уровня, а более пристальное внимание уделять непосредственным контактам с общественностью. Это могут быть приемы граждан по личным вопросам, посещения предприятий и учреждений, формальные и неформальные встречи с сотрудниками, различного рода расширенные совещания с привлечением тех или иных групп общественности, общественные слушания, презентации социальных проектов, публичные дебаты по актуальным общественным проблемам и т.д.

Для органов местного самоуправления большое значение приобретают технологии организации специальных событий и личные контакты с населением, работа общественных советов при главах муниципального образования, взаимодействие с некоммерческими организациями, с другими учреждениями третьего сектора.

Изучение общественного мнения как проявления «общественного сознания, в котором отражается отношение (оценка) больших социальных групп (народа) к актуальным явлениям, представляющим общественный интерес, на основе существующих общественных отношений» [4. С. 290] является важным направлением связей с общественностью. Его изучение требует постоянной работы (мониторинг, анализ, определение адекватных форм воздействия). Общественное мнение способствует побуждению субъекта управления к принятию решений в интересах социальных общностей.

Примерами учета общественного мнения является изменение маршрута байкальского нефтепровода, которое произошло во многом благодаря многочисленным акциям протеста экологических общественных организаций, конструктивное сотрудничество инициативных групп автомобилистов с законодателями при принятии поправок в Правила дорожного движения.

В целом общественное мнение является показателем адекватности решений государственных органов тем ожиданиям, которые существуют у различных социальных групп. Недоверие населения к власти, апатичность, бурная реакция

на определенного рода решения — важнейшие симптомы несложившихся отношений между властью и обществом.

Технологии связей с общественностью могут быть использованы в качестве коррелирующего механизма взаимодействия, основанного на компромиссе и взаимопонимании. Положительно зарекомендовали себя в государственных связях с общественностью публичные консультации, которые являются механизмом определения потребностей общественности. К сожалению, эта сфера деятельности в России развита слабо. Поэтому возникает необходимость изучения иностранного опыта взаимодействия с общественностью, методов публичных консультаций, их интеграции в процесс принятия управленческих решений в органах муниципального и государственного управления. В разных странах их называют по-разному: «общественное участие» (citizen's participation), «вовлечение общественности» (public involvement), «публичные консультации» (public consultations).

В США существует «жюри граждан», а в Великобритании — «гражданский воркшоп» [5. С. 87]. В Голландии существует термин «слушающее правительство» (listening government), который означает, что власть становится доступной для вопросов, жалоб и пожеланий частных лиц, групп общественности [6. С. 24].

«Жюри граждан» позволяет частично разрешить проблему слабой информированности граждан. Для проведения «жюри граждан» приглашают тщательно отобранных по определенным квотам 10—20 человек. Специалисты муниципалитета рассказывают им об определенной проблеме с различных точек зрения в течение двух или трех дней. Участники должны глубоко разобраться в проблеме, поэтому во время лекций и презентаций они задают все интересующие их вопросы выступающим. После ознакомления с проблемой организуется групповая дискуссия. Граждане высказывают свои соображения по поводу возможных решений, предложения и пожелания. «Жюри граждан» не способно предложить идеальный план решения проблемы, но оно показывает основные пожелания горожан, которые затем учитываются при принятии решений. Данный метод достаточно дорогостоящий, поэтому «жюри граждан» собирают только в случае необходимости решения очень сложных проблем. Основная цель такой технологии — дать возможность жителям территории поучаствовать в разработке муниципальной политики и повлиять на принимаемые решения.

«Гражданский воркшоп» (от англ. workshop мастерская) — метод, позволяющий активизировать потенциал личности, пробудить любознательность личности, задействовать эмоции [7]. Слово «воркшоп» можно использовать как рабочий термин среди специалистов, заменив его в практической работе на словосочетание «консультации с населением». «Гражданский воркшоп» (citizen's workshop) — это метод определения потребностей общественности, основанный на проведении фокус-групп с представителями различных слоев населения.

Данные методы могут использоваться в работе российских органов местного самоуправления для более точного учета мнения населения и повышения эффективности принятия решений. Адаптация к российским условиям «жюри граждан» и «воркшопа» как новых методов учета мнений граждан при принятии решений

позволяет налаживать диалогово-паритетные взаимоотношения власти и общества. Эти и другие технологии публичных отношений призваны формировать доверие общественности к государственным структурам, создавая условия для социальных дискуссий, способствуя вовлечению граждан в процесс принятия решений на государственном уровне.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Русаков А.Ю.* Связи с общественностью в государственных структурах: Уч. пособие. — СПб.: Изд-во Михайлова В.А.
- [2] *Новоскольцев В.* Краткий обзор концепций информационного общества // [www.neweurope.ru/print/docs/review](http://www.neweurope.ru/print/docs/review); <http://access.wa.gov>
- [3] *Чумиков А.Н., Бочаров М.П.* Связи с общественностью: теория и практика. — М.: Дело, 2006. — С. 408.
- [4] Российская социологическая энциклопедия / Под общ. ред. Г.В. Осипова. — М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 1998.
- [5] *Дорофеев Д.* Публичные консультации — новый шаг в местное самоуправление // «Пресс-служба», 2005.
- [6] PR сегодня: новые подходы, исследования, международная практика / Пер. с англ. — М.: Консалтинговая группа «ИМИДЖ-Контакт»; «ИНФРА-М», 2002.
- [7] *Кузнецова Г.* Рост бизнеса через развитие личности, или как подружиться с внутренним художником // <http://www.chastnik.ru/info.html?id=7786&section=30&module=9>
- [8] *Биктагиров Р.Ф., Фомин А.А., Шапиев С.М.* Выборы депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации (обзор новейшего законодательства). — М.: РЦОИТ, 2007.
- [9] *Богданов Е.Н., Зызыкин В.Г.* Психологические основы «Публичных отношений». — СПб.: Питер, 2004.

### **PUBLIC RELATIONS IN LOCAL GOVERNMENT AGENCIES (NATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE)**

**A.S. Chugunov**

Department of Theory and History of Journalism  
Russian Peoples' Friendship University  
*Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198*

The establishment of effective public relations (PR) is an integral part of a modern manner of administration in government organizations and local agencies. The main purpose of PR is to form a public view on a wide range of problems concerning the work of the government and local agencies, economical development, alteration of intergovernmental relations and information research and statistical layout meeting these issues.