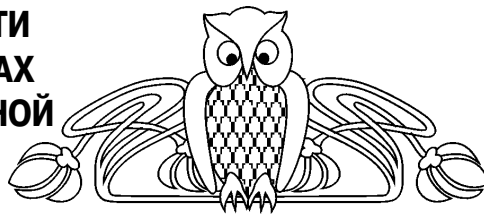




УДК 32.019.51

## ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (на примере г. Казани)



Э.М. Гареева

Саратовский государственный университет,  
кафедра политических наук  
E-mail: vil57@yandex.ru

В данной статье анализируются внешние и внутренние факторы, детерминирующие особенности связей с общественностью на местном уровне власти.

**Ключевые слова:** коммуникация, связи с общественностью, местное самоуправление, институционализация связей с общественностью в органах местной власти, PR-служба.

**The Peculiarities of the Organization of Public Relation Activity in the Autonomous Bodies in Modern Russia (in Kazan)**

E.M. Gareeva

In the following article you will see the analysis of the internal and external factors, determining the PR peculiarities in the local authorities level.

**Key words:** communication, public relations, autonomous bodies, institutionalization of public relations in the autonomous bodies, PR-service.

Связи с общественностью – деятельность в сфере управления, обеспечивающая эффективную коммуникацию субъекта с общественностью на основе принципов правдивости, двухстороннего обмена информацией, достижения баланса интересов и взаимной выгоды. Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций<sup>1</sup>. Такое видение местного самоуправления накладывает и на понимание природы связей с общественностью на данном уровне власти. Во-первых, связи с общественностью выполняют политические функции: обеспечение демократического процесса (в избирательный период PR становятся важным легальным инструментом представления кандидатов), формирование политической элиты, выражение общественного мнения, разрешения политических конфликтов<sup>2</sup>. Во-вторых, связи с общественностью осуществляются в рамках структурного подразделения органов местного самоуправления, а значит, являются частью муниципального управления и означают следование нормам муниципальной службы. В-третьих, учитывая социальный характер

деятельности органов местного самоуправления, связи с общественностью призваны осуществляться с учетом социальной ответственности, что также раскрывает морально-нравственную компоненту связей с общественностью в органах местного самоуправления.

Современное развитие связей с общественностью в органах местного самоуправления России обусловлено внешними и внутренними факторами. Внешние факторы могут быть представлены четырьмя группами: транзитный период российской политической системы, реформа местного самоуправления в Российской Федерации, территориальная обусловленность реализации местной власти, институционализация связей с общественностью.

**Транзитный период функционирования российской политической системы** означал провозглашение принципов демократии, появление элементов политического плюрализма, что, в свою очередь, предполагало отход от директивной формы воздействия на общественное сознание, переход к диалогу при взаимодействии власти с обществом. Например, к моменту избрания в Казани жителями муниципального образования депутатами городской думы был сформирован определенный опыт участия в избирательных кампаниях (участие в выборах Государственной думы в 4 созывах, в выборах Президента РФ).

Несмотря на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и в рамках своих полномочий самостоятельны, местная власть осуществляет политику, которая является общегосударственной, то есть отчасти логическим продолжением федеральной государственной власти. Например, осуществление PR-кампаний по реализации приоритетных национальных проектов: «Здоровье», «Образование», «Доступное жилье».

**Реформа местного самоуправления в Российской Федерации** началась с 1990-х гг. Конституция РФ гласит: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»<sup>3</sup>. Следующий этап реформы характеризуется принятием целого ряда нормативно-правовых документов, регулирующих местное самоуправление (Федеральные зако-



ны «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»). В 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления<sup>4</sup>.

Принятие Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 г. стало переломным этапом в развитии местного самоуправления в России. В новом законе были определены принципиальные черты местного самоуправления. В муниципальном образовании г. Казани впервые выборы представительного органа в соответствии с новым законодательством местного самоуправления прошли в октябре 2005 г. по пятидесяти округам. Данный процесс не был завершён с окончанием избирательного процесса, поскольку именно выборный механизм формирования власти обеспечивает использование коммуникаций во взаимодействии власти и общества на протяжении всего срока полномочий.

**Территориальная обусловленность реализации местной власти.** Данный фактор указывает на приближенность местной власти к народу, по сравнению с федеральной и даже региональной властью. Решения местных властей, их претворение в жизнь затрагивают практически каждого жителя города (посёлка и т.д.), поэтому органы местного самоуправления постоянно находятся в зоне критического внимания общественности. В данном случае городские и региональные средства массовой информации становятся одним из важных каналов, связывающих жителей больших городов и местную власть. Преимущественную долю в связях с общественностью в органах местного самоуправления занимает взаимодействие со СМИ.

**Институционализация связей с общественностью.** Связи с общественностью в России стали профессиональной сферой деятельности. В государственных, коммерческих организациях функционируют департаменты, отделы по связям с общественностью, где становятся востребованными специалисты в данной отрасли. В вузах действуют факультеты и кафедры по связям с общественностью (так, образование по специальности «Связи с общественностью» можно получить в таких ведущих казанских вузах, как КГУ им. В.И. Ульянова-Ленина, КГТУ им. А.Н. Туполева (КАИ), КГЭУ, Академия социального образования (КСЮИ)). Активно действуют ассоциации по связям с общественностью (РАСО, АКООС, РАССО, IPRA, CERP, CERP Students Russia, APCO, АКАР и многие другие).

Помимо внешних факторов, следует также выделить внутренние условия, обеспечи-

вающие развитие связей с общественностью в органах местного самоуправления. Одним из них является структурное оформление данного вида деятельности. Как правило, PR в органах местного самоуправления осуществляется в рамках информационно-аналитических отделов, пресс-служб, отделов по связям с общественностью.

Сухотерин и Юдинцев отмечают, что именно специалисты по информационной работе, а не другие менеджеры непосредственно сталкиваются не с органом государственной власти как таковым, а с его образом, складывающимся в массовом сознании<sup>5</sup>. Данное представление справедливо отнести и к публичным рилейшнз в системе органов местного самоуправления.

Следующим внутренним фактором является цель связей с общественностью в деятельности органов местного самоуправления. На наш взгляд, на практике цель PR сводится к осуществлению задуманного политического дискурса, то есть к созданию своеобразной специально сконструированной «картины», которая складывается в общественном сознании относительно деятельности местной власти.

В соответствии с процессом осуществления связей с общественностью, основываясь на положении об отделе по связям с общественностью и средствам массовой информации мэрии г. Казани и используя практический опыт, мы имеем возможность выделить следующие противоречия связей с общественностью в органах местного самоуправления г. Казани:

1) полностью отсутствует «конкуренция» органам местной власти, то есть сходной организации, осуществляющей аналогичные функции. Не имея конкурентов в своей области, PR-деятельность в органах муниципальной власти обладает ещё одной ключевой особенностью. Осуществление PR-коммуникации посредством средств массовой информации в органах МСУ преимущественно осуществляется бесплатно. В отличие от PR-деятельности коммерческих организаций, основной задачей которых является получение прибыли и увеличение материальной базы, PR в органах муниципальной власти, прежде всего, направлены на достижение социально значимых результатов, в том числе информирование, предупреждение о решениях, планах, мероприятиях, услугах структур органов местного самоуправления для жителей муниципального образования, создание условий для общественного участия в подготовке, принятии, реализации решений органов МСУ, снятие социальной напряжённости в условиях кризисной ситуации, мотивирование жителей на социально значимое поведение и т.д.;

2) связи с общественностью встроены в систему муниципальных органов власти, что значит не только взаимодействие со всеми элементами системы, но и отражение на связях с общественностью любых изменений в системе. Необходимо



иметь в виду, что любой организации свойственна тенденция бюрократизации. Тем более это свойственно сложной структуре муниципалитета, где представлено более 40 структурных подразделений и работает более 1,5 тысяч чиновников (МО г. Казани). Деятельность, связанная с информацией, предполагает высокую оперативность, поскольку одна из основных ее характеристик – актуальность. Поэтому в системе органов местного самоуправления, в которых связи с общественностью подчинены бюрократии, оперативность поступления сведений недостаточна, и, как следствие, воздействие малоэффективно;

3) наличие административного ресурса, который свойствен всей системе органов местного самоуправления, а также бюрократического аппарата со всеми вытекающими последствиями;

4) связи с общественностью в органах МСУ направлены преимущественно на «внешнюю среду» системы, функции внутри системы сводятся к подготовке результатов мониторинга СМИ, аналитических справок, публичных выступлений, меньше внимание уделяется формам и механизмам, поддерживающим внутрикорпоративный дух и неформальные взаимоотношения;

5) предполагается возможность выстраивания событийного ряда, создания цепочки информационных поводов, а значит, влияния на содержание новостных программ местных и региональных телеканалов и других видов СМИ;

6) преимущественным каналом коммуникации являются средства массовой информации, отчасти игнорируются другие формы связей с общественностью;

7) преобладание информационной функции – подготовка, распространение информации о деятельности структурных подразделений и руководителей.

Благодаря деятельности служб по связям с общественностью органы муниципальной власти и управления становятся и механизмом формирования гражданского общества (общества инициативных, законопослушных граждан, знающих свои права и умеющих их отстаивать), и неотъемлемой его частью. Эта позиция основывается на том, что посредством служб по связям с общественностью осуществляется диалог представителей органов управления и населения, который нацелен не только на обмен информацией – в ходе его осуществляется обсуждение и выбор оптимальной с точки зрения всех участников диалога стратегии социального развития, которая должна реализовываться в конкретной тактике управления местной администрации. Поэтому PR-коммуникации органов муниципальной власти могут стать возможностью осуществления гражданами конституционных прав по принятию общественно значимых решений, что позволяет наполнить идею народовластия реальным содержанием.

Особенности функционирования PR-структур в органах муниципального управления определя-

ются противоречивым, двойственным характером связей с общественностью в государственных и муниципальных структурах. Именно в этой двойственности кроется разгадка многих противоречивых черт, присущих связям с общественностью в муниципальных органах власти. С одной стороны, чиновник муниципальной структуры подчиняется требованиям регламента, предписаниям, вытекающим из закона о муниципальной службе и нормативам своего учреждения, а с другой – творческая, креативная личность, выступает представителем профессии, предполагающей небанальные, подчас неожиданные приемы и формы общения, своеобразные, часто основанные на интуитивных решениях, действия. Добиться сбалансированного соотношения этих векторов поведения бывает очень непросто<sup>6</sup>. Во имя сохранения принятых «правил игры», «чести мундира» PR-специалист в органах МСУ лишен возможности проявления нетривиальности мышления и действия, что не может не сказаться в деятельности служб PR в органах СМИ. Специалисту PR-структуры в органах муниципального образования приходится очень осмотрительно и аккуратно действовать, руководствуясь, прежде всего, одномоментным влиянием различных факторов. Опираясь на практический опыт, делается предположение, что в органах муниципального самоуправления службы PR приживаются непросто. У специалистов в ходе PR-деятельности слишком велик соблазн опереться на чисто административные средства управления – распоряжения, приказы, указания. Власть потому и власть, что имеет возможность побуждать людей к тому или иному типу поведения, контролировать их действия и поступки. Однако связи с общественностью во властных структурах посредством коммуникативных механизмов позволяют создать условия достижения гармонии общественных потребностей и интересов властных структур. Благодаря чему службы по связям с общественностью в органах МСУ становятся опосредованной специальной структурой, призванной профессионально и грамотно осуществить взаимодействие с целевыми группами.

Рассмотренные элементы связей с общественностью в деятельности органов местного самоуправления позволяют сделать выводы, что современное состояние связей с общественностью обусловлено общегосударственными изменениями, состоянием политической системы, нормативно-правовыми условиями организации местного самоуправления, сущностью и структурно-функциональным содержанием органов местного самоуправления, процессами, происходящими на данном уровне власти. Несмотря на процессы институционализации связей с общественностью на местном уровне власти существует потребность в определении коммуникационной модели, учитывающей специфику организации органов местного самоуправления,



нормы муниципальной службы, одновременно основанной на принципах, присущих идеальной модели PR: диалоговая коммуникация, творческий подход, оперативность, учет мнений и интересов целевых групп.

#### Примечания

<sup>1</sup> ФЗ № 131 от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» М., 2004. П. 2 ст. 1.

<sup>2</sup> Шишкина М.А. Паблик рилейшнз в системе социального управления. СПб., 2002, С. 165.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации. М., 1993. Ст. 12.

<sup>4</sup> Финансы, денежное обращение и кредит / Под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. М., 2005. С. 351.

<sup>5</sup> Сухотерин Л., Юдинцев И. Информационная работа в государственном аппарате. М., 2007. С. 324.

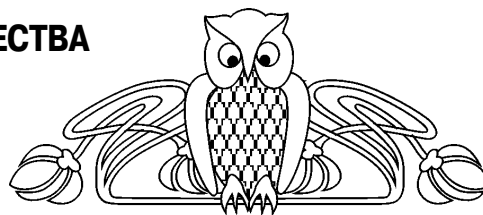
<sup>6</sup> Комаровский В.С. Государственная служба и СМИ. Воронеж, 2003. С. 86.

УДК 323.3

## ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Д.С. Горелик

Саратовский государственный университет,  
кафедра политических наук  
E-mail: m838om@mail.ru



В статье представлены и проанализированы теоретические подходы к понятию правовой культуры. Дана оценка уровня правового сознания российского общества.

**Ключевые слова:** гражданское общество, правовое государство, правовая культура, правосознание.

#### Legal Culture in the Civil Society

D.S. Gorelik

In the article theoretical approaches to the concept of legal culture are represented and analyzed. The estimation of legal consciousness state in the Russian society is given.

**Key words:** civil society, legal state, legal culture, legal consciousness.

Эволюционное развитие многих стран свидетельствует о том, что определённые гарантии прав и свобод человека создаются на основе развитости институтов гражданского общества и демократического правового государства. В российском обществе продолжается процесс формирования новой государственности, становления правового государства и открытого гражданского общества. Изменения произошли и в правовой системе, и в правовой культуре российского общества. В связи с изменившимися социально-политическими условиями требуется качественно новая правовая культура граждан, темпы формирования которой не соответствуют современному состоянию общественно-политической системы. Данное обстоятельство требует научного осмысления тех трансформаций, которые происходят в правовой и политической сферах общественной жизни.

Правовая культура общества – это составная часть созданных им духовных ценностей. Среди значимых элементов данной категории можно

назвать и определённый уровень правового сознания, и развитую правовую систему, и эффективное независимое правосудие, надёжные гарантии прав и свобод гражданина, прочные правовые традиции, юридическую грамотность граждан и многие другие факторы, которые определяют правовую жизнь государства.

Правовая культура выступает как социальное явление, имеющее ярко выраженную целевую направленность, охватывающее всю совокупность наиболее значимых ценностных компонентов правовой реальности. Она является неотъемлемым компонентом цивилизованности общества, взаимосвязанности правового государства и гражданского общества.

Гражданскому обществу, как отмечают исследователи<sup>1</sup>, соответствует такая духовно-ценностная система, в которую включены гражданские права и свободы демократической ориентации: личная свобода, справедливость, неприкосновенность и безопасность граждан, право свободного существования и функционирования независимых объединений и др. Эта ценностная система способна функционировать в современном обществе, основанном на индивидуалистических принципах социального бытия. Для российского же общества характерно наличие принципа коллективизма, который является мощным духовным элементом социума. Данное противоречие не позволяет принять в качестве жизнеполагающих принципов основные положения гражданского общества. И если в эпоху политических и экономических трансформаций активно действующие субъекты – государство, политические партии, элиты – понимают и принимают необходимость правовых ценностей гражданского общества, то российское общество в основной своей массе ещё не готово к изменениям.