

УДК 352: 32. 019. 5

*Тишкевич М.Я. Деятельность органов местного управления и самоуправления по связям с общественностью: организационный и функциональный аспекты // Труд. Профсоюзы. Общество. – 2009. - № 2. – С. 57-61.*

Тишкевич М.Я.

Деятельность органов местного управления и самоуправления по связям с общественностью: организационный и функциональный аспекты.

Статья посвящена актуальной проблеме местного управления и самоуправления - взаимодействию между местной властью и общественностью. Способность действовать и соотносить виды общения в соответствии с социальными интересами, примирять разногласия или расхождения между занимаемой позицией и общественной критикой являются необходимыми условиями административной или политической деятельности. В статье впервые показаны этапы становления подразделений по связям с общественностью в органах местного управления и самоуправления, раскрываются организационный и функциональный аспекты связей с общественностью на местном уровне. На основании данных конкретного социологического исследования показана эффективность деятельности местных органов управления по связям с общественностью, предложены рекомендации по совершенствованию отношений с общественностью на местном уровне управления и самоуправления.

Деятельность по связям с общественностью является важным направлением работы органов местного управления и самоуправления. В местных органах власти становление отделов по связям с общественностью и соответствующих направлений деятельности имеет следующую динамику. В условиях бывшего СССР, при жесткой идеологической монополии на информацию, ее обладание и распространение, деятельность по связям с общественностью была заменена пропагандистским воздействием на массовую аудиторию. Сам характер общественных отношений, исключая альтернативные точки зрения на существующую действительность, а тем более на популяризацию таких мнений, предполагал монопольный характер информационного воздействия. При слабой структурированности общества, его однородности пропаганда являлась достаточно действенным интеграционным фактором. Как подчеркивает Ж. Эллюль «такая пропаганда направлена на стабилизацию общества, его консолидацию»[1,с.71]. После распада системы пропагандистского воздействия, ее институтов, таких как идеологические и пропагандистские отделы при соответствующих структурах КПСС-КПБ, снижения

пропагандистской роли общества «Знание» и др., в данной сфере создан определенный вакуум. Хотя кадровый состав и самые главные принципы получения, удержания и распространения информации остались прежними, подчиненными жесткой централизации. Демократизация общественных отношений, развитие политической деятельности в условиях становления многопартийности, состязательности определили и становление института связей с общественностью в Республике Беларусь. Качественно изменился характер поведения политических субъектов – отдельных граждан, их объединений. Политическая деятельность сегодня ориентирована отчасти и на выражение своей политической позиции, а не просто на демонстрацию солидарности политической линии официального руководства. Очевидно, что формы такого проявления многообразны – от писем в газеты до протестных выступлений. Следовательно, управление общественными процессами качественно усложняется, традиционные способы силового давления часто дают противоположные результаты. Инструментом политики и государственного управления все чаще становится компромисс, достигаемый путем договоренности между заинтересованными участниками социально-политических отношений. В местном управлении и самоуправлении связи с общественностью функционируют в структуре местных Советов, исполнительной вертикали, общественных объединениях, а также в виде относительно самостоятельных информационных центров с различными направлениями деятельности. Основные принципы развития деятельности по связям с общественностью в местном управлении и самоуправлении, определены в законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20 февраля 1991г. Закон определяет, что местное самоуправление функционирует на основе гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатам их выполнения [2.ст.5]. В структуре местных Советов вопросами связей с общественностью занимается пресс-секретарь Совета. Пресс-секретарь – ключевая фигура пресс-службы (пресс-центра). Его деятельность наглядно воплощает стиль отношений руководства с общественностью, со средствами массовой информации, с журналистами. Систематичность, регулярность контактов пресс-секретаря с журналистами подчеркивают заботу руководства о непрерывном информировании общественности относительно целей и содержания своей деятельности. Эти контакты могут носить формализованный характер (еженедельные пресс-конференции или ежемесячные встречи и т.п.). Возможна и другая модель – встречи устраиваются сразу после важных событий (новое решение, новые назначения и др.). Встречи с журналистами реализуют информационную функцию деятельности пресс-секретаря. Комментарии к решениям и действиям руководства, толкование общественно-

политического смысла управленческих решений и действий, достигается сообщением деталей и подробностей (мнений, дополнительной аргументации, альтернативных подходов и т.п.). Обратная связь руководства с общественностью, со средствами массовой информации в какой-то мере реализуется и посредством пресс-секретаря. Ответная реакция на сообщаемую им информацию (как положительную, так и негативную) незамедлительно сообщается им своему руководству, корректируя или уточняя стиль общения с прессой. Существуют и определённые принципы деятельности пресс-секретаря: объективность, оперативность, достоверность, информационная достаточность в освещении или комментировании события. Авторитетность суждений пресс-секретаря подкрепляется официальным статусом его должности, а также – статусом организации, властной структуры. При работе с прессой и общественностью подразумевается не только распространение сообщений из Совета, муниципального органа, но и привлечение населения к решению вопросов развития территории и обеспечения людей самой различной информацией. Следовательно, важнейшей задачей местных органов власти является объективное, всестороннее и постоянное информирование населения. Как подчёркивает представитель муниципального управления Чешской Республики Даниэла Вернерова: «Необходимо считаться и с тем, что подавляющее большинство людей не ходит за информацией, а ждёт, когда информация придёт к ним. Стратегия общения, основанная на правдивом и регулярном информировании общественности, является краеугольным камнем хорошей политики, как на общегосударственном, так и на местном уровне» [3.с.96]. Местные органы управления и самоуправления, должны быть заинтересованы в том, чтобы предоставлять информацию не только в ответ на отдельные запросы, но и регулярно информировать прессу по своей инициативе. В структуре местной исполнительной власти информационные органы занимают особое место. С момента своего возникновения в 1991 году, как информационные отделы с весьма ограниченными функциями, до настоящего времени, отделы по связям с общественностью принимали различные формы. Так, вплоть до 1995 года, функции этих отделов, а, следовательно, и круг вопросов которые они решали, не были четко определены. В 1995 году Указом Президента Республики Беларусь «Об утверждении Примерной структуры областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполнительных комитетов» от 27.02.1995, №89, функции отделов по связям с общественностью были возложены на отделы культуры с расширением, соответственно, круга вопросов этих подразделений исполкома. Круг обязанностей этих структур был зафиксирован в самом названии «Отдел по связям с общественными объединениями, учреждениями культуры и средствами массовой информации». В рамках своей деятельности эти

отделы способствовали представлению интересов общественных организаций перед руководством исполкома, а также рассматривали вопросы, связанные с регистрацией этих общественных организаций, санкционировали проведение общественных акций и мероприятий. Вместе с тем, придание отделам культуры несвойственных им функций, отсутствие необходимой специальной подготовки для осуществления такого рода деятельности, а также централизованный характер принятия решений – все это значительно затруднило деятельность по развитию связей с общественностью. В мае 1996 года, после Указа Президента Республики Беларусь от 21.05.1996, №176, в структуре исполнительной власти появляется подразделение, в обязанности которого входит информирование населения и связи с общественностью. На различных уровнях местного управления в эту структуру входят: облисполком – управление информации. Минский городской исполком – управление информации, в городских исполнительных комитетах в городах областного подчинения – отдел информации, в районных исполкомах также отдел информации [4, 1]. Современное состояние системы связей с общественностью в местном управлении и самоуправлении республики Беларусь в основном определено Указом Президента Республики Беларусь «О совершенствовании кадрового обеспечения идеологической работы в Республике Беларусь» от 20 февраля 2004 года № 111 [5]. Созданная идеологическая вертикаль, осуществляет информационно-идеологическое обеспечение принимаемых государственных решений, в том числе и решений местной власти. Предоставляет содержательную информацию о деятельности исполкома для прессы и общественности, а также об общественных реакциях на деятельность исполнительной власти. Законодательство Республики Беларусь обязывает представителей государственной власти предоставлять информацию прессы и общественности. Так, Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» характеризуя принципы государственной службы, предусматривает гласность в работе государственного аппарата, путем предоставления регулярных сообщений соответствующего органа в СМИ о состоянии дел и решений актуальных вопросов [6, ст.6]. Вместе с тем, политико-правовые механизмы, которые могли бы эффективно содействовать реализации этих положений в повседневной жизни, требуют совершенствования с тем, чтобы исключить возможность манипулирования информацией по своему усмотрению, либо в корпоративных интересах. На преодоление этих недостатков в работе местных органов власти и госуправления направлена директива Президента Республики Беларусь 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата» [7]. Работа органов госуправления и госучреждений по де бюрократизации государственного аппарата на областном уровне, представлена результатами регионального социоло-

гического исследования «Мнение населения Гомельской области о состоянии работы органов госуправления и госучреждений по де бюрократизации государственного аппарата». Исследование проведено творческим коллективом в составе кандидата философских наук, доцента кафедры политической социологии УО ГГУ им Ф.Скорины А.П. Касьяненко (научный руководитель), старшего преподавателя М.Я. Тишкевича. Цель социологического исследования – на основе анализа общественного мнения жителей Гомельской области определить наиболее эффективные меры, направленные на дальнейшую оптимизацию деятельности государственных органов и иных государственных организаций и выработать практические рекомендации для осуществления более конструктивной работы с гражданами. Данное социологическое исследование носило массовый характер, оно было проведено в мае-июне 2007 в 7 административных районах Гомельской области по репрезентативной выборке (опрошено 1122 респондента, представляющих 16 социальных групп населения). Опрос проводился по заданию Гомельского облисполкома. На основе общественного мнения жителей Гомельской области определены основные меры по повышению эффективности работы госучреждений и ведомств и преодолению бюрократизма. Верхний уровень этих первоочередных мер по преодолению бюрократизма занимают те меры, которые связаны с демократизацией и открытостью учреждений государственного управления и государственной службы: 1) усилить общественный контроль за работой чиновников (53,5%); 2) осуществлять отбор госслужащих на конкурсной основе с учетом образования и квалификации (39,5%); 3) создать систему оперативного доступа граждан к информации о прохождении их запросов и заявлений (напр. на Интернет сайте госучреждения) (35,4%). Второй уровень предложенных мер составляют: 1) провести омоложение кадров госслужащих (30,9%); 2) создать информационно-консультационные бюро при органах госуправления (28,5%); 3) повысить уровень правовой культуры граждан (28,9%); 4) создать открытую электронную базу данных госучреждений для обращения граждан через Интернет (27,8%); 5) активно привлекать на службу успешных бизнесменов(15,4%); 6) изменить оплату труда госслужащих(14,9%); 7) другое(1,1%). Суммарно около трети опрошенных граждан считают, что использование новых информационных технологий позволит установить более эффективные коммуникации в отношениях между гражданами и госучреждениями и ведомствами, решив таким путем проблему бюрократизма в работе этих органов. «Обратная связь» от общественности в органы местной власти может осуществляться в виде обращений. Обращения людей в органы местной власти, как письменные, так и устные содержат информацию неоднозначную по своей общественной

направленности. Обращение носит собирательный характер и может выступать в нескольких видах: предложение, заявление и жалоба.

Предложение - вид обращения, цель которого обратить внимание на необходимость совершенствования работы тех или иных местных органов власти, предприятий, учреждений или общественных организаций. Предложение может содержать рекомендации конкретных путей, способов решения поставленных задач. Среди всех видов обращений граждан предложение отличает его активная гражданская позиция. Количество предложений, по сравнению с количеством заявлений и жалоб, значительно ниже. Другим видом обращения является заявление. Данный вид обращения направлен на реализацию гражданином своих субъективных интересов. Заявление обычно выступает с контрольно-корректирующими функциями, может информировать об определенных недостатках в деятельности органов местного управления и самоуправления. Жалобы, такой вид обращения, в котором идет речь о нарушении прав человека и его законных интересов. В жалобах, как правило, содержится критика должностных лиц или общественных организаций. Каждый из видов обращений людей в местные органы власти, представляет собой форму участия этих людей в местном управлении и самоуправлении, «обратную связь» от общественности к структурам управления. В приведенном исследовании была выявлена практика и результативность письменных предложений и жалоб жителей Гомельской области в различные госучреждения, ведомства и организации в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь № 3. Треть респондентов (29,0%) вносила письменные предложения в Книгу замечаний и предложений. Среди тех граждан, кто обращался – 51,5% респондентов мужчины и 45,5% - женщины. В возрастных группах среди тех, кто обратился: 47,7% респондентов в возрасте 30-49 лет, 30,5% - 19-29 лет, 15,6% - 50-59 лет и 6,2% респондентов в возрасте старше 60 лет. Среди поселенческих групп те, кто вносил замечание, составили: 50,2% жители городов области, 28,7% - жители сельской местности и 21,2% респондентов – жители областного центра. Мы наблюдаем достаточно высокую активность в письменных обращениях жителей села – каждая третья запись в Книгу замечаний и предложений. Из тех респондентов, кто вносил замечание - 61,3% граждан были проинформированы о рассмотрении вопроса и 38,8% выбрали вариант ответа «нет». Среди состава поселенческих групп, кто вносил замечание в Книгу замечаний и предложений, были проинформированы о рассмотрении вопроса: 73% респондентов, жителей городов области, 52,9% - жителей областного центра и 46,7% респондентов- жителей сельской местности. Как видим, значительных различий в ответах на жалобы между жителями областного центра и сельской местности нет – всего 6 пунктов. В целом, абсолютное большинство (76,3%) граждан, обратившихся с жа-

любой или предложением, удовлетворены решением по своему обращению, причем 37,7% - «вполне» и 38,6% респондентов – «частично». Среди тех граждан, кто «вполне» удовлетворен ответом - 39,5% респондентов мужчины и 60,5% - женщины. Удовлетворенность решением по обращению в поселенческих группах выглядит так: среди граждан-жителей городов области «вполне удовлетворены» - 52,8% респондентов; «частично» - 34,1% и «нет» - 13% респондентов. Среди граждан – жителей сельской местности удовлетворены решением: «вполне» - 19,6% респондентов; «частично» - 56,5% и «нет» - 23,9% респондентов. Почти каждый четвертый респондент (23,7%) не удовлетворен решением по своему обращению в Книгу предложений и жалоб. Таким образом, очевидны различия в удовлетворенности граждан по решению в связи с обращением среди гендерных (группы пола) и поселенческих групп респондентов. Среди горожан каждый второй респондент «вполне удовлетворен» ответом, среди жителей села – только каждый пятый. Среди сельских жителей почти каждый четвертый респондент не удовлетворен решением по своему обращению в Книгу предложений и замечаний. Недостаточно эффективно осуществляется также поиск путей вовлечения граждан в процесс принятия решений органами власти на местном уровне с целью повышения результативности работы органов власти. Население по-разному оценивает те формы общественных связей, которые практикуются местными органами власти. В проведенном исследовании были выявлены наиболее практикуемые формы работы местных органов власти, руководителей разного ранга, средств массовой информации с обращениями граждан. Среди наиболее практикуемых форм работы с населением по месту жительства респонденты выделили две (мнение каждого второго респондента): теле и радиопередачи с участием руководителей госучреждений (49,3%) и «прямая линия» контактного телефона (48,0%). Среди поселенческих групп эти формы работы отметили теле и радиопередачи с участием руководителей - 42,2% респонденты - жители села, 37,8% - жители городов области и 20% респондентов - жители областного центра. «Прямая линия» контактного телефона – 20,2% респонденты – жители села; 53,8% - жители городов области и 26% респонденты - жители областного центра. Следующие популярные формы работы с населением - выступление руководителей госучреждений (24,0%) и рассмотрение обращений граждан в средствах массовой информации (24,0%). Так, в составе поселенческих групп выступление руководителей госучреждений назвали: 58,4% респонденты – жители городов области; 24,1% респонденты-жители областного центра и 17,5% респонденты – жители, проживающие в сельской местности. Далее по степени убывания были названы следующие практикуемые формы работы с населением: выступления руководителей органов государственного управления в трудовых коллективах (15,6%),

выездные приемы граждан руководителями органов государственного управления (8,4%) и выездные информационные группы в трудовых коллективах и по месту жительства (7,8% ответов респондентов). Так, в составе поселенческих групп респондентов работу информационных групп как наиболее практикуемую назвали: 50% - респонденты – жители городов области; 26,2% - респонденты, проживающие в областном центре и 23,8% - респонденты, проживающие в сельской местности. Наиболее важным аспектом связей с общественностью всегда является личный контакт сотрудников местного органа власти с представителями общественности. Поэтому местные власти должны в качестве основной своей задачи определить овладение навыками коммуникативной компетентности. Коммуникативная компетентность включает в себя не только знание норм, грамматики языка, но предполагает владение нормами этических и социальных отношений данного сообщества, знания всего социального контекста и умения пользоваться спецификой социальной ситуации. Коммуникативная компетенция включает в себя компоненты речи (содержание сообщения, вербальные и невербальные способы его выражения), типы речевых ситуаций (в зависимости от числа участников, характера и темы беседы). В деятельности по развитию связей с общественностью заинтересованы также общественные, «союзные» организации и ассоциации. Такого рода интерес обусловлен добровольным характером их создания и динамикой взаимоотношений с окружающей социальной средой, для реализации собственных интересов. Такие организации, в большой степени зависят от степени развития коммуникативного взаимодействия, общения с окружающей их социальной средой, для создания новых контактов и новых возможностей для реализации своих интересов. Наиболее распространёнными формами связей с общественностью в деятельности общественных организаций и ассоциаций являются семинары и информационный бюллетень. Семинар как форма делового общения используется специалистами по связям с общественностью (ПР - специалистами) для разрешения проблемных ситуаций, поиска и ответа на неосвещённые вопросы практики связей с общественностью. В них участвуют специалисты, которых приглашают на семинар, учитывая уровень компетентности, авторитетности суждений, творческого подхода к делу. Информационный бюллетень является составной частью средств прямой почтовой ПР - корреспонденции. Он применяется для поддержания и укрепления отношений внутри устоявшейся, оформленной целевой аудитории (общественные организации, правительственные структуры). Информационный бюллетень имеет определённые признаки, такие как регулярность и периодичность выхода и, следовательно, рассылки бюллетеня. Другие характеристики связаны с его назначением, т. е. задачами, которые решают с его помощью. Объективность, соединение негативной и позитивной информации – успехи и не-



удачи – вот приемы реального воздействия бюллетеня на создание доверительных, честных отношений внутри данной целевой аудитории. Анализ деятельности по связям с общественностью в местном управлении и самоуправлении позволяет сделать выводы:

- развитие деятельности по связям с общественностью, способствует формированию демократической культуры общения, повышению гражданской ответственности населения, в большой степени определяет динамику социально-политических изменений на местном уровне;
- отделы по информированию населения и связям с общественностью, создаваемые в структурах исполнительной власти, реализуя управленческие функции этой власти, рассматривают информацию как средство социального управления, представляя интересы вышестоящих государственных структур;
- система связей с общественностью наиболее полно представлена в виде идеологической вертикали органов местного управления и самоуправления Республики Беларусь, реализуя государственную политику информационно-идеологического обеспечения принимаемых управленческих решений;
- методы и средства связей с общественностью в равной степени используются в деятельности органов местного управления и самоуправления, негосударственных общественных организациях для популяризации своих идей и реализации своих интересов в окружающей их социальной среде;
- рост активности граждан в общении и контактах с институтами местной власти, госучреждениями и ведомствами создает большую институциональную нагрузку для этих учреждений. При имеющихся материальных, технических, человеческих ресурсах и возросших требованиях со стороны общества к госучреждениям и ведомствам – все это требует модернизации форм, методов и приемов работы госучреждений с гражданами.

В этой связи особенно важны:

- индивидуальный подход в работе с гражданами, учет конкретных обстоятельств по которым рассматривается просьба, повышение профессиональной культуры госслужащих, коммуникативной компетентности, рост требований к морально-этическим качествам чиновничества;
- внедрение методов и приемов административной логистики по оптимизации процесса административного управления, а также рационализация оказываемых административных услуг (например, для контроля над документооборотом, оперативным прохождением поданных заявлений, приема граждан);
- развитие инновационных методов и форм коммуникаций в работе заявлениями и обращениями граждан (интернет-коммуникации, Интернет-приемные, информационно-консультационные центры), практика публичных форм об-

щения с гражданами, овладение навыками коммуникативной компетентности.

Список цитированных источников:

- [1] Ellul, Jacques. Propaganda: the formation of men attitudes / Jacques Ellul. - Leaden, 1990. - 95 p.
- [2] О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 20 февр.1991 г., № 617-X11; в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.05.2007 г. № 233-3 // Эталон - Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. - Минск, 2008. - Режим доступа: <http://ncpi.gov.by>. - Дата доступа: 24.11.2008.
- [3] Вернерова, Д. Коммуникация с гражданами и гражданское общество на местном уровне / Д. Вернерова // Трансформация: Чешский опыт. Местное самоуправление. Прага, 2007. - С. 96.
- [4] О внесении изменений в Указы Президента Республики Беларусь от 27 февраля 1995 г. N 89 и от 27 ноября 1995 г. N 481: Указ Президента Республики Беларусь, 21 мая 1996 г. № 176 // Право 2004 – Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo2004.by.ru/allbase/y1996/m05/doc38642.shtm>. - Дата доступа: 02.12.2008
- [5] О совершенствовании кадрового обеспечения идеологической работы в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь, 20 февраля 2004 г. № 111; в ред. Указа Президента Республики Беларусь от 12.01.2007 г. № 23 // Эталон - Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. - Минск, 2008. - Режим доступа: <http://ncpi.gov.by>. - Дата доступа: 24.11.2008
- [6] О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г. № 204-3; в ред. Закона Респ. Беларусь от 05.01.2008 г. № 316-3 // Эталон - Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. - Минск, 2008. - Режим доступа : <http://ncpi.gov.by>. - Дата доступа: 24.11.2008.
- [7] О мерах по дальнейшей дебиюрократизации государственного аппарата: Директива Президента Республики Беларусь 27 декабря 2006 г. № 2 // Эталон - Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информации Республики Беларусь. - Минск, 2008. - Режим доступа: <http://ncpi.gov.by>. - Дата доступа: 24.11.2008.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф.СКОРИНЫ