**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ**

**УРАЛЬСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕНОЙ СЛУЖБЫ**

**Филиал в г. Перми**

**Кафедра теории и практики управления**

**Допустить к защите**

Зав. кафедрой\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_М.Г.Суслов

«\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2007г.

**Общественное мнение как фактор обратной связи в системе местного самоуправления**

**Выпускная квалификационная работа**

**Лаппо Валентины Викторовны**

Студента курса ГМУ-66, группы ГМУ-66

Специальность: 080504.65 «Государственное

и муниципальное управление»

Руководитель:

**Гоголин Н.А.**,

кандидат социологических наук,

доцент

Пермь

2007

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение

Глава 1. Теоретические основы исследования общественного мнения

1.1. Общественное мнение как предмет научного анализа

1.2. Сущность общественного мнения как элемента системы местного самоуправления

Глава 2. Место и роль общественного мнения в системе местного самоуправления

2.1. Модель системы местного самоуправления и оценка ее эффективности

2.2. Каналы воздействия власти на формирование общественного мнения

2.3. Изучение общественного мнения, его учет и формирование как необходимые условия повышения эффективности системы местного самоуправления

Заключение

Список использованных источников и литературы

Приложение

**Введение**

Система местного самоуправления предполагает модель ориентированную на потребности и интересы населения территориального образования, так называемую клиентоориентированную модель.

Самоуправление в социальном аспекте означает, что территориальное сообщество людей способно решать свои практические задачи собственными силами.

В политическом аспекте самоуправление означает возможность прямого народовластия. В норме административный аппарат местной власти должен как бы наниматься территориальной социальной общностью.

В правовом аспекте самоуправляющаяся административная единица представляет собой муниципальное образование, в качестве которого, согласно законодательству, выступает любое поселение, имеющее собственность, бюджет и органы власти.

Однако проблема состоит в том, что в настоящее время местная власть фактически является не органом самоуправления, а обычным подразделением (филиалом) районной администрации. Это происходит потому, что довлеет стереотип, что высшие органы управления способны более эффективно управлять. Подобные утверждения имеют некоторые основания в реальной практике. Действительно органы местного самоуправления по-прежнему ориентируются на указания сверху, на инструкции вышестоящих органов, а не на потребности и интересы населения территориального образования.

Проблема состоит в том, чтобы осуществить определенную децентрализацию управления посредством замены традиционной иерархической модели на клиентоориентированную модель местного самоуправления. С этой целью важнейшим элементом системы местного самоуправления выступает общественное мнение как важнейший фактор обратной связи, придающий управлению на местах системные признаки: устойчивость, автономность (самодостаточность), целеориентированность, высокую интегративную способность. Этим определяется актуальность темы дипломной работы.

Проблема исследования, формирования и использования общественного мнения в интересах эффективной реализации представляет значительный научный интерес и в достаточной степени разработана. Особенно хотелось бы выделить публикации П. Бурдье[[1]](#footnote-1), В.Л. Мичурина, О.Л. Ягодиной[[2]](#footnote-2), А.А. Давыдова, А.А. Крыштановского[[3]](#footnote-3), В.С. Комаровского[[4]](#footnote-4), С.В. Туманова, А.Т. Гаспаришвили[[5]](#footnote-5), М.Н. Руткевича[[6]](#footnote-6), А.И. Комозина[[7]](#footnote-7), А.В. Дмитриева, Ж.Т. Тощенко, Б.А. Грушина, Т.И. Заславской, А.Г. Здравомыслова, Г.В. Осипова, В.А. Ядова и др.

Однако проблема использования общественного мнения как обратной связи в системе местного самоуправления в интересах смены самой модели на клиентоориентированную разработана не достаточно. Заслуживают интереса в этом отношении научные публикации Г.П. Зинченко[[8]](#footnote-8), С.С. Бельбеляна[[9]](#footnote-9), В.А. Колесникова[[10]](#footnote-10).

Несмотря на большое количество работ по местному самоуправлению, проблемы общественного мнения как фактора обратной связи в литературе рассматриваются редко. Недостаточная изученность темы определила объект и предмет исследования, цель и задачи данной дипломной работы.

**Объектом** исследования в данной работе является система местного самоуправления.

**Предмет** исследования – общественное мнение как фактор обратной связи в системе местного самоуправления.

**Цель** данной дипломной работы – на основе теоретического осмысления общественного мнения и возможностей его использования в процессе управления рассмотреть его место и роль в системе местного самоуправления в интересах повышения эффективности реализации власти.

**Основные гипотезы исследования** состоят в том, что общественное мнение можно рассматривать как элемент управления – обратную связь, придающую местному самоуправлению системные признаки: устойчивость, автономность, целеориентированность, высокую интегративную способность. К тому же мониторинг общественного мнения и учет общественного мнения в процессе осуществления местного самоуправления дает возможность реформировать модель управления, преобразуя ее из иерархической структуры в клиентоориентированную, что позволит сделать систему управления более эффективной.

Достижение поставленной цели дипломной работы потребовало решения следующих **задач:**

1. Рассмотреть теоретические основы исследования общественного мнения. При этом раскрыть сущность общественного мнения как элемента системы местного самоуправления.

2. Проанализировать место и роль общественного мнения в системе местного самоуправления. Рассмотреть каналы воздействия власти на формирование общественного мнения

3. Раскрыть процесс изучения общественного мнения, его учет и формирование как необходимого условия повышения эффективности системы местного самоуправления.

4. Выработать рекомендации по организации мониторинга общественного мнения в органах местного самоуправления.

В качестве **методов исследования** были использованы: контент – анализ, метод анализа документов, опросы экспертов, анкетирование.

**Базой** исследования явилась Администрация города Перми*.*

Для написания данной работы были использованы различные источники. Список использованных источников включает в себя нормативно-правовые документы, регламентирующие управленческую деятельность и периодическая печать. Имеющихся источников достаточно для написания дипломной работы.

Исходя из целей и задач исследования данной проблемы, структура диплома состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы и приложений.

**ГЛАВА 1. Теоретические основы исследования**

**общественного мнения**

* 1. **Общественное мнение как предмет научного анализа**

Проблема общественного мнения всегда была одной из самых актуальных в сфере общественных наук, таких как политология, философия, социология, психология. Каждая из них выделяет свой предмет этого многогранного объекта, ибо общественное мнение выступает и выражением определенной морали, нравственности общества, и отношением социальных общностей к явлениям общественной жизни, и социально-психологическим коммуникативным явлением.

Интерес к общественному мнению как к публичному существовал еще в Античности. Уже в трудах Платона, Сократа, Протагора, Аристотеля мы находим интерпретации понятия общественного мнения, первые попытки осознания его роли и значения в общественной жизни[[11]](#footnote-11). На протяжении всего последующего исторического периода общественное мнение интересовало ученых и политиков постольку, поскольку имело отношение к вопросам о власти. Вплоть до конца XIX в. общественное мнение является полноправным предметом философской дискуссии – о его природе, структуре, развитии рассуждают Аристотель, Т. Мор[[12]](#footnote-12), М. Пальмиери[[13]](#footnote-13), А. Ринуччини, позже – Ф. Бэкон, Дж. Локк, Т. Гоббс[[14]](#footnote-14), Ж.Ж. Руссо[[15]](#footnote-15), Гегель[[16]](#footnote-16). Роль общественного мнения в регулировании политики страны обсуждается в работах А. Гамильтона, Т. Джефферсона, Дж. Милла, Д. Мэдисона, А. де Токвиля. Общественное мнение определяется и как возможная социальная сила, выразитель «общего блага», и как некомпетентное, бесполезное, а иногда даже и вредное суждение малообразованного народа, толпы. Интересны попытки объяснения общественного мнения с позиций социально-психологического подхода (Н. Михайловский, Г. Лебон[[17]](#footnote-17), Г. Тард[[18]](#footnote-18)), а также через призму юридического подхода (Ф. Гольцендорф, С. Сколари).

В ХХ в. проблемам, так или иначе связанным с общественным мнением, была посвящена обширная научная и публицистическая литература.

Основы социологического анализа общественного мнения были заложены американским исследователем У. Липпманом, актуализировавшим вопрос о социальной сущности и специфическом характере исследуемого феномена. У. Липпман за основание выделения общественного мнения взял способ его функционирования и формирования как кристаллизацию представлений, знаний и мнений, существующих в виде эмоционально окрашенных стереотипов, представляющих своего рода механизм «селективного восприятия»[[19]](#footnote-19). Посредством влияния на стереотипы, которые определяют общественные чувства и являются распространителями общественного мнения, может быть проложена дорога в политику.

Позже Г. Блумер и Ч. Кули рассуждают о природе, механизмах и особенностях формирования общественного мнения, понимая его как надиндивидуальный продукт, возникающий в результате дискуссии. Особенности и механизмы формирования общественного мнения описываются американскими исследователями П. Лазарсфельдом, Б. Берельсоном и Г. Годе; проблема компетентности общественного мнения поднимается в работах А. Лоуэлла; структурные компоненты общественного мнения анализируются Дж. Цаллером.

Ю. Хабермас выделяет общественное мнение, связывая его с субъектами последнего, в качестве которых он называет группы правящей элиты, владеющей собственностью. Для него общественное мнение – это мнение, выраженное в официальных источниках информации и являющееся инструментом в руках политически доминирующей социальной группы.

Противоположной точки зрения, отрицающей наличие субъектов общественного мнения, придерживается Н. Луманн, связывающий выделение последнего с объектами отражения. В качестве последних называет актуализированные в обществе темы, по поводу которых складывается то или иное мнение.

Оригинальную концепцию общественного мнения разработала Э. Ноэль-Нойман, положившая в основу определения последнего способ его проявления. Автор считает, что «социальная природа человека, побуждающая его дорожить своим именем и бояться изоляции, подчиняет всех людей давлению конформизма, называемому общественным мнением».[[20]](#footnote-20) В связи с этим она вводит понятие «спираль молчания», суть которого состоит в том, что многие люди не высказывают своего мнения из-за боязни оказаться в изоляции. Такая ситуация приводит к тому, что озвученное, высказанное мнение может оказаться вовсе не мнением большинства, которое считая себя меньшинством, молчит. «Говорящие», даже если в действительности их меньшинство, получив поддержку, начинают еще активнее высказывать свое мнение. «Молчащие», даже если их большинство, еще упорнее молчат, что способствует раскручиванию спирали молчания. В связи с этим Ноэль-Нойман одну из важнейших характеристик общественного мнения, заключающуюся в том, что оно может быть без боязни высказано публично. Автор понимает всю значимость общественного мнения для политических процессов, поэтому считает, что субъекты политической деятельности должны стремиться сделать сои позиции и взгляды приемлемыми для других людей, чтобы не приводить их к изоляции. В противном случае общественное мнение в силу раскручивающейся спирали молчания может повести себя непредсказуемо.

С 30-х гг. ХХ в. интенсифицируется проведение эмпирических исследований общественного мнения Дж. Гэллапом, А. Кроссли, Х. Кэнтрилом, Э. Роупером, Ж. Стетцелем. Общественное мнение отождествляется с результатами массовых опросов населения, сводясь к простой совокупности разрозненных индивидуальных мнений. В этой связи начинают формироваться новые концепции общественного мнения – оно признается продуктом манипуляции (Ч. Миллс, Д. Рисмен), отвергается его существование в определенных формах (П. Бурдье, П. Шампань)[[21]](#footnote-21).

Отечественная традиция социологического изучения общественного мнения берет начало в работах В. Хвостова, рассматривавшего вопрос о субъекте общественного мнения, особенностях его функционирования в политической сфере. Позже данные проблемы развиваются в трудах В. Кузьмичева[[22]](#footnote-22), Г. Плеханова[[23]](#footnote-23), В. Ульянова-Ленина, в советский период – Ю. Вооглайда, М. Игитханяна, В. Коробейникова[[24]](#footnote-24), А. Уледова[[25]](#footnote-25). Особое место среди работ советских социологов, посвященных феномену общественного мнения, принадлежит трудам Б. Грушина, впервые предложившего комплексный подход к изучению массовых суждений[[26]](#footnote-26). В отечественной науке советского периода внимание исследователей также было обращено на изучение структуры общественного мнения. Так, М. Горшков говорит о сущностной структуре феномена, выделяя рациональный, эмоциональный и волевой компоненты[[27]](#footnote-27), В. Падерин[[28]](#footnote-28), Р. Сафаров[[29]](#footnote-29), С. Хитрова рассуждают о динамической структуре общественного мнения, акцентируя внимание на механизмах его формирования и каналах выражения.

В современной России исследователей, занимающихся изучением феномена общественного мнения, привлекают проблемы его функционирования в трансформирующемся обществе и взаимодействия с различными социальными институтами. Об особенностях российского общественного мнения пишут В. Бурко, А. Вардомацкий, Б. Докторов, Ю. Левада, А. Ослон, Е. Петренко; проблемы взаимосвязи общественного мнения и власти интересуют А. Антипьева[[30]](#footnote-30), Д. Гавру[[31]](#footnote-31), О. Иванова[[32]](#footnote-32); вопросы о влиянии средств массовой информации на общественное мнение исследуют А. Воробьев, М. Назаров, Г. Почепцов, Л. Федотова, И. Яковлев.

Особо значимым аспектом исследования общественного мнения является изучение связи между процессом его формирования, выражения, функционирования и существующим уровнем социальной напряженности в обществе, социальных настроений и самочувствия. Среди работ, посвященных анализу подобных связей, следует назвать труды В. Житенева, В. Иванова, С. Парамоновой, Ж. Тощенко, С. Харченко[[33]](#footnote-33). Применение институционального подхода к исследованию общественного мнения можно найти в работах А. Демидова, С. Ошерова, Л. Судаса[[34]](#footnote-34). Особо следует отметить труды Д. Гавры, в которых определяются институциональная природа общественного мнения, выделяются его функции[[35]](#footnote-35).

Таким образом, проблема исследования, формирования и использования общественного мнения в интересах эффективного управления представляет значительный научный интерес и в достаточной степени разработана.

* 1. **Сущность общественного мнения как элемента системы местного самоуправления**

Для того чтобы определить какова сущность общественного мнения как элемента системы местного самоуправления, необходимо дать определение понятиям «общественное мнение» и «местное самоуправление».

В наиболее общем виде категория «**общественное мнение**» используется для обозначения совокупности взглядов индивидов на определенную проблему. Эдуард Бернайз называл общественное мнение «понятием, описывающим едва уловимую, подвижную и неустойчивую совокупность индивидуальных суждений». Профессор Принстонского университета Харвуд Чайлдз, проанализировав около 40 известных определений общественного мнения, самым удачным считает сделанное Германом Бойлом: «Общественное мнение - это не название чего-то одного, а классификация определенного количества чего-то».

Джеймс Брайс в статье «Природа общественного мнения», написанной еще в 1900 г. рассуждает: «Что мы подразумеваем под общественным мнением? Сложности, которые встречаются при обсуждении этого термина, возникают по большей части от отождествления непосредственно самих мнений с органами, которые занимаются их сбором и обработкой, а также и из-за использования понятия «общественное мнение» для определения иногда мнений каждого, в смысле квинтэссенции всего сказанного или подуманного по какому-либо вопросу, а иногда просто для определения мнения большинства, конкретного вида идей или разговоров, преобладающего над всеми другими».

Как отмечает один из основоположников отечественной школы исследования общественного мнения Б.А. Грушин, общественное мнение «принадлежит к числу явлений, которые с большим трудом поддаются всестороннему анализу и строгому определению»[[36]](#footnote-36). Только в отечественной литературе можно встретить почти два десятка определений. «Стержнем одних является фиксация субъекта и объекта общественного мнения, других – его нацеленность на решение имеющихся в обществе проблем, третьих – родовой связи общественного мнения и общественного сознания, четвёртых – его качественно-количественных признаков – распространенности, интенсивности. На эмпирическом уровне предлагается определять общественное мнение через: отношение, оценочные суждения или практические действия социальных общностей, в которых выражается их ответная реакция на различные факты, события или явления общественной жизни»[[37]](#footnote-37).

Здесь необходимо подчеркнуть, что сложность и неоднозначность трактовок понятия общественного мнения определяется еще и междисциплинарным характером интереса к нему, что, в свою очередь связано с многоаспектность данного феномена. Интерес к данному явлению в разное время проявляли представители философии, психологии, педагогики, политологии, социологии. Степень ее разработанности по-разному оценивается исследователями. А. И. Уледов отмечает, что общественное мнение за последние годы являлось предметом интенсивного изучения, и многие его особенности довольно подробно выяснены[[38]](#footnote-38). В. С. Коробейников напротив считает, что общественное мнение является одним из интереснейших и сравнительно мало исследованных проявлений человеческого духа. Он утверждает: «... вряд ли найдется сегодня в социологии другое понятие, содержание которого было бы столь неясно и вызывало бы столь многочисленные споры[[39]](#footnote-39)», и подчеркивает, что данная проблема — одна из самых дискуссионных.

Активная разработка социологических и социально-психологических подходов к общественному мнению начинается со второй половины 19 в. Особенно важную роль в этом сыграла работа французского социолога Габриэля Тарда «Общественное мнение и толпа»[[40]](#footnote-40). В ней, в частности, утверждается, что общественное мнение порождается «публикой», которая возникает как социальная общность при капитализме. Именно Г. Тард заложил основы настоящего социологического анализа «общественного мнения», порывая с нормативным подходом к новому феномену. Социальную основу подъема общественного мнения он видит в появлении и развитии «общественности», что само по себе - результат нового способа соединения людей, характеризующий современные общества. Г. Тард описывает в негативном ключе традиционные движения «толпы», которые, по его мнению, принадлежат уже прошлому, чтобы лучше выявить новые свойства, принадлежащие общественности.

Тард анализирует процесс, который сегодня назвали бы процессом общенациональной унификации политического рынка, развернувшийся тогда на его глазах вместе с широким распространением прессы (процесс, который усилится с появлением телевидения) и, соответственно, появлением нового способа социального объединения, который лежит в основе того, что он называет «группами на расстоянии» или «общественностью». До развития общенациональной прессы не существовало «единого» общественного мнения, а имело место «множество» мнений местных, раздробленных, разнообразных, не подозревающих друг о друге.

Тард замечает, что пресса все более и более способствует приданию значения политическим явлениям, а журналисты становятся настоящими лидерами общественного мнения. В отличие от толпы, общественность, уточняет Тард, существует исключительно с помощью прессы и для нее. Общественность действует посредством прессы, «она демонстрирует себя с ее помощью, навязывает себя государственным деятелям, которые становятся ее исполнителями. Именно это называют силой общественного мнения»[[41]](#footnote-41). Поэтому Тард связывает мнения, порожденные прессой, с продуктами потребления экономического типа, так как их успех тоже зависит от моды и от известного числа социальных характеристик (возраст, социальный статус и т.д.). Он подчеркивает временный характер этих мнений, «истинность» которых не столько «обсуждается», сколько «потребляется», и «ценность» их состоит не в правильности их самих, а в количественной силе, то есть в числе индивидов, которые в определенный момент их разделяют.

Остановимся еще на некоторых определениях общественного мнения, встречающихся в различных источниках. Так, В. Н Лавриненко пишет, что «общественное мнение – это отношение социальных общностей к проблемам общественной жизни, проявляющееся сначала в эмоциях и суждениях, а затем и в действиях»[[42]](#footnote-42). Из определения, которое приведено в учебном пособии по социологии Елсукова следует, что «общественное мнение – это специфическое проявление общественного сознания, сложное духовное образование, выражающееся в оценках (как в вербальной, так и не в вербальной форме) и характеризующее явное или скрытое отношение к актуальным проблемам действительности, присущее отдельным группам, социальным общностям или обществу в целом»[[43]](#footnote-43). Общественное мнение выражает позицию одобрения или осуждения по тем или иным общественным проблемам, регулирует поведение индивидов, социальных групп, насаждает определённые нормы общественных отношений.

Обобщенный подход к пониманию общественного мнения как «совпадения индивидуальных мнений определенного числа людей» оставляет несколько в стороне важнейшее качество этого понятия, связанное с тем, что оно является общественным. Ведь индивидуальное восприятие реальности может репрезентовать или не репрезентовать консенсус («общность мышления»), а сам он намного более полно представляет типы мнений, формирующихся в результате общения между собой людей, объединенных «чувством общности». Поэтому общественное мнение - явление гораздо более объемное, чем простая сумма точек зрения, высказанных определенной совокупностью индивидов.

Каждая из дефиниций обычно акцентирует внимание на той или иной стороне или проявлении общественного мнения и связана с определенным подходом к ее анализу, в основе которого лежит специфика предметной области исследования общественного мнения. Исходя из этого можно выделить следующие важнейшие аспекты трактовки общественного мнения.

1. Психологические определения, которые рассматривают общественное мнение как массовое явление групповой психологии, психического состояния масс, как социально-психологическое коммуникативное явление (Н. Мансуров, Ю.Н. Минаев, А.П. Моисеев, Б.Д. Парыгин и др.)[[44]](#footnote-44). Рациональность такой трактовки состоит в том, что она указывает на основу общественного мнения — общественную психологию масс, их социальные чувства, переживания, настроения. Вместе с тем, было бы неверно ограничивать возможности общественного мнения лишь способностью воспроизводить явления и факты действительности на языке общественной психологии.

2. Этические интерпретации общественного мнения, характеризующие его как проявление определенной морали и нравственности общества. Так, Д. А. Потапейко рассматривает общественное мнение как особого рода моральное надстроечное учреждение[[45]](#footnote-45), а Д. И. Чесноков подчеркивает, что общественное мнение — это более или менее организованная коллективная оценка поступков людей, их нравов, мыслей, чувств, обычаев, привычек, признания одних из них и осуждения других. Анализируемое под этим углом зрения общественное мнение представляет собой наиболее значимый критерий характера общественного развития, соответствие или несоответствие его гуманистическому идеалу.

Этические определения общественного мнения показывают, что какой бы нравственной активностью не обладало общественное мнение, связывать его природу исключительно с моралью как формой общественного сознания - значит, ограничивать его понимание лишь моральной оценкой, лишь сферой нравственных отношений.

3. Реляционистские (от французского слова “relation” - отношение) трактовки рассматривают общественное мнение как конкретное (оценочное) отношение индивидов, социальных групп, социальных общностей (объектов) к фактам, событиям, явлениям общественной жизни, а через них к их носителям (субъектам). «Общественное мнение, - отмечает Б. А. Грушин, - состояние массового сознания, заключающее в себе отношение (скрытое или явное) различных людей, к событиям и фактам социальной действительности»[[46]](#footnote-46). На это свойство общественного мнения указывает А. И. Уледов, определяя его «... как оценочное суждение больших общностей людей по общезначимым вопросом социальной жизни, затрагивающим их общие интересы»[[47]](#footnote-47). В этом случае общественное мнение выступает как взаимодействие его объекта и субъекта, при котором объект с помощью оценочного суждения (мнения) влияет на субъект.

Мы попытались выделить некоторые существенные признаки феномена общественное мнение.

Во-первых, общественное мнение включает не все точки зрения, имеющиеся у отдельных индивидов, а лишь связанные с вопросом или ситуацией, в отношении которой данная совокупность выступает как общность. При этом следует помнить, что общественное мнение - не статический, а динамический процесс высказывания, уточнения и согласования мнений, в ходе которого совместно вырабатывается направленность действий.

Во-вторых, общественное мнение всегда относится к конкретному вопросу, возникающему в конкретной ситуации, т.е., не существует абстрактного и внеисторического общественного мнения, общественное мнение – конкретно-историческая категория.

В-третьих, общественное мнение должно быть публично выражено, доведено до сведения общества или какой-либо общности людей, ибо в противном случае оно остается индивидуальной точкой зрения отдельных лиц. Другими словами, общественное мнение возникает внутри группы людей, общающихся друг с другом, вместе согласовывающих суть проблемы, ее вероятные социальные последствия и обдумывающих, какие меры необходимо предпринять. И хотя данный процесс, без сомнения, затрагивает личные суждения, все же мнения индивидов о социальной проблеме по своей форме и содержанию в значительной мере зависят от коллективного (общественного) обсуждения. Механизм общественного мнения имеет коммуникативную природу.

В-четвёртых, общественное мнение дает о себе знать тогда, когда оно высказывается по проблемам, интересующих конкретное общество или конкретную общность людей.

В-пятых, общественное мнение складывается только при условии доступа общественности к информации, касающейся конкретного вопроса или группы вопросов. Необходимо при этом иметь ввиду, что общественное мнение может возникать на основе информации, как отражающей реальное положение вещей, так и искажающей действительность. Роль информации огромна и, конечно, не сводима лишь к механической передаче сведений. Потенциал ее воздействия может превосходить кажущуюся реальную значимость объекта. Информация может быть спонтанной — в источниках постоянно встречаются слова, слухи и т.п. Но, конечно, мы лучше осведомлены об информации, направленной по определенным каналам. Сюда относятся различного рода тексты, письма, сообщения.

В-шестых, общественное мнение не является чем-то неизменным, тем не менее, должно обладать достаточной интенсивностью, определенностью и сохраняться на протяжении определённого отрезка времени, что и дает возможность фиксировать его в качестве общественного феномена.

Г.Ф. Гегель, изучая феномен общественного мнения, выделил в нём целый ряд структурных элементов: первый – условие существования общественного мнения, второй – объект (содержание) общественного мнения, третий – носитель общественного мнения, четвертый – характер суждения, выступающего в качестве общественного мнения, пятый – соотношение «всеобщего» и «особенного» мнений, сочетание и противоположность в общественном мнении истины и лжи[[48]](#footnote-48).

Объекты общественного мнения по степени сложности разделяются на объекты-факты, объекты-события и объекты явления (процессы). Наиболее простой объект реакции общественного мнения – конкретный факт действительности. Значительной информативностью, набором определенных сведений (фактов), которые составляют его содержание, отличается более сложный объект общественного мнения – событие. И, наконец, самым сложным объектом является процесс, для глубокого отражения которого в общественном мнении к субъекту предъявляются определенные требования: обладание определенным объемом знаний и умением теоретически мыслить (обобщать, систематизировать и т.д.). Сложность структуры, противоречивость и некоторая размытость содержания явления или процесса могут вызвать неадекватное его отражение общественным мнением, которое охватывает лишь отдельные элементы данного явления, а не всю его целостность.

Другой критериальный признак типологии объектов общественного мнения предполагает выделение в качестве таковых факты, события и явления общественного бытия (экономические процессы, условия материальной жизни и т.д.) и общественного сознания (политические представления, системы ценностей и т.д.).

Интегративный подход к выделению субъекта общественного мнения определяет в качестве такового народное большинство. При этом оно должно быть не аморфным образованием, а обладать внутренней структурой, элементами которой вступают – классы, социальные слои, нации, другие социальные общности и отдельные личности. В рамках этих общностей формируется общенародное мнение, и они же являются его выразителями. Социальную общность объединяет общность интересов, она охватывает все возможные состояния и формы жизни людей. Общности бывают разного типа: социально-профессиональные, социально-демографические, территориальные, этнонациональные, государственные и т.д. Включённость той или иной социальной группы в структуру субъекта общественного мнения обусловлены значимостью обсуждаемой проблемы, её важности для данной группы. Специфика восприятия происходящего, разница в интересах и социальном опыте отдельных выразителей общественного мнения обуславливают разнообразие реально функционирующих мнений, столкновение интересов, их борьбу и изменение в сторону согласования или поляризации разных точек зрения.

Сложность взаимоотношений между индивидом и общественным мнением дает право на существование наряду с его интегративной и элитарной концепции. Элитарная концепция общественного мнения – мнение компетентных людей, готовых взять на себя ответственность, – основана на политическом участии. От индивида зависит, захочет ли он участвовать или предпочтет устраниться от участия в общественном мнении. Индивиду не обязательно участвовать в обосновании, проверке мнений, даже если его к тому обяжут как гражданина, он всегда может остаться в сфере частной жизни. Интегративная концепция предусматривает вовлечение всех в процесс общественного мнения. «Социальная природа человека, побуждающая его дорожить своим именем и бояться изоляции, подчиняет всех людей давлению конформизма, называемому общественным мнением. Каждому, кто не учитывает его, угрожают санкции». Элитарная концепция общественного мнения акцентирует внимание на роли интеллигенции, аристократии, словом – элиты, - в общественной жизни. Именно такой трактовки общественного мнения придерживается Ю. Хабермас, когда выделяет в качестве субъекта последнего публику, отделяя ее от большинства народа. Публика, говорит Ю. Хабермас, - «это не народ не масса, не большинство населения, не «все»; она состоит из тех, кто может резонерствовать на собраниях, в кафе и пивных, в салонах и на страницах газет; она состоит из образованных слоев населения, владеющих собственностью. Они считают себя носителями истины, которая должна быть признана всеми».

Общественное мнение в рамках элитарной концепции выступает инструментом легитимности собственных моральных принципов публики, отличных от общечеловеческих моральных принципов. Элитарное мнение можно представить вкраплением во всеобщее общественное мнение. Элитарное мнение, персонифицируясь своими лидерами, которые публично заявляют о своей позиции (в средствах массовой информации, в личных беседах), образует авангард всеобщего общественного мнения. Оно всегда пробивает себе дорогу; не всегда опубликованное мнение становится общественным, но без лидерства этой формы элитарного мнения новое общественное мнение не сможет реализоваться. Если не существует никакой внешней угрозы, потребность в сплоченности, вызванной общественным мнением, несколько ослабевает. В то же время ее легче сохранять, если членов объединения связывает общность расы, истории, религии, культуры и если, как в примитивных обществах, жизненные обстоятельства и представления о ценностях жизни остаются стабильными или изменяются очень медленно. В таких условиях индивид вряд ли заметит давление в сторону конформизма. Однако он быстро его ощутит, если возникает угроза разрыва связей, особенно в военное или революционное время и вообще в периоды коренных переломов или смены ценностей, подвергающей сплоченность опасности, которой индивиду следует научиться избегать и которую надо учитывать в своем поведении.

Коль скоро общественное мнение конкретно-исторично, закономерен вопрос о моменте, а точнее – условиях, его возникновения. К числу важнейших таких условий обычно относят социальные интересы людей. Общественное мнение формируется там и тогда, где и когда на обсуждение народа ставится проблема, имеющая важное практическое значение, затрагивающее существенные интересы людей (экономические, политические, духовные). Таково первое условие формирование общественного мнения. Общественное мнение чаще всего касается вопросов, связанных с политикой, экономикой, правом, моралью или искусством, где больше всего спорного и затрагивающего интересы людей. Предметом рассмотрения общественности чаще всего выступают те формы общественного сознания, те вопросы, которые предполагают различия в оценках, характеристиках. Наличие момента дискуссионности в оценках выступает, таким образом, вторым условием.

Третье условие формирования общественного мнения – уровень компетентности. Некоторые члены общества в силу разных причин компетентны в одних вопросах социальной действительности, некоторые в других. Можно сказать, что члены общества, взятые в сумме, не обладают соответствующим объемом и уровнем знаний о предмете, а также соответствующими, специфически научными, средствами его анализа, необходимом для компетентного спора.

Возникает вопрос и об исторических границах возникновения (а возможно и существования) феномена общественное мнение. Здесь также отсутствует единство взглядов и мнений на момент исторического развития человечества, начиная с которого есть основания говорить об общественном мнении как социальном феномене. Высказываются самые разнообразные точки зрения, начиная от нахождения зародышей общественного мнения в доисторическую эпоху. Например, Л.Н. Короткова придерживается «расширительного» подхода, утверждая, что «историческую реконструкцию первоначального типа общественного мнения следует соотнести с первыми объединениями коллективов людей, которые в истории называются праобщинами. Ведущей характеристикой этого периода является установление социального (над биологическим, животным эгоизмом) приоритета в человеке, в общественных отношениях. Чтобы выжить и продолжить род, нужны были организованность, дисциплина, справедливое распределение общинного труда. Все, что этому мешало, подавлялось силой такого регулятора социальной жизни, как общественное мнение. Конечно, это было еще «стадное» мнение и проявлялось оно в сфере материальных потребностей с дальнейшим разделением труда, с осознанием своих интересов, поступков. Общественное мнение выступает как способ самоуправления общин»[[49]](#footnote-49).

Сам термин «общественное мнение» (public opinion) появился в Англии в XVI веке, а с XVII века становится общепринятым. Более того, во Франции слова opinio и даже commune opinion встречались с XII - XIII вв. Это свидетельствует о существовании имплицитного понимания важности общественного мнения. Свидетельствует ли это о том, что и появление самого феномена общественного мнения может быть отнесено к этому периоду? Отсутствие четкой общепринятой формулировки понятия еще не означает ни отсутствия явления, ни отсутствия его осмысления культурой. «Явление, обозначаемое здесь понятием «общественное мнение», встречалось и встречается у всех народов во все времена. Общественное мнение базируется на бессознательном стремлении людей, живущих в некотором сообществе, прийти к общему суждению, к согласию, которое необходимо, чтобы действовать и принимать решения соответственно обстоятельствам».

Появление во Франции понятия «общественное мнение» можно отнести в середине XVIII в. С тех пор, как отмечает П.Шампань, смысл этого понятия претерпел существенные изменения. В первой половине того века «общественное мнение» трактовалось не столько как мнение общественности (в современном значении данного термина), сколько как обнародованная, ставшая всеобщим достоянием точка зрения элиты, вхожей в академические круги и литературные салоны. Эта точка зрения противостояла выражению частных интересов «политической кучки», которым, в глазах «просвещенной» буржуазии, служила тогдашняя власть. В течение почти всего XIX в. единственным источником «общественного мнения» считались голоса избранных народом парламентариев.

В конце XIX в., как отмечает П.Шампань, рост массовых движений, умножение числа уличных демонстраций, распространение прессы в общенациональном масштабе обусловили появление другого «общественного мнения». Оно вступает в конкуренцию с предыдущим и сосуществует с ним до середины XX столетия, а затем окончательно вытесняет его. Новое мнение также называют общественным, но уже в ином смысле: это мнение самой общественности. Непосредственное и спонтанное, оно отличается по своим качествам от мнения политической элиты, являющегося продуктом специфической политической деятельности. При помощи краткого исторического экскурса П.Шампань в своей книге знаменитой книге показывает, что то, что на деле существует под именем общественного мнения — это всего-навсего более или менее разнородная совокупность действующих субъектов (агентов), которые в борьбе друг с другом стремятся навязать свое определение «общественного мнения»[[50]](#footnote-50).

В начале 1970-х гг. П. Бурдье утверждал, что «общественное мнение не существует»[[51]](#footnote-51). Один из главных выводов П. Шампаня также гласит: то, что в действительности существует - это не общественное мнение, не даже «мнение, измеренное в опросах общественного мнения». То, что в действительности существует - это фактически новое социальное пространство, где господствует совокупность действующих лиц - продавцы опросов, политологи, консультанты по вопросам политической коммуникации и политического маркетинга, журналисты и т.п.

Учитывая подходы П. Бурдье и П. Шампаня, следует уточнить понятие субъекта общественного мнения. Субъектом общественного мнения выступает не только структурированное большинство населения, но и социальные акторы (политологи, специалисты по опросам, журналисты и др.), когда общественное мнение становится продуктом коллективных действий по производству коллективных представлений о его существовании.

Не существует «истинного общественного мнения». Есть только вера в правильный способ его понимания и измерения. Возможна только одна-единственная дефиниция «общественного мнения»: это социальный феномен, исторически изменчивый и относящийся к конкретному социальному полю, на котором действуют определенные акторы. Они заинтересованы в воздействии на то, что получает социальное обозначение «общественное мнение».

Уже упоминавшийся Д.Брайан, исследуя природу общественного мнения, отмечает: «Простейшая форма проявления общественного мнения - это спонтанно возникшее в уме ощущение, которое выражено в форме высказывания среднего человека как реакция на что-то увиденное или услышанное. Гомер повествует об этом со свойственной ему живой прямотой в строке, которая часто встречается в «Илиаде», когда необходимо передать эффект, производимый речью или событием: «И так говорил всякий, пока смотрел на своего соседа». Эта фраза описывает то, что можно назвать рудиментарной ступенью мнения. Это превалирующее впечатление момента. Это то, что высказывает всякий (не каждый), это естественная и общая по характеру мысль или желание, которые могут быть вызваны каким-либо событием. Но прежде, чем мнение начинает оказывать влияние на правительство, оно должно пройти через несколько других стадий. Эти стадии могут быть различными в разные эпохи и в разных странах».

Под общественным мнением мы понимаем отношение индивидов, социальных групп, социальных общностей к конкретным фактам, процессам, явлениям общественной жизни, посредством которого они на нее влияют, подчиняют и управляют. Общественное мнение — открытая, публичная артикуляция (передача) отношения объекта к субъекту, а не просто сумма тех частных мнений, которыми люди обмениваются в узком кругу семьи или друзей. Общественное мнение - это обязательно ценностно окрашенное, имеющее моральную окраску, мнение и порождаемый этой моральной оценкой способ поведения. Если речь идет об устоявшемся, закрепившемся согласии, например догме или обычае, свою оценку и способ поведения следует демонстрировать прилюдно, если не хочешь оказаться в изоляции.

Однако с конца XVIII столетия утвердились представления об общественном мнении как о рациональности, что означает приобретение знаний разумом и формирование логических, рассудочных суждений на основе этого знания. Овладение знаниями и формирование суждений невозможны без использования методов логических преобразований и дедукции. Рациональность пользуется однозначно определенными понятиями, которые включены в более широкую систему понятий. Таким образом, рациональность охватывает различные сферы объектов, из которых могут быть выведены логические умозаключения. Следовательно, то, на чем сосредоточены эти сферы, определяется логикой, причинностью и согласованностью. Результаты рассудочного мышления убедительны, доказуемы и постижимы.

Рациональная концепция не объясняет давления, которое общественное мнение может оказывать на правительство и граждан. Рациональность может просветить, вдохновить, заинтересовать, но этого недостаточно, чтобы оказывать влияние. Власть общественного мнения легко объяснима, если его рассматривать как социальный контроль. Рациональная концепция общественного мнения опирается на представление о хорошо информированном гражданине, способном тонко аргументировать и четко формулировать свои суждения. Она делает акцент на политической жизни и политических противоречиях. Большинство авторов, разделяющих ее положения, признают, что только малая группа информированных и заинтересованных граждан действительно участвует в таких дискуссиях и формирует суждения. Однако концепция общественного мнения как социального контроля затрагивает всех членов общества. Поскольку участие в процессе, угрожающем изоляцией и вызывающем страх перед изоляцией, не является делом добровольным, то социальный контроль оказывает давление и на индивида, опасающегося изоляции, и на правительство – оно также может оказаться в изоляции и быть свергнутым без поддержки общественного мнения.

Социальный контроль осуществляется в человеческих обществах разными способами: в виде права как вполне очевидной институциализированной формы, религии, воспитания. Но в форме общественного мнения процесс социального контроля не институциализирован, при этом обладает воздействием, или санкциями. Специалист по социальному контролю Р.Т. Ла Пьером в одной из своих работ в середине XX века разделил санкции, накладываемые общественным мнением, на три категории: физические санкции, экономические санкции и, самое главное, психологические санкции, начиная с лишения человека ответа на его приветствие и заканчивая полным его бойкотом.

При сравнении двух концепций общественного мнения следует подчеркнуть, что они основаны на совершенно различных предположениях относительно функции общественного мнения. Общественное мнение как рациональный процесс, фокусируясь на проблемах демократического участия и обмена различными точками зрения по общественно значимым вопросам, требует в то же время внимания к этим идеям со стороны правительства и считает, что власть капитала и государства, средства массовой информации и современные технологии могут манипулировать процессами формирования общественного мнения. Теория общественного мнения как социального контроля концентрирует внимание на поддержании необходимо достаточного уровня согласия внутри общества относительно ценностей и целей сообщества. Согласно этой концепции, сила общественного мнения настолько велика, что ни правительство, ни отдельные члены общества не могут его игнорировать. Источник этой силы – угроза изоляции, которой общество подвергает отклоняющегося индивида или непослушное правительство, а также страх перед изоляцией, который обусловлен социальной природой человека.

Таким образом, в обществе сложился и стабильно функционирует особый механизм реагирования на социально значимые проблемы через высказывание по ним суждений заинтересованными слоями населения. Такая реакция населения носит не случайный спорадический характер, а является постоянно действующим фактором общественной жизни. Функционирование общественного мнения как социального явления, означает, что оно действует в качестве «социальной власти», т. е. «власти, наделенной волей и способностью подчинить себе поведение субъектов социального взаимодействия».

В данном контексте общественное мнение в структуре общественных отношений выступает в роли специфического социального института, обладающего своими функциями, и представляет собой определенный набор целесообразно ориентированных стандартов поведения людей в определенных ситуациях. Социальные институты обеспечивают устойчивость социальных связей и отношений в обществе. В зависимости от видов (политические, экономические, культуры и т.д.) институтов определяются и их функции. Функция (в переводе с латинского - исполнение, совершение) в рамках социологии понимается как: 1) роль, которую выполняет тот или иной элемент социальной системы в ее организации как целого; 2) зависимость между различными социальными процессами, выражаемая в функциональных взаимосвязях переменных; 3) социальное действие, ставшее стандартизированным, регулируемое определенными нормами и социальными институтами.

Функции общественного мнения весьма разнообразны. Кроме отмеченной выше функции социального контроля, одной из важнейших является информационно-оценочная функция, дающая сведения (моральную оценку) об отношении индивидов, социальных групп, социальных общностей к наиболее важным фактам, событиям и явлениям, к деятельности официальных учреждений и должностных лиц.

Как правило, позитивная или негативная оценка также аккумулирует конструктивную функцию артикуляции различных общественных интересов и интеграции на их основе индивидов, социальных групп и социальных общностей.

Общественное мнение выполняет образовательную и воспитательную функции. Образовательная функция синтезирует теоретическое и обыденное сознание. Хотя в этом синтезе могут преобладать элементы обыденного, результаты реализации образовательной функции бывают весьма значительными. Они проявляются в сообщении новой информации и формировании на этой основе новых знаний о явлениях и процессах социальной действительности, в расширении познавательных и оценочных возможностей личности, усвоении человеком нравственно-правовых норм, ценностей и образцов поведения, и воспитании у него чувства высокой ответственности за свои дела.

Смысл консультативной функции вытекает уже из самого его названия и заключается в том, что в случае необходимости общественное мнение может дать консультацию, совет, предложение какому-либо социальному институту. В них может содержаться тот или иной способ разрешения назревших социально-политических, экономических, нравственных и других проблем.

Оперативная функция общественного мнения направлена на обслуживание интересов различных социальных групп и социальных общностей (партий, ассоциаций), осуществление их политики.

Наконец, все рассмотренные функции общественного мнения прямо или косвенно служат осуществлению ими мобилизационной функции. Она проявляется в побуждении людей к определенным социальным действиям (или сознательному бездействию).

Общественное мнение, являясь сложным социальным явлением, может быть отнесено к системным объектам, поскольку в основном отвечает большинству признаков и критериев, принятых в системном анализе: целостность, наличие различных типов внутренних связей, иерархичность структуры, наличие цели и целесообразный характер существования, самоорганизация, функционирование и развитие. Оно не появляется неожиданно и так же вдруг исчезает, а имеет свой цикл развития, в ходе которого можно увидеть последовательную смену присущих ему стадий: от зарождения до исчезновения. Иными словами, общественное мнение обладает динамической структурой. Внутри этой структуры выделяют несколько стадий:

- зарождения; эта стадия характеризуется проявлением широкого интереса множества людей к проблеме и активный поиск информации. У человека появляется потребность выразить свое мнение (оценку), обменяться им с другими людьми и, таким образом, уже складывается групповое мнение; - формирования; на этой стадии в ходе обмена мнениями, словами между группами с различными оценками формируются уже большие группы (массы) людей. Идет активная работа по поиску и сплочению единомышленников, выявляются доминирующие противоположные мнения, вокруг которых и концентрируются основные силы;

- функционирования; сформировавшееся на предыдущей стадии доминирующее мнение узаконивается и способно выступать партнером или оппонентом управляющих органов и организаций, создавших какую-либо проблему. В фокусе внимания находится эта проблема, причем позиции большинства в отношении к ней четко очерчены;

- спад; эта стадия характеризуется снижением массового интереса к проблеме, она становится для большинства людей не актуальной по различным причинам: либо проблем решена, либо решение проблемы на данный момент невозможно, либо появилось что-либо, перекрывающее данную проблему. Происходит сужение социального состава, теряется острота противостояния. При этом проблема всё еще вызывает интерес;

- отмирание; наконец, мнение теряет качество общественного (массового), превращается в разрозненные суждения отдельных людей и групп. Социальная оценка сходит на нет.

Следует отметить, что границы между выделенными этапами весьма подвижны и не имеют четких очертаний, размыты. Как правило, одновременно сосуществует несколько общественных мнений по различным объектам, «жизненный цикл» которых находится на разных этапах.

Общественное мнение имеет свои каналы выражения, каковыми являются поведение населения во время выборов (всех уровней); участие в законодательной деятельности через референдумы, плебисциты, собрания и т.п.; посредством средств массовой информации и коммуникации (включая и слухи); массовые поведенческие проявления общественного мнения (митинги, протесты, демонстрации, забастовки и т.д.); создание и функционирование лоббистских структур и групп давления. Совершенно специфическим каналом выражения общественного мнения, специально организованным является социологический канал, т.е. использование социологических методов для «снятия», выражения общественного мнения.

Распределение по каналам зависит от социально-политической ситуации и определяется закономерностью самокомпенсации, когда в случае перекрытия какого-либо из множества каналов выражения общественного мнения, происходит перераспределение потоков по оставшимся каналам. Даже при наличии жесткого репрессивного режима, сделавшего все для подавления негативного (для режима) общественного мнения, оно продолжает функционировать по таким каналам как межличностное общение, взаимодействие малых групп, обучение и воспитание и т.д.

Таким образом, общественное мнение, относимое к классу сложных социальных объектов, одновременно выступает социальным институтом и реализует функцию социального контроля.

Далее возникает необходимость остановиться на рассмотрении понятий **местного самоуправления** и его системы, а также субъекта и объекта местного самоуправления.

Как и многие термины в общественных науках, местное самоуправление не имеет законченного и единого определения. В разных странах, в разное время и различными авторами самоуправление толковалось по-разному. К примеру, Н.Н. Литягин считает, что «местное самоуправление – это территориальная самоорганизация граждан для решения вопросов местного значения, осуществляется она на основе самостоятельности и независимости органов местного самоуправления, гласности и учета общественного мнения, законности, сочетания местных и государственных интересов»[[52]](#footnote-52). И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов местное самоуправление трактуют как «процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, основанный на следующих принципах: разумное сочетание представительских институтов непосредственной демократии, представление всем субъектам территориальных сообществ широких возможностей заявления, отстаивания и проведения в жизнь собственных интересов, политико-правовая привязанность органов местного самоуправления к коренным запросам жителей[[53]](#footnote-53)».

Существует и определение, принятое Советом Европы. Оно зафиксировано в европейской Хартии местного самоуправления, принятой 15 октября 1985 г. в Страсбурге и ратифицированной в Российской Федерации 11 апреля 1998 г. В соответствии с п.1 Хартии ст.3 под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения[[54]](#footnote-54)».

Федеральный закон №131 – ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает в п.2 ст.1 следующее определение: «Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российский Федерации, 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»[[55]](#footnote-55). Данное определение базируется на нормах Конституции РФ.

Необходимо отметить, что наряду с термином «местный» в отечественном законодательстве применяется термин «муниципальный». Он используется для характеристики как городского, так и сельского самоуправления с 1991 года. Федеральный закон №131- ФЗ устанавливает на этот счет в ст.2, п.2 следующую норму: «слова "местный" и "муниципальный" и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления». Таким образом, исходя из этой формулировки, необходимо понимать, что термины «муниципальный» и «местный» не следует применять в правовых актах для характеристики объектов и отношений, не связанных с осуществлением местного самоуправления.

При анализе местного самоуправления исследователи в числе наиболее важных его категорий выделяют такие как: «содержание», «пространственные рамки», «субъектный состав». В учебнике «Муниципальное право в России» (И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов) даны их трактовки. Так, «содержание» местного самоуправления составляют вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований, отнесенные к таковым уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации. Таким образом, вопросы местного значения – это совокупность дел, во-первых, нацеленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности низовых территориальных коллективов, и, во-вторых, решаемых самостоятельно этими коллективами или предрасположенных к такому решению.

«Пространственные рамки» управленческой деятельности низовых коллективов жителей по решению вопросов местного значения законодатель задает с помощью категории «муниципальное образование». «Муниципальное образование» - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения»[[56]](#footnote-56).

«Субъектный состав» местного самоуправления раскрывается законодателем с помощью двухуровневой модели. К первому уровню он относит население соответствующих муниципальных образований. Следовательно, основой управленческой деятельности являются воля и интересы низовых сообществ, то, что объединяет жителей в единый территориальный коллектив. Второй уровень составляют отдельные жители, иные непосредственно изъявляющие свою волю субъекты по отношению к общемуниципальным интересам. В то же время по отношению к собственным интересам они должны рассматриваться как первичные субъекты самоуправления[[57]](#footnote-57).

Законодательное определение местного самоуправления в целом воспроизводит то теоретическое определение, которое было приведено выше. Оно его юридизирует, в частности, вводя указание на конституционное признание и гарантирование местного самоуправления, на то, что население осуществляет самоуправленческую активность под свою ответственность.

Теперь необходимо перейти к определению понятия «система местного самоуправления». Она, в общепринятом понимании, определяется как совокупность местных сообществ жителей муниципальных образований, их внутренних субъектов и институтов, взаимодействующих между собой и с внешней средой в процессе отправления самоуправленческих функций[[58]](#footnote-58). Следуя логике данного анализа, важного рассмотреть, каково соотношение между отдельными субъектами самоуправления.

И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов считают, что наиболее общую субъектную основу местного самоуправления составляют низовые территориальные сообщества жителей (территориальные коллективы), соединяющие в себе в сущностном (потребности, интересы), содержательном (функционально-целевая активность), формальном (правовые и иные нормы, структуры управления, общения и т.п.) аспектах деятельность индивидов, групп, коллективов, предприятий, учреждений, организаций, социально-экономическую инфраструктуру, другие составляющие.

Внешне формальным выражением территориальных сообществ жителей выступают муниципальные образования как политико-территориальные единицы.

Местное сообщество – это единение людей по месту жительства с многочисленными формальными, безличными и неформальными, личностно-окрашенными связями между ними. Важно знать, что местные сообщества в рамках муниципальных образований осуществляют самоуправленческую активность посредством ряда субъектов и институтов[[59]](#footnote-59).

Во-первых, права и интересы местных сообществ осуществляют органы и должностные лица местного самоуправления. Все они, с точки зрения функциональной специализации, делятся на две ветви. Первая – выборные представительные органы самоуправления, составляющие их депутаты и должностные лица (председатель Думы, его заместители и др.); вторая – исполнительно-распорядительные органы, их структурные подразделения, должностные лица местной администрации (руководители муниципальных органов). В то же время в тех муниципальных образованиях, где предусмотрены должности глав муниципальных образований, эти должностные лица в своей деятельности, как правило соединяют и представительные, и исполнительные функции.

Во-вторых, местные сообщества изъявляют свою волю через корпус муниципальных избирателей, лиц, имеющих право участвовать в местных референдумах, сходах, собраниях жителей.

В-третьих, в систему самоуправления граждан входят и органы территориального общественного самоуправления (домовые, уличные, квартальные комитеты, советы микрорайонов, народные дружины и пр.).

В-четвертых, для местных сообществ важными внутренними субъектами являются общественные, религиозные объединения, национально-культурные автономии, иные виды местных негосударственных некоммерческих объединений.

В-пятых, составляющими местные сообщества субъектами выступают муниципальные предприятия, учреждения, организации, коммерческие негосударственные и немуниципальные объединения.

В-шестых, формами самоуправленческой активности жителей являются обращения, заявления, жалобы, народные правотворческие инициативы, забастовки, митинги, демонстрации, шествия, пикеты, опросы населения, общественные работы и многие другие институты группового соединства и индивидуального волеизъявления.

Анализ литературы по проблеме местного самоуправления позволяет выделить его субъект и объект. В качестве объекта местного самоуправления выступает часть общественных дел, вопросы местного значения, которые имеют локально-территориальный характер и возникают на муниципальным уровне в процессе осуществления своей деятельности населением городских, сельских поселений и других муниципальных образований. Вопросы местного значения носят, как отмечается в литературе, комплексный характер, так как представляют собой совокупность производственных отношений, возникающий при реализации территориальных экономических интересов граждан отдельного сообщества во всех сферах местной жизни: экономической, финансово-бюджетной, социально-культурной и т.п.

Субъектом местного самоуправления является население, проживающее на территории соответствующего муниципального образования и реализующее свое право осуществления местного самоуправления. В качестве инструмента взаимодействия с местной властью субъект местного самоуправления использует общественное мнение. Оно в системе местного самоуправления выполняет различные функции, которые были описаны выше. Благодаря проявлению этих функций общественного мнения его роль в социальном управлении велика.

Как любое явление окружающей нас действительности общественное мнение по тем или иным вопросам муниципалитета проходит различные стадии – оно рождается, достигает определенной зрелости и умирает или реализует себя в конкретных проявлениях жизни.

В последнее время внимание органов местного самоуправления к общественному мнению значительно усилилось. И это вполне объяснимо. Стремление действовать в соответствии с общественными интересами и нравственными нормами вызывает у исполнительной и представительной власти потребность в четких ориентирах. Их и призвано дать общественное мнение, характеризующее настроение людей, их отношение к постоянно меняющейся политической, экономической, социальной ситуации, к тем или иным законопроектам и законам.

Действительно, общественное мнение сегодня играет особую роль в социальном управлении. И мэры городов, главы районных администраций стремятся использовать его силу и значение в своей деятельности. В опоре на общественное мнение многие из них видят путь к эффективному муниципальному управлению. Объяснение этому, на мой взгляд, в том, что общественное мнение в условиях местного самоуправления, во-первых, выполняет важные социальные, политические функции во всех сферах общественной жизни; во-вторых, своеобразным способом отражает и выражает социальные требования и интересы различных слоев населения; в-третьих, выступает показателем степени развития общественного и массового сознания, настроений и отношения населения к различным факторам и событиям; в-четвертых, является одним из важнейших каналов получения обобщенной и конкретной социальной информации; в-пятых, выступает своеобразным источником и носителем житейского опыта народа, в нем проявляется коллективный ум представителей населения; в-шестых, отражает отношение широких слоев населения к политике и органам местной власти, муниципальным, государственным и общественным задачам; в-седьмых, выступает самостоятельным инструментом регулирования образа жизни, его нормативно-мотивационных особенностей и направлений[[60]](#footnote-60).

Таким образом, общественное мнение можно рассматривать как элемент управления – обратную связь, придающую местному самоуправлению системные признаки: устойчивость, автономность, целеориентированность, высокую интегративную способность.

**ГЛАВА 2. МЕСТО И РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**2.1. Модель системы местного самоуправления и оценка ее**

**эффективности**

В Европейской Хартии местного самоуправления и в Конституции РФ провозглашается, что местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя, а право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим демократическим принципам и непосредственно может быть реализовано именно на местном уровне.

Развитое местное самоуправление – одна из наиболее надежных гарантий целостности государства, поскольку муниципальная власть заинтересована в верховенстве федеральных законов, в силе федеральной власти, способной обеспечивать гражданам минимальные государственные социальные стандарты и ограничивать вмешательство региональных властей в решение вопросов местного значения.

Мировая практика показывает, что местное самоуправление позволяет весьма эффективно решать основной круг вопросов жизнедеятельности граждан, а также развивать и укреплять межмуниципальные связи и таким образом стабилизировать общественную жизнь, сглаживать остроту возникающих в стране социально-экономических и политических кризисов. Согласно Конституции Российской Федерации, «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст.12)[[61]](#footnote-61). Иными словами, власть народа реализуется непосредственно через референдумы и всенародные выборы, а также посредством двух уровней власти – государственной и местного самоуправления.

Демократическое устройство современного российского общества подтверждается положением Основного Закона о том, что институт местного самоуправления – наряду с институтом государственной власти, федеративным устройством государства, республиканской формой правления – относится к основам конституционного строя Российской Федерации (ст.16).

В ст. 12 Конституции РФ сказано: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно»[[62]](#footnote-62). Это означает, что местное самоуправление обладает собственной (исключительной) компетенцией, т.е. гарантируется его непосредственное участие в осуществлении народовластия. Предполагается особый механизм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, исключающий административную зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти. Взаимодействие между ними осуществляется посредством контроля за исполнением органами местного самоуправления законов, принимаемых органами государственной власти.

Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступивший в силу 6 октября 2003 г., определил общие принципы организации, а также место и роль местного самоуправления во властной системе российского государства. В этом законе утверждены правовые, экономические, финансовые основы и государственные гарантии местного самоуправления.

Согласно федеральному закону и Конституции Российской Федерации, все органы местного самоуправления наделены одинаковыми полномочиями и, следовательно, равноправны, что исключает административное соподчинение органов местного самоуправления, существовавшее в нашей стране достаточно долго. Далее, закон предполагает строгое разграничение предметов ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Нужно отметить, что в настоящее время выполнение данного положения Закона сопряжено с различными трудностями, в том числе политического характера.

Федеральный закон определил финансово-экономические основания деятельности органов местного самоуправления. В соответствии с главой 8 органы местного самоуправления обладают обширными правами, в том числе правом на муниципальную собственность, правом учреждать муниципальные предприятия и управлять ими.

Кроме того, органам местного самоуправления предоставлены полномочия по формированию собственного бюджета, который обеспечивается как за счет закрепленных и регулирующих налоговых доходов, так и за счет доходов от хозяйственной деятельности муниципальных предприятий, дотаций и субвенций из государственных бюджетов разных уровней. Одним из важнейших инструментов бюджетного планирования названы минимальные государственные социальные стандарты.

Все изложенные выше положения нашли подтверждение в Федеральном законе РФ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ». В нем определены:

- основные принципы организации местных финансов;

- источники формирования и сферы использования финансовых ресурсов местного самоуправления;

- основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях;

- взаимоотношения органов местного самоуправления и финансовых институтов;

- гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

Финансово-экономические основы местного самоуправления регулируются не только названными выше федеральными законами, но и множеством других нормативно-правовых актов. Например, Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также Налоговым кодексом, в котором определена система местных налогов и сборов. Однако необходимо отметить, что в природоресурсных кодексах (Водный и Лесной кодексы) не предусмотрено поступление в местный бюджет платы за пользование природными ресурсами, хотя право муниципальных образований на получение этих платежей установлено федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления.

Несмотря на то, что местное самоуправление признано Конституцией РФ независимым от органов государственной власти, существует ряд полномочий по регулированию отдельных вопросов деятельности местного самоуправления, которые относятся к ведению государства. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ относятся:

* правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом;
* правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
* правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
* правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

* определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых настоящим Федеральным законом;
* правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;
* правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
* правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном настоящим Федеральным законом (ст. 5)[[63]](#footnote-63).

Практическая деятельность органов местного самоуправления выявила серьезные политические, организационные, экономические, и социально-культурные проблемы.

*Политические проблемы*: отсутствие в обществе понимания роли и места различных форм власти и уровней управления, более или менее консолидированного мнения об общих принципах государственного устройства, о принципах разделения властных полномочий между уровнями власти и управления и взаимодействия между последними.

*Территориальные и организационные проблемы*: существование муниципальных образований в границах административно-территориальной системы, созданной ранее для обеспечения вертикального и строго централизованного государственного управления.

*Экономические проблемы*: несоответствие финансовых и материальных ресурсов местного самоуправления исполняемым им функциям, особенно в части содержания объектов социально-культурного назначения; незавершенность формирования муниципальной собственности, в том числе муниципальных земель.

*Финансовые проблемы*: существенная степень централизации финансовых ресурсов; отсутствие средств для осуществления собственных полномочий, так и для исполнения отдельных государственных полномочий и решений, принятых органами государственной власти.

*Социально-культурные проблемы:* утрата массовым сознанием понимания поселения как места организации общественной жизни сообщества; подмена традиций самоорганизации жителей, культуры общественного управления привычкой к администрированию.

Изучение социального управления в местных органах власти, в частности администрации города Перми показывает, что в основе построения административной пирамиды в этом органе местного самоуправления находится принцип демократического централизма. В результате власть концентрируется наверху пирамиды, а проблемы накапливаются в ее основании. Очевидно, чем меньше полномочий у тех, кто стоит ближе всего к проблеме, тем больше эта проблема остается нерешенной. Вместо того, чтобы направлять проблемы снизу вверх, зачастую вводить их в масштаб муниципального строительства, надо передать полномочия вниз тем, кто хорошо знает обстановку на местах и способен самостоятельно принимать решения. Модель системы местного самоуправления по сей день является целеориентированной моделью, в которой органы власти на этапе формирования своей деятельности ориентируются на некие программные цели или указания органов государственной власти и вырабатывают решения на основе оценки имеющихся сил и средств для их осуществления без учета отношения общественности к осуществлению того или иного проекта, ошибочно полагая, что власть лучше знает в чем нуждается народ и каковы его подлинные интересы (см. рис. 1).

Субъект

Уяснение цели

Прогнозирование

социальной

ситуации

Подготовка и принятие

управленческого

решения

Планирование и проектирование

Обеспечение выполнения принятого решения

Банк данных

Объект

Линейная обратная связь

Нелинейная обратная связь

Анализ хода реализации принятого решения

Корректировка практической деятельности

Оценка необходимых ресурсов (сил и средств)

Рис. 1. Целеориентированная модель системы местного самоуправления

Изучение общественного мнения в этой модели возможно в необходимых случаях, как правило, тогда, когда возникают проблемы неприятия действий органов власти общественностью. При такой модели управления зачастую власть в таких случаях выглядит как оправдывающаяся за свои действия, либо обвиняющая в некомпетентности низший уровень управления. При этом существующая модель системы местного самоуправления показывает свою низкую эффективность, которая по существу является комплексной оценкой управленческой деятельности в любой сфере общественной жизни.

Оценка эффективности государственного и муниципального управления по-прежнему остается малоизученной и сложной проблемой. Экономические критерии здесь явно недостаточны, а их использование ограничено. Односторонняя ориентация на количественные показатели, на экономическую эффективность без учета социальной эффективности в конечном счете приводит к решениям, которые противоречат интересам развития территориального сообщества. Справедливо отмечено, что широко используемая трактовка эффективности как соотношения затрат и результатов при оценке эффективности управления имеет тот недостаток, что не решены методо­ло­ги­чес­кие проблемы количественного измерения результатов и затрат управленческой деятельности, возникает множес­твенность подходов к такой оценке.

Для оценки эффективности управления идеалом является один универсальный критерий. Решить эту задачу вряд ли представляется возможным, по крайней мере, до сих пор не удавалось. Поэтому, оценивая эффективность управления, исследователи вынуждены использовать множество различных показателей. Вследствие этого появились представления о различных видах эффективности управления в соответствии с тем, в какой сфере деятельности она оценивается, что конкретно является предметом оценки или какими методами она производится. Многообразие реальных ситуаций порождает большое разнообразие точек зрения и глубокие разно­гласия между теоретиками. В современных теориях насчитывается до тридцати критериев и, по меньшей мере, столько же измеряемых факторов. Современная теория управления отошла очень далеко от традиционного, внешне столь простого критерия максими­зации производительности и минимизации затрат, который был широко распространен в оценке управления в различных концепциях менеджмента, начиная с конца XIX века.

Мера эффективности управления в организации определяется сравнением результата деятельности с определенным критерием или нормой, выработанными на основе анализа прошлых результатов и прогноза будущих. Поэтому эффективность управления первоначально чаще всего связывалась с количественными измерениями.

В социальном управлении очень важно определить показатели и критерий оценки эффективности управления. Большинство исследователей справедливо полагает, что найти единый показатель или критерий эффективности невозможно, поэтому приходится пользоваться совокупностью показателей.

Институциональная эффективность управления, по нашему мнению, выражает общую оценку как управленческой деятельности, так и управления в целом как институционального феномена. В этом плане институциональная эффективность представляет собой единство экономической и социальной эффективности, единство количественных и качественных показателей, субъективных и объективных измерений социального управления.

Показателями институциональной эффектив­ности могут служить наиболее важные параметры функционирова­ния социальной системы, которые позволяют оценить качество управленческого решения и достижение поставленных перед системой целей. Для экономической организации в качестве параметров эф­фекта могут рассматриваться прибыль или убытки за фиксированный период времени, стоимость или время создания продукта, доходы и др. Для государственного и муниципального управления показатели должны отражать не только экономические параметры, но и уровень и качество жизни, сбалансированность и степень развития социальной инфраструктуры, комфортность жилья, безопасность жизнедеятельности. Эти параметры эффективности управления отражают, в конечном счете, социальный выбор субъекта управления. Поэтому при выборе показателей институциональной эффективности управления учитываются цели социальной системы – организации, административно-территориальной общности.

В государственном и муниципальном управлении целесообразно выделить внутреннюю и внешнюю эффективность. Внутренняя эффективность территориальной организации (в частности, муниципального образования) в значительной мере зависит от согласованной работы подразделений, работы всех служащих. Затраты и результаты их деятельности можно представить в виде больших и множества малых, часто скрытых потоков. Последние могут быть весьма значительными, и их недоучет может исказить баланс затрат и результатов. Возможности для проведения анализа эффективности затрат сильно ограничены. Как правило, результаты деятельности являются следствием множества явных и скрытых факторов, между которыми, к тому же, возможны динамические связи.

На фоне многообразия критериев и подходов к оценке эффективности социального управления, становится понятным, что необходим такой критерий, который одновременно позволит оценить эффективность управления в целом, и в то же время предоставлял бы возможность на основе избранной совокупности приоритетных показателей оценить управление по отдельным составляющим, а также отражал и количественные, и качественные характеристики управления. Нам представляется, что с позиций институционального подхода таким критерием становится институциональная эффективность.

Институциональная эффективность – это синтетический критерий, объединяющий количественные и качественные показатели, учитывающий субъективные и объективные факторы, соотношение цели и средств управленческой деятельности, сиюминутную результативность и отдаленные социальные последствия принятия и реализации решений. Его достоинство – сочетание общей оценки эффективности управления с оценкой эффективности различных структурных элементов управления и направлений управленческой деятельности. Институциональная эффективность содержит всестороннюю и сбалансированную оценку управления с учетом динамических взаимосвязей управляемого объекта. Она учитывает внутреннюю эффективность и внешние обстоятельства, которые влияют на социальные процессы в управляемом объекте. В институциональной эффективности достижение цели и избранные для этого средства оцениваются в неразрывной связи с экономическими, социальными, политическим и культурными последствиями управленческой деятельности. Таким образом, институциональная эффективность – это интегральная оценка экономической и социальной эффективности управления с учетом состояния и тенденций развития изменений социальной системы.

Институциональная эффективность муниципального управления может оцениваться через результаты, которые выражаются прямыми (например, бюджетными) и кос­вен­ными показателями, такими как качество предоставленных услуг, количество принятых решений, а также выполненных решений, показатели своевременности (или выполнения в срок заданий). Кроме того, это может быть оценка социальных последствий реализации принятых реше­ний. Оценка эффек­­тивности управления основана на системе показателей, отражающих степень развития социальной инфраструктуры и качество жизни. Количественные измерения этих показателей носят относительный характер и не всегда адекватно отражают соотношение достигнутых результатов и затраченных усилий.

Если экономическая эффективность имеет достаточно точные количественные показатели, то для определения институциональной эффективности важны также еще и качественные характеристики образа жизни, социально-психологи­чес­кие факторы. Это обусловлено тем, что объектом и субъектом управления являются люди, поэтому на их образ жизни влияют не только объективные данные и условия, но и субъективные, в том числе социально-психологические. К социально-психологическим условиям относятся: удовлетворенность социальными и жилищно-коммунальными услугами, медицинскими и образовательными услугами, комфортность, внутренние и внешние условия труда и быта с учетом психологических и других особенностей каждого человека.

Институциональная эффективность управления в снятом виде включает в себя различные подходы и выражает совокупную эффективность, сочетающую количественную и качественную оценку изменений объекта управления. Естественно, выразить это единым критерием невозможно. Задача состоит в том, чтобы определиться с методологическими проблемами и установить необходимые процедуры оценки институциональной эффективности управления. Методически оценку управления предлагается осуществить социологическими методами.

Более полную оценку управления может дать сочетание количественных и качественных методов социологических исследований. Количественные (классические) методы широко использовались в западной социологии вплоть до 70-х годов, а в нашей стране – до 90-х годов. Как известно, в классической социологии жизнь индивидов рассматривается как проявления надындиви­дуальных характеристик, а индивид – как представитель соци­ального типа. Это давало возможность изучать общественные явления на макросоциологическом уровне, но затрудняло объяснять «человечес­кую сущность» социальных явлений и процессов. В результате переориентации современной социологии от рационального познания глобальных проблем к познанию и пониманию локаль­ных общностей, специфики малых групп и образа жизни отдельного человека произошел поворот от макро- к микро­анализу социальных явлений. Это и вызвало потребность в качественных методах социологических исследований, в том числе и по проблемам общественного мнения. Вместе с тем, мы считаем, что качественные методы могут быть плодотворно использованы и для исследований на макросоциологическом уровне, в том числе при изучении социальных групп, организаций, их настроений и пристрастий.

По поводу сочетания этих двух подходов среди социологов нет единства. Нам представляется наиболее продуктивной в социологическом исследовании институциональной эффективности управления позиция, которая не противопоставляет, а признает возможность сочетания количественных и качественных методов социологических исследований. Каждый из этих подходов позволяет оценить социальное управление с различных сторон и дать более полную картину по принципу дополнительности. В самом общем виде это можно представить следующим образом. Общую оценку институциональной эффективности муниципального управления можно определить с помощью качественных методов посредством изучения субъективных мнений, психологической удовлетворенности людей условиями жизни, а показатели эффективности управления по различным направлениям деятельности измерить количественными методами.

Важным средством анализа и оценки институциональной эффективности социального управления в муниципальном образовании выступает общественное мнение. Будучи совокупностью свободно выраженных суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей, общественное мнение характеризует управление как бы в «снятом» виде, в отраженном и преломленном через сознание и волю людей. Степень удовлетворенности населения различными направлениями деятельности местной администрации является важнейшим показателем институциональной эффективности муниципального управления.

Одной из задач исследования является оценка эффективности муниципального управления посредством изучения удовлетворенности населения услугами, предоставляемыми органами местного самоуправления, оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления населением. Такая оценка в какой-то мере субъективна и затрагивает проблему компетентности общественного мнения в оценке социального управления, по поводу которой дискуссии не утихают до сих пор. Однако вряд ли кто сомневается в том, что в демократическом обществе управление общественными делами немыслимо без учета общественного мнения, тем более, когда речь идет о местном самоуправлении.

Исследовательская группа «Циркон» представила результаты проведенного по заказу Института экономики города исследования на тему «Граждане оценивают местное самоуправление». Значительная часть исследования посвящена изучению опыта самоорганизации граждан,  поскольку совершенно очевидно, что перспективы развития местного самоуправления в стране во многом будут определяться не только соответствующей институциональной инфраструктурой (система распределения функций, полномочий, ресурсов и т.п.), но и готовностью самих граждан к самоорганизации и добровольному объединению для решения своих проблем. Результаты исследования показывают, что пока реальная система органов местного самоуправления видится значительной части населения скорее в образе официальной (и отчужденной) власти на низовом уровне, нежели в форме народовластия, созданного по инициативе граждан. Согласно данным  опросов, касающихся общественного мнения по проблемам местного самоуправления, в представлениях многих россиян местного самоуправления как формы самоорганизации граждан на уровне локальных сообществ практически не существует.

Иными словами, несмотря на то, что выражение «местное самоуправление» знакомо большинству жителей городов, в которых проводились опросы, четкое понимание его сущности и принципов пока отсутствует. Представление населения о местном самоуправлении как форме  самоорганизации граждан несколько превалирует в общественном сознании, но является далеко не всеобщим: для большинства респондентов грань между государственным и негосударственным управлением не осознается.

Население зачастую не хочет участвовать в осуществлении публичного самоуправления на муниципальном уровне (бойкотирует муниципальные выборы, не инициирует референдумы, не проявляет активности даже в тех случаях, когда какие-то формы указанного взаимодействия предлагаются муниципальной властью: собрания, публичные слушания и т.п.).

Существует несколько причин отказа граждан от участия в публичном самоуправлении:

1. Социальная причина. Муниципальные интересы не превалируют в шкале ценностей многих категорий граждан. Другими словами, граждане не заинтересованы в местном самоуправлении. Далеко не каждого интересует весь спектр вопросов местного значения. Семьям, не имеющим детей школьного возраста, не интересны проблемы муниципальных школ, не имеющим автомобилей – задачи обустройства дорог и т.д.

Среднестатистический россиянин не слышал о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, не читал (и не будет читать) устав своего муниципального образования, он не пойдет на муниципальные выборы, если они не будут совмещены с выборами Президента РФ (или иным способом не будет повышена их привлекательность), и, естественно, он не знает фамилию своего депутата в муниципальном совете. По его мнению, обеспечивать решение вопросов местного значения должны местные чиновники, которые получают за это хорошую зарплату.

2. Социально-экономическая причина. Она состоит в том, что реальная роль института местного самоуправления в системе государственной политики сводится не к самоорганизации и самофинансированию, а к уравнительному распределению государственных ресурсов для дотирования социально не самодостаточного населения. Государство устанавливает состав расходных обязательств муниципальной власти. Сегодняшняя бюджетная доктрина, казалось бы, требует самостоятельности муниципального образования при определении конкретного размера каждого из расходных обязательств муниципальной власти. На самом деле все детерминируется жесткими нормативами бюджетных расходов, спускаемыми с центра, и лимитами финансов, закрепляемых государством за местными бюджетами в виде налоговых доходов или передаваемых в качестве дотаций и субвенций. Положение дел, при котором объем финансирования муниципального учреждения образования или здравоохранения (следовательно, и качество их услуг) зависит не от органов местного самоуправления, а от политики государства, серьезно подрывает привлекательность для населения муниципальной демократии.

3. Политико-правовая причина состоит в дефиците властных полномочий у органов местного самоуправления.

В современном государстве статус местного самоуправления должен основываться на нахождении баланса между такими ценностями, как децентрализация публичной власти и единый правовой статус личности.

К сожалению, федеральный законодатель продолжает быть чрезмерно осторожным в вопросах предоставления органам местного самоуправления реальных властных полномочий. Такой подход имеет и объективные, и субъективные основания. Отсутствие должной правовой культуры, слабость общественного контроля за властью действительно могут обернуться «тиранией местных властей[[64]](#footnote-64)», угрожающей неокрепшим институтам гражданского общества. Вместе с тем, федеральных чиновников устраивает монополия на властные полномочия и сведение компетенции местного самоуправления к функциям своего рода социальных учреждений. Отсутствие у муниципалитетов реальной власти подрывает основы конституционного строя, девальвирует правовую теорию, лишает муниципальную демократию привлекательности в глазах населения.

4. Конституционно-правовая причина заключается в недостаточно высоком качестве технологии участия граждан в местном самоуправлении, т.е. в несовершенстве инструментов непосредственной демократии.

Демократия требует обязательного набора политических инструментов, включая выборность должностных лиц, гарантии свободы и честности избирательных процедур, свободу выражения мнения, альтернативные источники информации, автономию ассоциаций, всеобщие гражданские права и т.д.[[65]](#footnote-65)

Исследование выявило, что местное самоуправление на низовом уровне (как форма самоорганизации граждан) находится пока в неразвитом состоянии (как в смысле имеющейся практики, так и в смысле готовности населения к добровольному объединению для решения своих проблем). Активность жителей ограничивается, как правило, декларируемой готовностью в случае необходимости обращаться в соответствующие инстанции с просьбами или требованиями, а реальная практика самоорганизации сводится в основном к участию в субботниках по благоустройству территории около дома.

Концепция властного центризма, взятая на вооружение высшей политической властью страны, сводит функцию органов местного самоуправления лишь к исполнению возложенных на муниципалитеты расходных обязательств. Прав И.И.Овчинников, указывающий, что перечень задач, обозначенных в законодательстве в качестве муниципальных полномочий, зачастую не имеет отношения к власти народа, которую согласно Конституции должны осуществлять органы местного самоуправления[[66]](#footnote-66). Безвластие органов местного самоуправления лишает население интереса к вопросам их организации, формирования и деятельности.

Важнейшую роль в административной реформе в органах местного самоуправления когда на смену традиционной иерархической модели (целеориентированной модели) придет клиентоориентированная модель управления, играет изучение, учет и формирование общественного мнения.

Клиентоориентированная модель предполагает на этапе формирования программы деятельности органа местного самоуправления, выработки решения по осуществлению того или иного проекта осуществлять изучение общественного мнения, его учет, а при необходимости и осуществлять разъяснение социальной значимости того или иного проекта, то есть осуществлять формирование общественного мнения. В таком случае орган власти перестает выступать в роли оправдывающегося перед лицом общественности, снимаются риски социальных протестов, повышается роль низовых звеньев управления. К тому же изучение общественное мнения необходимо как постоянный элемент системы местного самоуправления, представляющий обратную (нелинейную) связь, позволяющая отслеживать соответствие текущего состояния управляемого объекта с программными требованиями и интересам общественности и своевременно вносить коррективы в управленческую деятельность (см. рис. 2).

Субъект

Уяснение цели

Прогнозирование

социальной

ситуации

Подготовка и принятие

управленческого

решения

Планирование и проектирование

Обеспечение выполнения принятого решения

Банк данных

Объект

Линейная обратная связь

Нелинейная обратная связь

Анализ хода реализации принятого решения

Корректировка практической деятельности

Изучение ОМ в отношении цели управленческого воздействия

Воздействие по формированию ОМ

Мониторинг общественного мнения

Рис. 2. Клиентоориентированная модель системы местного самоуправления.

Таким образом, необходимо осуществить определенную децентрализацию управления посредством замены традиционной иерархической модели на клиентоориентированную модель местного самоуправления. Участие граждан в осуществлении местного самоуправления должно выполнять функцию обратной связи, которая обеспечивает соответствие принимаемых решений интересам населения и позволяет именовать эту власть самоуправлением. Отчуждение от муниципальной власти тех, кто заинтересован в ней, свидетельствует о внутренней неэффективности модели местного самоуправления.

**2.2. Каналы воздействия власти на формирование общественного мнения**

В силу того, что люди по-разному воспринимают информацию, интерпретируя ее содержание на основе определенных правил, привычек, способов восприятия (кодов), даже в зависимости от своего конкретного состояния в процессе обмена информацией, принципиальное значение имеет способность людей осмысленно воспринимать сообщения. Такое субъективизированное восприятие, истолкование и усвоение информации именуется коммуникацией.

Наличие разнообразных целей и методов, структур и участников политических процессов в сфере государственной власти и местного самоуправления обуславливает сложную, многомерную структуру информационно-коммуникативного обмена между людьми. В основе любых информационных процессов лежит линейная структура коммуникации. По мнению Г. Лассуэлла, выделение основополагающих компонентов такой структуры предполагает ответ на вопросы: кто говорит? что говорит? по какому каналу? кому? с каким эффектом?[[67]](#footnote-67)

Иная более сложная структура информационно-коммуникативных процессов, предполагает учет их различных уровней. Так, канадский ученый Дж. Томсон предлагает различать семантический, технический и инфлуентальный (англ. influence – влияние) уровни информационно-коммуникативных связей[[68]](#footnote-68). Данные уровни позволяют вычленить наиболее существенные и качественно отличающиеся компоненты информационно-коммуникативных процессов, которые, с одной стороны, обеспечивают самое их существование, а с другой – определяют условия эффективного взаимодействия политических субъектов с их информационными партнерами.

Семантический уровень раскрывает зависимость процессов передачи информации и возникновения, коммуникации между субъектами от употребляемых знаково-языковых форм. С этой точки зрения во внимание принимается способность используемых людьми языковых средств (знаков, символов, изображений), которые сохраняют или препятствуют сохранению смысла и значения передаваемых сигналов и сообщений и обеспечивают их адекватную интерпретацию реципиентами. В этом смысле принимаются в расчет как вербальные (словесные), так и невербальные (жесты, мимика, движение тела, диапазон речи, смех, язык этикета и т.д.) средства передачи информации, которые используются разнообразными политическими (официальными и неофициальными, формальными и неформальными) субъектами.

По сути, выделение семантических структур показывает значение тех языковых форм, при помощи которых может либо состояться, либо не состояться коммуникация и формирование общественного мнения. Например, органы власти нередко формируют политические тексты в излишне теоретизированном виде, что затрудняет их понимание рядовыми гражданами и снижает мобилизационные возможности власти. Отдельные газеты, журналы и телеканалы чрезмерно широко употребляют иностранные или специальные термины, которые существенно затрудняют смысловое прочтение информации обычными людьми. Несоответствие семантических структур типу общения, возможностям субъектов либо их внутренние изъяны способны вместо связующих эффектов породить коммуникационный вакуум в отношениях власти с населением, что может иметь далеко идущие негативные последствия.

Органы власти должны использовать такие языковые формы, которые сглаживали бы противоречия между специализированными и неспециализированными потребителями информации различных структур и уровней власти. Тексты должны содержать в себе языковые формы, облегчающие точное усвоение их смысла населением. Только в этом случае будет формироваться нужное власти общественное мнение.

Так, в своих выступлениях руководители обязаны использовать определенные просторечия, сленговые и другие формы, усиливающие семантическую близость языка управляющих и управляемых. Поэтому исходящая от власти информация должна быть многоязычной, лингвистически многообразной и при этом семантически целостной.

Важную роль при осуществлении информационных взаимоотношений власти и масс играют технические средства, что заставляет говорить о техническом уровне информационно-коммуникационных процессов. Важность наличия технических каналов для организации информационных контактов показывает, что институты власти должны обладать необходимым количеством каналов для распространения официальной информации: брифинги, интервью руководителей, бюллетени, публикации в газетах и журналах, каналы телевидения, федеральные и региональные системы связи и.д., позволяющие осуществлять бесперебойную коммуникацию со своими гражданами.

Органы власти должны иметь каналы наиболее эффективные для установления прямых связей с населением, для распространения важных сообщений, для формирования общественного мнения. При этом каналы информации должны уверенно работать как в обычном режиме, так и в условиях перегрузки. В то же время технические возможности органов власти должны соответствовать средствам приема сообщений, которыми обладает население. В противном случае технико-информационные стандарты могут исключить определенную часть населения из диалога с властью и воспрепятствовать формированию нужного для власти общественного мнения.

При формировании общественного мнения граждан очень важна степень влияния информации на человеческое сознание. Сила духовного воздействия на граждан зависит от предлагаемых властью целей, ценностей, идей. Для повышения эффективности своей деятельности в этом направлении власть должна руководствоваться соображениями адресности подачи информации, учитывать особенности аудитории, которая имеет дело с теми или иными сообщениями. Формулируемые лозунги и призывы, предлагаемые программы, замыслы и планы должны соответствовать условиям социальной среды, ориентироваться на действующие в групповом и массовом сознании традиции и обычаи, доминирующие стереотипы и привычки.

Исключительно важное значение приобретает и обеспечение единства смыслового и временного параметров информационных сообщений. Люди, сталкивающиеся в жизни с многочисленными проблемами и противоречиями, видя попытки власти посредством информации заменить реальные отношения выдуманными проблемами, утрачивают уважение к данной власти, ее идеологии и режиму в целом.

Все разнообразие используемых приемов и способов воздействия власти на формирование общественного мнения можно свести в основном к двум типам:

* мобилизационный, включающий агитацию и пропаганду;
* маркетинговым, представленным методами паблик рилейшен, или PR, а также политической рекламой.

Эти способы информационного взаимодействия характеризуют крайне противоположные методы. Так, агитация и пропаганда представляют собой способ информационного контроля за людьми и придания их политическим действиям строгой социальной направленности. Бельгийский ученый Г. Товерон считает, что пропаганда не предлагает людям возможности выбора, навязывает им определенные изменения мыслей, веры, поведения[[69]](#footnote-69). Классические примеры одностороннего использования подобных методов информирования общественности дали режимы, следовавшие по пути обезличивания человека и огосударствления его сознания.

В принципе, без использования агитационно-пропагандистских способов воздействия на общественное мнение не может обойтись ни какая власть, ни один политический субъект, заинтересованный в расширении социальной поддержки своих целей. Стремление к систематическому контролю за сознанием и поведением граждан неразрывно связано с постоянным манипулированием общественным сознанием, что неизбежно приводит к замене информации дезинформацией. Использование приемов умолчания и пристрастного комментирования событий или неполное ознакомление общественности с задачами своей политики чреваты для власти негативными последствиями.

Агитация и пропаганда нередко переходят границы свободной конкуренции за сознание человека, подменяя способы его идейного завоевания методами насильственного навязывания ему заранее запрограммированных оценок и отношений, психологического давления на его сознание, рассчитанного на неосознанное восприятие и усвоение им определенных целей и ценностей.

В практике работы структур государственной власти и местного самоуправления многих стран признана необходимость иметь эффективные службы PR, причем названия и круг полномочий таких служб могут быть разными. Службы PR призваны обеспечивать регулярное предоставление информации о результатах деятельности органов власти, планах и принимаемых решениях, а также реализовывать воспитательно-информационную функцию, направленную на просвещение общественности в сфере ответственности этих органов. РR призвана способствовать развитию демократии, открытости деятельности власти и расширению информированности общества, а не быть на службе интересов отдельных чиновников или политических партий.

В последнее время в России наблюдается положительная тенденция со стороны властей к созданию и совершенствованию механизма взаимодействия власти с общественностью. Достаточно заметными являются службы, подобные службам РR, в Администрации президента, в Правительстве России, в силовых структурах и в ряде других федеральных ведомств и в субъектах федерации, отделы по связям с общественностью.

Важнейшими РR-технологиями являются создание положительных образов (имиджей) представителей власти, их политическая реклама. Как разновидность информационных маркетинговых технологий политическая реклама власти воплощает в себе постоянную заинтересованность рекламодателя не столько в информировании граждан, сколько в формировании желательного для власти общественного мнения.

Нужно пояснить, что с содержательной точки зрения общественное мнение – это не все массовое сознание, а лишь его верхушка, та совокупность оценок и представлений, которая объединяет какую-либо группу (в том числе большинство людей).

Формируя положительные образы тех или иных институтов власти, лидеров, политических партий или доктрин, реклама упорно и последовательно продвигает определенные политические цели и ценности.

Конечная цель политической рекламы состоит в том, чтобы в эмоциональной и лаконичной форме донести до людей суть политики власти, образа представителя власти и тем самым не только сформировать позитивное отношение к ним со стороны как можно более широкого круга граждан, но и побудить граждан к реальным действиям, направленным на их поддержку.

В отличие от коммерческой, политическая реклама, как правило, всегда содержит критику оппонентов, жесткие регламентации в позициях и акцентах, допускает преувеличения, упрощает и драматизирует действительность, нередко эксплуатирует специфику остроконфликтного восприятия людьми социальной действительности.

Актуализируя политическое внимание и активность человека, реклама в то же время не рассчитана на качественное повышение его компетентности, сознательности, зрелости. Ее технологии воздействуют не столько на глубинные или смысловые элементы сознания общественности, сколько на его поверхностные, эмоционально-чувственные, ситуативные элементы, способные изменить отношение человека к политическим объектам в режиме реального времени.

Каждый конкретный способ воздействия на массы предварительно тщательно продумывается, определяются главные цели и средства распространения сообщений, выбираются место и время проведения акции, планируются источники финансирования и т.д. При этом принципиально важно согласование планируемых действий с другими проводимыми мероприятиями.

Наряду с общественно признанными, этически выдержанными методами воздействия на общественное сознание и формирование общественного мнения существуют и так называемые «черные», или «грязные», техники («черный РR»), нарушающие общепризнанные нормы морали, правила игры и нередко допускающие нарушения даже правового характера. Помимо откровенной лжи и дезинформации отдельные политические партии, общественно-политические объединения в целях формирования нужного им общественного мнения распространяют материалы, разрушающие традиционные представления людей о ценностях; публикуют сведения от лица конкурента, которые компрометируют его в глазах аудитории; регистрируют на выборах «двойников» для кандидатов-конкурентов, дезориентирующих избирателей и отнимающих реальные голоса на выборах. В желании скомпрометировать конкурентов многие переходят от политических оценок к оскорблениям, затрагивающим личное достоинство представителя власти, соперника, его семейные связи; устраивают провокации и т.д.

Характерно, что склонность к использованию таких технологий проявляют и некоторые органы власти, которые в угоду политической целесообразности нередко нарушают избирательные законы, вмешиваются в предвыборную борьбу на стороне тех или иных сил и используют свое положение для создания им определенных преимуществ. В таких случаях «грязные» технологии вступают в конфликт с законом и служат предпосылкой для подрыва оснований демократического строя, формируют негативное общественное мнение об отдельных представителях власти и о власти в целом.

Примером тому служат выборные компании последних лет в некоторых регионах. Мы часто наблюдаем, как при обоюдном нарушении законодательства о выборах, один из кандидатов снимается с предвыборного марафона, а другой нет. В этом случае, как правило, используется ресурс власти (Красноярский край, Дагестан).

В России существует ряд законодательных положений, регламентирующих обращение рекламной информации в политической сфере. Так, Федеральным законом об общественных объединениях и политических партиях (ч. 1, ст. 16) из перечня субъектов политической рекламы исключаются организации, «цели и/или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».[[70]](#footnote-70) Запрещается и распространение материалов, относящихся к государственной тайне, а также клевета, оскорбление, использование в рекламных сообщениях скрытых вставок («эффект 25-го кадра»), воздействующих на сознание и психику людей.

СМИ так же являются инструментом информационного воздействия, существенно влияющим на формирование общественного мнения. В СМИ включаются периодическая печать, радио, телевидение, звукозапись, компьютерные накопления, обработка, передача и прием информации, система Интернет и др. Действия СМИ заключаются в систематическом распространении политической информации среди различных по численности, рассредоточенных аудиторий с целью формирования общественного мнения, утверждения духовных ценностей данного общества или его правящих групп, оказания идеологического, культурного и политического воздействия на получателей информации.

Радио и телевидение имеют общие черты, которые отличают их от газет и журналов.

Во-первых, это – оперативность, возможность информировать людей с места события. В данном случае они выступают не только как прямые каналы передачи происходящего, но и как комментаторы, причем комментарий часто сопровождает ход событий.

Во-вторых, радио- и телетрансляции передают с документальной точностью эмоции участников происходящего, создают эффект присутствия, что придает им максимальную убедительность и эффективность в формировании общественного мнения.

В-третьих, они несут информацию и знания даже тем людям, которые в силу различных причин «оторваны» от общественной жизни и не могут выписывать ни газеты, ни журналы (данная способность определяется как вездесущность).

Специфические особенности радио и телевидения, как средств массовой коммуникации, активно используются для воздействия на широкую аудиторию. Теле- и радиосообщения требуют значительно меньшего напряжения и усилий для понимания и восприятия информации, чем при чтении. Воздействие «живой» речи и «живого» изображения усиливают эффект внушения.

В этой связи, безусловно, велика роль дикторов и ведущих политических телепрограмм. Во-первых, 90% политической информации к нам поступает чрез зрение. Во-вторых, большинство телеканалов контролируется государством (или крупными собственниками) и передачи обычно явно отражают их точку зрения. В третьих, сообщение диктора, ведущего может выглядеть объективным в том смысле, что оно не содержит выражения одобрения или неодобрения, но его вокальные дополнения, интонация и многозначительные паузы, а также выражение лица часто имеют значительный эффект.

Каждое средство массовой коммуникации имеет свои преимущества, каждому присущи свойства, позволяющие эффективно выполнять определенные социально-политические функции в деле формирования общественного мнения. В силу различия выразительных свойств и условий восприятия аудиторией информации ни одно из них не может полностью заменить другое. И, тем не менее, именно телевидению принадлежит ведущая роль в современной системе средств массовой информации и формировании общественного мнения граждан.

Телевизионная информация воспринимается иначе, чем то же сообщение, напечатанное в газете или переданное по радио. Обусловливается это тем, что, знакомясь с информацией в прессе, читатель знает, что она прошла через призму восприятия, а значит, и мнения определенных людей. А то, что зритель видит на экране, воспринимается им непосредственно. Срабатывает «эффект присутствия». Телезритель становится не только очевидцем того или иного события, но и как бы соучастником, нежели прочитав ее в газете или услышав по радио.

СМИ, пытаясь вызвать как можно более широкое внимание населения к распространяемым ими сведениям, постоянно используют приемы, направленные на привлечение и развлечение людей. Ориентируясь, таким образом, на массовое внимание, СМИ убирают одни, якобы «скучные», факты и придают сенсационный характер другим, стремятся сделать свои материалы оригинальными, своеобразно подают те или иные сообщения и тем формируют нужное общественное мнение.

Повышение роли средствами массовой информации гражданского сектора есть показатель усиления развлекательных установок, поверхности информационной политики СМИ, отсутствия в их работе аналитических подходов. В результате люди смотрят политику больше, но понимают в ней меньше. И еще меньше критических оценок формируется в их сознании.

СМИ, формируя общественное мнение, используют различные приемы, в том числе дезинформацию, манипулирование общественным сознанием и новостями. Как пример можно привести события, когда телеканалы послужили прикрытием огромной аферы недобросовестных банков по созданию финансовых пирамид. По сути дела, они стали соучастниками в ограблении десятков миллионов граждан. Заполнив экран вводящей в заблуждение рекламой, эти телеканалы в то же время не компенсировали эту рекламу предупреждающими комментариями. Более того, они не дали доступа к эфиру тем российским и зарубежным специалистам, которые могли бы предупредить вкладчиков и объяснить механизм финансовых пирамид.

Точно так же, в 1997-1998 гг., главные телеканалы послужили прикрытием аферы с ГКО, которая приняла международный масштаб и привела Россию к тяжелейшему кризису[[71]](#footnote-71). Телевидение не допустило к эфиру специалистов, предупреждающих о надвигающемся крахе пирамиды ГКО. Более того, не было дано внятных сообщений даже о дебатах в Думе и Совете Федерации по этому вопросу в апреле – мае 1998 г. Получение обществом этой информации позволило бы если не предотвратить крах, то хотя бы смягчить его последствия, а гражданам спасти значительную часть вкладов.

Обычно выделяют две главные модели политического манипулирования – «психологическую» и «рациональную». Суть психологического варианта манипулирования заключается в использовании автоматической реакции индивида на определенные психологические действия. В качестве форм рационального манипулирования определяют следующие:

* сокращение количества доступной информации;
* использование преднамеренного утаивания информации;
* предоставление верной, но тенденциозной информации;
* информационная перегрузка.

В настоящее время СМИ стали главным инструментом для распространения сообщений, воздействующих на общественное мнение. Поэтому органы власти должны играть главную роль в управлении СМИ. В целом закон о СМИ[[72]](#footnote-72) установил важные правовые средства воздействия государства на массовую политическую коммуникацию. Так, например, в ст. 47-48 изложены права и обязанности журналиста, который имеет право посещать государственные органы или их пресс-службы, получать доступ к документам, присутствовать на митингах, демонстрациях и др. В то же время журналист обязан проверять достоверность информации, быть аккредитованным государственными органами при условии соблюдения им правил аккредитации, установленных этими органами.

Таким образом, возникающие сегодня в России политические проблемы показывают, что свобода СМИ не абсолютна. СМИ – это собиратели и распространители информации, передатчики общественного мнения и общественных интересов. Но высшим критерием их деятельности, высшим благом, которое они должны защищать независимо от своих политических предпочтений, должны быть интересы всего социума в целом. Именно защите этих интересов должны быть подчинены информационные тактики тех или иных СМИ, и с этих позиций они должны воспринимать любые интересы и мнения.

В этом смысле в их деятельность может и должно вмешиваться правительство, чтобы сохранить данные приоритеты и ценности, оградить политику от разрушительных последствий деятельности массмедиа, пытающихся монополизировать информационное и политическое пространство. По сути СМИ являются главным инструментом выражения и во многом формирования общественного мнения. Однако не СМИ и тем более не журналисты должны осуществлять «четвертую власть». «Четвертая власть» - это общественное мнение, формируемое самим обществом и его общественно-политическими структурами и выражаемое через средства массовой коммуникации, включая традиционные СМИ.

**2.3. Изучение общественного мнения, его учет и формирование**

**как необходимое условие повышения эффективности**

**системы местного самоуправления**

Согласно Уставу города Перми жители города Перми имеют право на непосредственное участие в городском самоуправлении, в том числе: путем участия в городском референдуме и муниципальных выборах, в опросе населения, территориальном общественном самоуправлении, в собраниях и конференциях жителей города Перми, на направление обращений и петиций к органам и должностным лицам городского самоуправления, присутствие на заседаниях Пермской городской Думы, а также через другие законодательно установленные формы прямого волеизъявления граждан и через органы городского самоуправления города Перми.

С целью наиболее эффективного обеспечения реализации прав населения города Перми на непосредственное участие в осуществлении городского самоуправления органы и должностные лица городского самоуправления ведут прием граждан по личным и общественным вопросам.

Городской референдум - голосование жителей города Перми по вопросам, отнесенным действующим законодательством к ведению города Перми. Референдум можно рассматривать, как официальный опрос граждан и способ выявления общественного мнения.

На городской референдум не могут быть вынесены вопросы:

1. О досрочном прекращении, приостановлении и продлении полномочий Главы города и депутатов Пермской городской Думы, а также о проведении досрочных выборов либо об отсрочке выборов Главы города и депутатов Пермской городской Думы;

2. О формировании состава органов городского самоуправления, о персональном составе органов городского самоуправления;

3. Об избрании, утверждении, назначении на должность или освобождении от должности депутатов Пермской городской Думы и должностных лиц городского самоуправления;

4. О принятии или изменении городского бюджета, об исполнении или изменении финансовых обязательств Пермского городского муниципального образования;

5. О введении или отмене местных налогов и сборов, освобождении от их уплаты;

6. О принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

7. Не находящиеся в ведении города.

На референдуме может быть проведено голосование сразу по нескольким вопросам, при условии, что их формулировки не противоречат и не повторяют друг друга.

Решение о проведении референдума принимается Пермской городской Думой по собственной инициативе, по требованию не менее 5% граждан Российской Федерации, проживающих на территории города Перми и обладающих избирательным правом, или по инициативе Главы города.

Решение о назначении и проведении городского референдума принимается двумя третями голосов от общего числа избранных депутатов Пермской городской Думы; в решении указываются: дата проведения референдума, вопросы, вынесенные на голосование, порядок формирования счетных комиссий и другие данные, предусмотренные действующим законодательством о референдуме.

Решения, принятые в результате проведения городского референдума, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории города Перми органами городского самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от подчиненности и форм собственности, а также должностными лицами городского самоуправления и гражданами.

Решения городского референдума могут быть отменены только по результатам соответствующего референдума или по решению суда в порядке, установленном действующим законодательством. Принятые на городском референдуме решения и итоги голосования подлежат обязательному опубликованию.

Референдум один из немногих случаев, когда прямая и обратная связь власти и народа доводится до формирования и реализации правовой нормы, когда общественное мнение, то есть мнение большинства, оказывает прямое влияние на власть, обязывает власть не только знать мнение народа, но и исполнять волю своих граждан, проголосовавших за вынесенное на референдум предложение.

Пермская городская Дума и Глава города имеют право проводить консультативные массовые **опросы** населения города Перми, публичные слушания и обсуждения по городским проблемам. Здесь также включается общественное мнение как фактор обратной связи в системе местного самоуправления.

Данные указанных опросов подлежат опубликованию в средствах массовой информации и принимаются к сведению органами власти и должностными лицами городского самоуправления города Перми при вынесении решения по обсужденному вопросу.

Очень важным фактором обратной связи общественного мнения и власти являются **выборы.** Жители города Перми – граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, имеют право избирать. Они могут быть избранными с установленного действующим законодательством возраста депутатами Пермской городской Думы или Главой города Перми.

Выборы в органы городского самоуправления происходят на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие граждан в выборах является добровольным. Контроль за волеизъявлением избирателей запрещается. Правовые нормы, касающиеся выборов, дают максимально полную свободу для выбора. Гражданин сам решает идти ему на выборы или нет, голосовать за какого-то конкретного кандидата или против всех. В том случае, когда из бюллетеня устраняется графа «против всех», избиратель все же может проголосовать против всех простым вычеркиванием всех кандидатов.

С полным правом мы можем считать голосование на выборах отражением существующего общественного мнения на той или иной территории, в районе, городе, поселении. Причем, голосование максимально полно отражает это общественное мнение. Власть может судить по явке на избирательные участки о настроения большинства избирателей, об их предпочтениях. По тому, за кого проголосовало большинство и меньшинство, можно судить какие замыслы и планы пользуются симпатией и антипатией граждан. Это очень яркий пример обратной связи общественного мнения и власти. Зная программы кандидатов, набравших большинство и меньшинство голосов, власть может сделать для себя очень важные выводы на будущее и решить, что будет пользоваться одобрением и поддержкой избирателей, а что нет, что делать, а от чего и воздержаться.

Еще больше поводов для власти задуматься дает низкая явка избирателей на выборы или бойкот выборов. В этом случае власть должна не просто задуматься, но и серьезнейшим образом проанализировать причины такого положения.

По вопросам городского значения, требующим учета мнения населения, может проводиться письменный опрос граждан. Опрос осуществляется методом сбора подписей в подписных листах. В опросе должно принять участие более 25% жителей города Перми, обладающих избирательным правом. Опрос может быть проведен по инициативе:

1. Не менее чем одного процента жителей города Перми, обладающих избирательным правом. Инициатива оформляется заявлением произвольной формы и содержит однозначную формулировку вопроса, по которому предполагается провести опрос, фамилии, имена, отчества, домашние адреса инициаторов и их подписи;

2. Пермской городской Думы (инициатива оформляется решением Думы);

3. Главы города (инициатива оформляется его постановлением).

Если более половины опрошенных высказались за или против решения вопроса, указанного в подписном листе, такое мнение подлежит обязательному учету при принятии законов и иных нормативных правовых актов органами государственной власти и органами городского самоуправления.

Для принятия решений по вопросам, отнесенным к ведению органов городского самоуправления, органов территориального общественного самоуправления и других разновидностей местного сообщества жители города Перми могут проводить **собрания и конференции**. В практике последних лет проведение конференций жителей крайне редкое явление. Что касается собраний, то они проводятся в Перми достаточно часто. Это связано с протестными акциями жителей по поводу новостроек в том или ином районе, сноса гаражей, сохранения зеленых насаждений, снабжения холодной и горячей водой, состоянием дорог, с закрытием поликлиник и многими другими поводами. На эти собрания, как правило, приглашаются представители городской или районной администрации и они прямо от коллективов жителей в устной и письменной форме узнают общественное мнение жителей микрорайона или даже целого района. Фактор обратной связи в этом случае срабатывает напрямую.

Жители города Перми имеют право на индивидуальные и коллективные **обращения** в органы и к должностным лицам городского самоуправления. Чаще всего это связано с проблемами транспорта, открытием или закрытием школ, детских садов, больниц и поликлиник, ремонтом домов и подъездных путей, авариями и долгим устранением их последствий. Те или иные неудобства для жителей, при несвоевременном решении проблем, начинают формировать общественное мнение о деятельности отдельных служб или администрации района, города в целом. Это общественное мнение ищет выхода на структуры власти на те или иные органы местного самоуправления. В этом случае органы власти организуют **прием** граждан или групп граждан, представителей общественных организаций или доверенных, делегированных тем или иным сообществом, лиц. Прием граждан позволяет власти отслеживать проблемы, которые волнуют не только того или иного человека, но и общественное мнение больших и малых коллективов граждан. Это прямая и действенная обратная связь, так как власть не может уклониться от того или иного ответа, от принятия того или иного решения. Таким образом, через прием граждан общественное мнение проникает в коридоры власти, доходит до конкретных представителей государственной власти и местного самоуправления.

С целью защиты своих прав на участие в осуществлении городского самоуправления жители города Перми имеют право проводить **митинги,** уличные **шествия, демонстрации** и другие мирные массовые акции при условии соблюдения требований действующего законодательства о порядке проведения указанных акций. Разнообразные массовые акции уже сами по себе отражают общественное мнение какой-то части граждан, с которыми власть должна считаться.

Реакция власти на митинги, уличные шествия, демонстрации и иные акции протеста будет зависеть от важности вопроса, который вызвал саму акцию и от того, общественное мнение какой части сообщества выражают участник акции. Всем памятны акции протеста пенсионеров в г. Перми в связи с монетизацией льгот. Уличные акции не очень большого числа пенсионеров отражали общественное мнение значительно большего числа лиц пенсионного возраста. Эти акции, как яркий пример обратной связи, имели быстрый и практический результат – власти вынуждены были принять срочные меры по корректированию пенсионного законодательства и реализации конкретных мер по сохранению части льгот пенсионерам. Принятые меры, как результат проявления обратной связи, помог снять социальное напряжение не только в конкретном городе Перми, но и в стране в целом.

Органы городского самоуправления регулярно информируют население о наиболее существенных вопросах развития города и его отдельных территорий, о работе городского транспорта, жилищном строительстве, состоянии экологической обстановки, развитии сети социально-культурных и других учреждений и служб, предоставляющих различные услуги населению, состоянии охраны общественного порядка.

Жители города Перми вправе ознакомиться с любыми правовыми актами органов городского самоуправления в публичных библиотеках или иных местах, установленных соответствующим органом для приема населения

В Администрации города Перми изучением, учетом и формированием общественного мнения занимается специально созданный отдел по работе с общественностью и развитию самоуправления. Одним из направлений деятельности данного отдела является работа с некоммерческими организациями.

На сегодняшний день в Перми насчитывается более 1400 общественных и негосударственных некоммерческих организаций, из них 73 - органов территориального общественного самоуправления (ОТОС), 68 - зарегистрированных религиозных организаций, которые представляют более 20 конфессий, 34 - национально-культурных организаций, около 200 общественных (зарегистрированных и нет) подростковых и молодежных объединений и инициатив.

В настоящее время некоммерческие организации являются огромной силой, поскольку объединяют самую активную и образованную часть населения. Они способны не только профессионально участвовать в решении местных проблем и оказывать качественные социальные услуги населению, обеспечивать обратную связь с органами местного самоуправления, но и служат выразителем интересов граждан, организуют людей для самостоятельного решения проблем.

Успешность городской политики, проводимой властью, в значительной степени определяется степенью соучастия, заинтересованности, вовлеченности некоммерческих организаций в реализацию принятых решений в силу того, что за счет нивелирования расхождения интересов участников процесса, сохранения системы приоритетов совместной деятельности появляются новые возможности мобилизации местных ресурсов.

Проблема заключается в выстраивании эффективного механизма согласования между собой различных социально-экономических интересов, в разработке технологии конструктивного взаимодействия различных целевых групп (носителей различных интересов), основанного на взаимном доверии, открытости, заинтересованности в позитивных изменениях в обществе. Для этого необходима единая для всех участников процесса цель и технологии, которые позволят ускорить процесс объединения всех сил вокруг этой цели.

Первые шаги в этом направлении были сделаны в рамках реализации городской целевой программы совместных действий по развитию общественных инициатив в городе Перми на 2001-2004 годы "Общественные инициативы", где был сформирован механизм взаимодействия органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями и жителями, который можно оценить как простое социальное партнерство, когда кооперация между властью, бизнесом и некоммерческими организациями реализуется через предоставление грантов, и включение населения достигается через его участие в реализации проектов. Результатами программы стали:

* развернутая система конкурсов, не только муниципальных, городских и районных, но и конкурсов государственных и бизнес-структур, проводимых в едином стандарте;
* освоение проектной культуры партнерства общественными, некоммерческими национально-культурными некоммерческими организациями, советами ветеранов и т.д.;
* освоение новой технологии интеграционных и сетевых проектов;
* повышение активности жителей в решении социальных проблем.

Однако по-прежнему существуют проблемы, которые необходимо решать в первоочередном порядке, так как их нерешение может способствовать дестабилизации социально-экономической обстановки, росту социальной напряженности и, как следствие, снижению инвестиционной привлекательности города.

Во-первых, степень дистанционирования жителей от управления и уровень иждивенческого поведения остаются высокими. В этой связи необходимо:

* проводить обучение населения, особенно молодежи, формам участия в принятии решений, касающихся перспектив развития своего города;
* создавать условия для внедрения различных форм участия населения в процессе управления: пассивных, направленных, главным образом, на формирование и развитие информационного пространства (общественные слушания и конференции, получение информации через средства массовой информации, Интернет-сайт о реализации основных направлений социально-экономического развития города Перми на средне-срочную перспективу в мониторинговом режиме, участие в соцопросах и фокус-группах); и активных, позволяющих гражданам не только выражать свое отношение к общегородским проблемам, но и принимать непосредственное участие в их решении (работа в тематических комиссиях, рабочих группах, выбор стратегических целей и приоритетов развития города, механизмов их практической реализации с использованием "горячего телефона", общественных приемных, интерактивного телевидения, радио дебатов, гражданских референдумов, Интернет-сайта и т.п.).

Во-вторых, недостаточно институционализировано взаимодействие различных некоммерческих организаций как между собой, так и с органами местного самоуправления и бизнесом, отсутствуют технологии конструктивного объединения различных некоммерческих организаций в коалиции и ассоциации. Для этого необходимо:

* показать общий интерес различных некоммерческих организаций через конкретные проекты и объединить их в рамках реализации этих проектов (международных, общегородских, районных, проектах микрорайонов и т.п.);
* дать возможность проявлять гражданские инициативы через проекты и общественные акции;
* обеспечить преемственность проектов и технологий между некоммерческими организациями и их молодежными отделениями.

Помимо проблем, характерных для всех типов некоммерческих организаций, существуют проблемы, присущие только определенным типам.

Очень важна работа с молодежными организациями. Молодежные объединения недостаточно внимания уделяют формированию системы ценностей молодежи города, пропаганде таких понятий как "гражданственность" и "патриотизм".

Поэтому деятельность отдела должна быть ориентирована на весь спектр негосударственных организаций - собственно общественные объединения, территориальное общественное самоуправление, общественные инициативы, молодежные инициативы и, решая вопросы, характерные для всех, учитывать специфику каждого из этих блоков.

Социально-экономической ситуации в разрезе районов (и микрорайонов) присущи те же проблемы, что и городу в целом. Однако исторически сложившиеся особенности территориально-отраслевой структуры города, специфика их социально экономического развития обусловили территориальную дифференциацию интенсивности проявления этих проблем. Отсюда, проблемы не приоритетные для города в целом, а, следовательно, в условиях бюджетного дефицита решаемые далеко не в первую очередь, для отдельных районов (или микрорайонов) выходят на первый план. Именно на выявление и решение этих проблем легче всего направить деятельность общественности. Районы должны стать своего рода "точками роста" комплексных общественных инициатив.

Исходя из вышесказанного, необходимо шире использовать территориальный подход, потенциал общественных организаций районов вкупе с административным ресурсом и ресурсами бизнеса для решения названных проблем.

Значимым результатом деятельности отдела должно стать создание многоуровневого партнерства, когда самые широкие слои населения города непосредственно участвуют в подготовке и реализации решений, направленных на увеличение собственных благ и рост потенциала города, а власть согласовывает интересы различных групп. В этом случае механизм управления городом будет более открытым, произойдет углубление самоуправления, становление институтов "гражданского общества".

Достижение целей лишь организационными усилиями невозможно. У отрасли отсутствует текущий бюджет, и некоммерческие организации не являются бюджетополучателями, за исключением случаев финансирования проектов на конкурсной основе, финансирования совместных с отраслями мероприятий или выделения очень незначительных сумм из фонда дополнительных финансовых ресурсов.

Как показывает практика конкурсного финансирования, большинство инициативных проектов общественных организаций посвящены решению межотраслевых проблем комплексного характера, поэтому представляется необходимым создание единой городской целевой программы, сохраняющей отраслевую ответственность за использование средств со стороны исполнителей программы, координация и объединение усилий структур, работающих целенаправленно, исключая дублирование и обеспечивая прозрачность и большую эффективность технологий.

Отделом по работе с общественностью и развитию самоуправления совместно с некоммерческими организациями в Перми в 2006 году было создано 5 профильных летних трудовых отрядов, 84 новых рабочих места, проведено более 40 праздников, фестивалей и вечеров для населения. Было подготовлено и проведено 6 фотовыставок, создана одна библиотека, проведено более 30 концертов и спектаклей, более 20 тренингов для учащейся молодежи и работников органов территориального общественного самоуправления. Профессиональную подготовку прошли 197 подростков. Ветераны Великой Отечественной Войны более 300 раз выступили перед молодежью. Проведены правовые консультации для женщин, а также больных онкологическими заболеваниями и членов их семей. Приобретен спортивный инвентарь для секций разных видов спорта, привлечено к занятиям спортом более 200 подростков. Выпущено две газеты, разработаны и распространены 16 брошюр для населения города. Появились и новые организации - "Община" ("Парковый-2") и Пермский центр посредничества в переговорах и разрешении конфликтов "Согласие". Открыты инновационные службы для малообеспеченных жителей - "Игротека", "Библиотека игрушек", Центр семьи в Кировском районе, Семейные оздоровительные клубы в Мотовилихинском районе, создана база данных Клубов семейного воспитания Перми.

В Администрации Пермского края работает сектор социологического **мониторинга,** занимающийся изучением общественного мнения в регионе. В 2006 году им был произведен ряд социологических исследований, касающихся работы краевой администрации и социальных настроений жителей Прикамья. (См. Приложения).

На основании этого можно сделать следующие выводы:

1. Мониторинг общественного мнения необходим для принятия правильного решения.

2. При принятии решения учитываются различные направленности общественного мнения.

3. Общественное мнение формируется в соответствии с целью реализации принятых программ с помощью средств массовой информации.

Поэтому мы считаем, что при принятии решений на уровне муниципалитетов также необходим мониторинг общественного мнения. Исходя из этого можно порекомендовать:

1. Внедрить в систему муниципального самоуправления клиентоориентированную модель, в соответствии с которой необходимо проведение общественной экспертизы любого проекта или программы (изучение, учет и формирование общественного мнения должны предшествовать принятию и осуществлению любой программы), а также введение мониторинга общественного мнения.

2. Определить систему изучения общественного мнения в интересах городской администрации силами Отдела социологического мониторинга краевой администрации, а также лабораториями социологических исследований Пермского государственного технического университета и Пермского государственного университета. Система изучения общественного мнения должна включать как постоянно контролируемые параметры, характеризующие социальное самочувствие граждан (см. приложение 1: программа социологических исследований «Социальное самочувствие»), так и социологическую экспертизу отдельных социальных проектов и программ.

3. В Администрации города, а равно и в районных администрациях также необходим специалист по изучению общественного мнения и взаимодействию с общественностью, который непосредственно подчиняется заместителю Главы города по взаимодействию с общественностью.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В данной работе была освещена проблема общественного мнения в системе местного самоуправления.

Проблема состоит в том, что современная модель местного самоуправления не эффективна, так как население не включено в процесс управления. Необходима замена традиционной иерархической модели на клиентоориентированную модель местного самоуправления. С этой целью важнейшим элементом системы местного самоуправления выступает общественное мнение как фактор обратной связи.

Исходя из привлеченного материала можно сделать следующие выводы:

Проблема исследования, формирования и использования общественного мнения в интересах эффективного управления представляет значительный научный интерес и в достаточной степени разработана.

Общественное мнение можно рассматривать как элемент управления – обратную связь, придающую местному самоуправлению системные признаки: устойчивость, автономность, целеориентированность, высокую интегративную способность. Посредством изучения, учета и формирования общественного мнения становится возможной клиентоориентированная модель системы местного самоуправления.

Современная модель местного самоуправления не эффективна, так как местное самоуправление на низовом уровне (как форма самоорганизации граждан) находится пока в неразвитом состоянии, сохраняет иерархическую структуру, ориентированную на реализацию неких программ, задач, исходящих из вышестоящих органов управления, без учета интересов широких слоев общественности. Общественное самоуправление должно обеспечиваться взаимодействием органов местного самоуправления и населения, то есть – взаимной деятельностью, посредством изучения, учета и формирования общественного мнения.

Общественное мнение, как фактор обратной связи, делает всякую систему управления, в том числе и систему местного самоуправления, более устойчивой и клиентоориентированной, а значит и более эффективной.

Неотъемлемой частью организации процесса местного самоуправления является деятельность по внутримуниципальной децентрализации: она связана с развитием общественных начал в деятельности органов местного самоуправления, раскрепощением самодеятельной активности жителей. Без этого местное публичное управление не станет подлинным самоуправлением.

Изучение, учет и формирование общественного мнения являются необходимыми условиями для повышения эффективного местного самоуправления.

Системе органов местного самоуправления необходимо наличие организационной структуры (отдела, управления, пресс-службы и т.п.), занимающейся организацией изучения и формирования общественного мнения.

В работе также предложены рекомендации по организации мониторинга общественного мнения в системе местного самоуправления города Перми.

27 апреля 2007 г.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_В.В.Лаппо

**СПИСОК**

**ИСПОЛЬЗОВАНЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**

**1. Нормативно-правовые акты**

Основы Европейской Хартии о местном самоуправлении /Под ред. В.А. Черникова. М.: Проспект, 2000. 98 с.

1. Конституция Российской Федерации. /Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Проспект, 1997. 48 с.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации ФЗ № 131 – ФЗ от 06.10.2003. Серия «Закон и общество». Ростов н/Д: Феникс, 2005. 77 с.

**2. Литература**

1. Антипьев А.Г. Общественное мнение в политической жизни современного общества // Введение в политологию: учебное пособие. М.: Академический Проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2005. С. 269-284.

Аристотель. Политика / пер. с древнегреч. М.: АСТ, 2002. 212 с.

Белбелян С.С. Стандарт SA 8000. Сертификация на соответствие социально-этическим нормам // Сертификация. 1998. № 3. С. 29-30.

Богомолова Н. Н. Массовая коммуникация и общение. М.: Знание, 1988. 313 с.

1. Бурдье П. Социология политики. М.: Sociologos, 1993. 207 с.
2. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: Юристъ, 1999. 383 с.
3. Гавра Д.П. Общественное мнение как социологическая категория и социальный институт. СПб.: ИСЭП РАН, 1995. 350 с.
4. Гавра Д.П. Общественное мнение как фактор принятия политических решений // Вестник С.-Петерб. ун-та. Сер. 6, Философия, политология, социология, психология, право, международные отношения. 2000. №1. С. 56-63.
5. Гегель Г.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. 311 с.

Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Часть II. О государстве // Антология мировой политической мысли. Т.1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М.: Мысль, 1997. С. 401-445.

Гоголин Н.А., Грабарь В.В., Мошуров В.А. Социальное управление в частях РВСН: сущность, структура и содержание. Пермь, ПВКИРВ. 160 с.

Горшков М.К. Партийные организации и общественное мнение. М.: Политиздат, 1981. 245 с.

Градовский А.Д. Государство и провинция // Сочинения. СПб.: ИСЭП РАН, 2001. С. 354-398.

1. Грушин Б.А. Мнения о мире и мир мнений: Проблемы методологии исследования общественного мнения. М.: Политиздат, 1967. 261 с.
2. Давыдов А.А., Крыштановский А.О. Ремонт выборки // Социально-политический журнал. 1989. № 5. С. 20-22.

Даль Р. О демократии. М.: Знание, 2000. 187 с.

1. Елсуков А. Н. История социологии. М.: Высшая школа, 1997. 373 с.
2. Зинченко Г.Л. К вопросу о технологии административной реформы // Наша власть: дела и лица. 2002. № 10. С. 11-15.
3. Зинченко Г.Л. Как изменить работу чиновников: опыт консультирования. Ростов н/Д.: Феникс, 2000. 199 с.
4. Зинченко Г.Л., Колесников В.А. Развитие человеческих ресурсов административных учреждений // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1997. № 4. С. 10-12 с.
5. Зинченко Г.Л. Пути демократизации региональной государ­ственной службы. Человек и общество: тенденции социальных изменений. Вып. 3. СПб.: ИСЭП РАН, 1997. 245 с.
6. Зинченко Г.Л. Сельская администрация в структуре властной вертикали // Власть. 2001. № 10. С. 22-35.

Иванов О.И. Общественное мнение и власть // Социально-политический журнал. 1993. № 7. С. 16-21.

1. Комаровский B.C. Политический выбор избирателей // Социально-политический журнал. 1992. № 3. С. 8-13.
2. Комозин A.M. Шоковая экономика: тенденции общественного мнения населения России // Социально-политический журнал. 1993. № 11. С. 10-16.
3. Коробейников В.С. Возрастание роли и значения общественного мнения в жизни социалистического общества. М.: Знание, 1979. 155 с.

Коробейников В. С. Пирамида мнений. М.: Знания, 1981. 231 с.

Короткова Л. Н. Социология общественного мнения: конспект лекций. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2000. 101 с.

1. Кузьмичев В. Л. Организация общественного мнения. М.: ЦКЖД Гудок, 1929. 169 с.
2. Лавриненко В. Н. Социология. М.: ЮНИТИДАНА, 2000. 495 с.
3. Лебон Г. Психология масс. М.: АСТ, 2000. 241 с.

Липпман У. Общественное мнение / пер. с англ. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004. 386 с.

Литягин Н.Н. Местное самоуправление: понятие, организационно-экономические основы и гарантии его осуществления. М.: Об-во «Знание» РФ, 1992. 245 с.

Массовая информация в советском промышленном городе: опыт комплексного исследования. / Под ред. Б.А. Грушина. М.: Политиздат, 1980. 224 с.

1. Мичурин В.Л., Ягодина О.Л. Социологические прогнозы и решения // Социально-политический журнал. 1992. № 1. С. 30-33.
2. Мор Т. Утопия. М.: Наука, 1978. 365 с.

Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М.: Мысль, 1996. 258 с.

Общественное мнение советского общества. М.: Знание, 1963. 187 с.

1. Павлов С.Н. Формирование общественного мнения органами местного самоуправления // Чиновникъ. 2000. №1. С. 8-10.

Падерин В.К. Общественное мнение в политической системе советского общества: Автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М.: Знание, 1987. 123 с.

1. Пальмиери М. О гражданской жизни // Антология мировой философии. Возрождение. Мн.: Харвест, 2001. С. 281-303.
2. Парыгин Б. Д. Социальная психология как наука. М.: Мысль, 1965. 303 с.
3. Плеханов Г.В. История русской общественной мысли: в 3 Т. М.: ЦКЖД Гудок, 1925. 245 с.
4. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре // Трактаты. М.: Наука, 1969. С. 317-356.
5. Руткевич М.Н. Социология, власть, общественное мнение // Социально-политический журнал. 1993. № 7. С. 5-16.
6. Потайпеко Д. А. Правосознание как особое общественное явление. Мн.: Харвест, 1970. 170 с.
7. Сафаров Р.А. Общественное мнение и государственное управление. М.: Юр. лит., 1975. 326 с.

Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. 726 с.

Судас Л.Г. Общественное мнение: российский дискурс // Социально-гуманитарные знания. 2001. № 6. С. 4-7.

1. Тард Г. Психология толп. М.: Институт психологии РАН, 1999. 381 с.

Тощенко Ж.Т., Харченко С.В. Социальное настроение. М.: Academia, 1996. 331 с.

1. Туманов С.В., Гаспаришвили А.Т. На опросных фронтах // Социально-политический журнал. 1993. № 6. С. 15-20.

Уледов А. И. Актуальные проблемы социальной психологии. М.: Мысль, 1981. 291 с.

Уледов А. И. Духовная жизнь общества. М.: Знание, 1980. 354 с.

1. Уледов А.К. Общественное мнение советского общества. М.: Соцэкгиз, 1963. 415 с.
2. Философский энциклопедический словарь. М.: Знание, 1983. 790 с.
3. Шампань П. Делать мнение: новая политическая игра. М.: Sociologos, 1997. 268 с.

Приложение 1

***Социальное самочувствие населения Пермского края: основные тенденции***

1. **Необходимые пояснения**

Социологический индикатор качества жизни населения - «социальное самочувствие» применяется сектором социологического мониторинга в нынешнем виде с 2001 года.

Оценка социального самочувствия представляет собой комплексный показатель, состоящий из оценки населением двух основных аспектов качества жизни:

оценки условий жизни;

уровня социально-психологического комфорта.

При расчете оценки социального самочувствия учитываются социально-экономические аспекты как на уровне малой группы (семья), так и на уровне региона (Пермский край). Таким образом, оценка социального самочувствия представляет собой своего рода «термометр» социального здоровья населения на текущий момент.

Каждая из указанных выше оценок складывается из ответов респондентов на ряд вопросов. По каждому вопросу, входящему в такой блок, рассчитывается показатель (индекс), который учитывает соотношение положительных, нейтральных и отрицательных оценок. Шкала каждого вопроса, входящего в блок «социальное самочувствие» условно разбивается на интервалы: от наивысшего уровня социального самочувствия до самого низкого уровня (от +100 баллов до – 100 баллов):

* 1. Наивысший уровень социального самочувствия (от 100 до 50 баллов);
  2. Высокий уровень (50 – 25 баллов);
  3. Средний уровень (+25 – -25 баллов);
  4. Низкий уровень (-25 – -50 баллов);
  5. Предельно низкий уровень (-50 – -100 баллов).

Индекс социального самочувствия сопоставляется с оценкой населением различных направлений и сфер деятельности краевой администрации – всего 32 направления (см. Таблица 1).

Таблица 1

**ОЦЕНКА НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРАЕВОЙ АДМИНИСТРАЦИИ**

Оцените, пожалуйста, работу администрации Пермского края за последний год по таким направлениям как…?

*Таблица 1*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Направления работы краевой администрации** | **Очень хорошо** | **Хорошо** | **Скорее хорошо** | **Средне** | **Скорее плохо** | **Плохо** | **Очень плохо** | **Затрудняюсь ответить** |
| 1 | Создание условий для работы промышленных предприятий | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 2 | Создание условий для развития сельскохозяйственных производств | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 3 | Создание новых рабочих мест | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 4 | Развитие малого предпринимательства | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 5 | Борьба с задержками выплаты заработной платы, пенсий, пособий | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 6 | Справедливое налогообложение | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 7 | Обеспечение доступности получения жилья | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 8 | Работа жилищно-коммунальных служб | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 9 | Строительство дорог | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 10 | Решение проблемы газификации | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 11 | Рациональное использование природных ресурсов | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 12 | Повышение уровня зарплат, пенсий, выплат, пособий и т.д. | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 13 | Решение проблем окружающей среды | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 14 | Борьба с алкоголизмом | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 15 | Борьба с наркоманией и СПИДом | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 16 | Создание условий для повышения уровня образования населения | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 17 | Работа системы здравоохранения | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 18 | Создание условий для занятий физкультурой и спортом | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 19 | Решение проблемы беспризорности детей и бездомности взрос | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 20 | Оказание социальной помощи пенсионерам, инвалидам, семьям с детьми | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 21 | Работа прессы, телевизионное и радио- вещание | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 22 | Создание условий для повышения уровня культуры, соблюдения норм морали | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 23 | Обеспечение общественного порядка | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 24 | Контроль за соблюдением законодательства в трудовой сфере | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 25 | Борьба с бюрократией, коррупцией, взяточничеством, воровством и безответственность в органах власти | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 26 | Создание условий для реализации гражданских прав и демократических свобод каждым гражданином | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 27 | Решение межнациональныхпробле | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 28 | Решение межрелигиозных проблем | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 29 | Развитие местного самоуправления | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 30 | Доступность информации о работе органов власти | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 31 | Учет мнений, высказываний и пожеланий населения при решении проблем территории | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |
| 32 | Создание положительного имиджа Пермского края в России и за рубежом | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 9 |

Таким образом определяются службы и подразделения краевой администрации, которые в наибольшей степени оказывают влияние на существующий сегодня уровень социального самочувствия (качество жизни).

1. **Индекс «условия жизни»**

Расчет индекса «условия жизни» складывался из ответов респондентов на следующие вопросы:

* 1. *Оценка условий жизни в регионе*
     + Как бы Вы оценили социально-экономическую ситуации в Пермском крае по сравнению с Россией в целом? – *существенно лучше, немного лучше, такая же, как и везде в России, немного хуже, существенно хуже.*
     + Как бы Вы оценили экономическое положение Пермского края? – *очень хорошее, хорошее, среднее, плохое, очень плохое.*
  2. *Благополучие семьи*
     + Оцените, пожалуйста, за последний год Вы питаетесь: *лучше, хуже или осталось так же, как и год назад.*
     + Оцените, пожалуйста, как изменились за последний год Ваши возможности для улучшения материального положения: они стали *лучше, хуже или остались такими же, как и год назад.*
     + Оцените, пожалуйста: за последний год Вы стали отдыхать: *лучше, хуже или так же, как и год назад.*
     + Оцените, пожалуйста, как за последний год изменились Ваши перспективы в жизни: они стали *лучше, хуже или остались такими же, как и год назад.*
     + Оцените, пожалуйста, как изменились за последний год Ваши возможности получить квалифицированную медицинскую помощь в жизни: они стали *лучше, хуже или остались такими же, как и год назад.*
     + Как бы Вы оценили в настоящее время материальное положение Вашей семьи? – *очень хорошее, хорошее, среднее, плохое, очень плохое.*
     + Какие возможности дает семейный доход, который есть у Вашей семьи, для удовлетворения потребностей Вашей семьи? – *в настоящее время мы можем позволить себе дорогостоящие покупки – словом, ни в чем себе не отказывать; покупка большинства товаров длительного пользования не вызывает у нас трудностей, однако покупка машины или дорогостоящий отпуск нам пока не доступны; нам в основном хватает денег, мы можем даже кое-что откладывать, но при покупке дорогих вещей длительного пользования наших сбережений не хватает, и мы должны брать в долг; на ежедневные расходы нам хватает денег, но уже покупка одежды представляет для нас трудности: для этого мы должны или взять в долг, или специально откладывать деньги; мы живем от зарплаты до зарплаты, часто приходится занимать деньги на самое необходимое, а о сбережениях не может быть и речи.*

Отдельно, как относящийся одновременно и к макро- и к микроуровню, в индекс условия жизни включается вопрос *«С какими чувствами Вы думаете о завтрашнем дне? – с уверенностью, с надеждой, с тревогой, с обреченностью».*

На рис. 1 представлены оценки индекса «условия жизни» в мониторинговом режиме за период с 2005 по 2006 годы.



*Рис. 1.* **Динамика изменений индекса «условия жизни» за период с 2005 по 2006 годы (*в процентных пунктах-баллах*)**

Динамика индекса «условия жизни» за последний год свидетельствует о наличии следующих тенденций:

1. Сохранился разрыв в оценках условий жизни в семье и условий жизни в регионе. То есть население края по-прежнему, при достаточно высокой оценке условий жизни в крае, гораздо более пессимистично оценивает условия жизни в своей семье, что свидетельствует о нереализованном потенциале экономики региона с точки зрения населения;
2. Видна положительная динамика роста как оценок условий жизни в регионах, так и условий жизни в семье, что свидетельствует о положительных тенденциях в доходах населения и возможностях удовлетворения своих потребностей этими доходами;
3. В ответах на вопрос: «С какими чувствами Вы думаете о завтрашнем дне?» виден очевидный рост положительных оценок. Это свидетельствует о том, что население Пермского края склонно к оптимистической оценке своего будущего, своих перспектив в крае и развития края в целом;
4. В целом в 2006 году продолжилась тенденция к росту фактора «условия жизни в целом» с 41,3 балла до 49,2 балла; в течение последних лет оценка качества жизни по данному фактору находится в зоне высокого уровня.
5. **Индекс социально-психологического комфорта**

Далее необходимо обратиться к анализу второй составляющей социального самочувствия – индекса социально-психологического комфорта (СПК). Расчет индекса СПК складывался из ответов респондентов на следующие вопросы:

*1. Социально-психологический комфорт в стране и в регионе*

* В нашем государстве работа каждого человека всегда рано или поздно оценивается по достоинству – *да, скорее да, скорее нет, да.*
* В целом я могу сказать, что в нашем обществе я чувствую себя в безопасности – *да, скорее да, скорее нет, нет.*
* У нас в обществе люди понимают и уважают друг друга – *да, скорее да, скорее нет, нет.*
* В нашем обществе каждый может реализовать свои способности и потребности - *да, скорее да, скорее нет, нет.*

*2. Социально-психологический комфорт среди коллег*

* В настоящее время большую часть своих интересов и потребностей я реализую полностью - *да, скорее да, скорее нет, нет.*
* На работе (в учебном заведении; друзья и знакомые) меня ценят и уважают - *да, скорее да, скорее нет, нет.*

*3. Социально-психологический комфорт в семье*

* Оцените, пожалуйста, как изменились за последний год Ваши возможности удовлетворить культурные запросы. Запросы стали…*лучше, хуже или остались такими же, как и год назад.*
* Я уверенно могу сказать, что в своей семье я отдыхаю всей душой - *да, скорее да, скорее нет, нет.*

На рис. 2 показаны тенденции изменения данного показателя за оцениваемый период.



*Рис. 2.* **Динамика изменений индекса «социально-психологический комфорт» за период с 2005 по 2006 годы (*в процентных пунктах-баллах*)**

Прежде всего, следует обратить внимание на тот факт, что хотя положительная динамика в оценке населением СПК сохранилась (с 17,9 баллов в 2005 году до 20,0 баллов в 2006 году), однако, в отличие от индекса «условия жизни», оценки социально-психологического комфорта продолжают оставаться в отрицательной зоне – в зоне среднего уровня.

При этом можно обратить внимание на следующие факты, выявленные в результате динамики индекса СПК:

1. в общекраевом индексе СПК появилась положительная динамика (+ 8 баллов), особенно выраженная в ответах на вопрос о безопасности в обществе (рост почти 20 баллов) и вопрос о реализации своих возможностей (+ 9,4 баллов). По всей видимости это связано со стабилизацией экономической и политической обстановки в стране и крае, что позволяет населению чувствовать себя более уверенно и комфортно;
2. однако региональный индекс СПК на уровне региона остается пока в зоне отрицательных оценок (- 28, 6 п.п.), что свидетельствует о том, что работа государственных и социально-общественных институтов не способствует оптимальной реализации такого важнейшего богатства Прикамья, каким является человеческий фактор;
3. Практически на одном уровне остаются оценки СПК в семье и среди коллег. При этом в ответе на вопрос реализации своих интересов наблюдаются даже отрицательные тенденции (- 8,3 в 2006-м против – 0,5 в 2005-м), что свидетельствует об определенной узости возможностей для реализации человеческого потенциала у жителей Прикамья и отчужденности интересов человека от интересов государства.

**4) Общая оценка социального самочувствия населения Прикамья**

После всего вышесказанного вполне логично предположить, что за исследуемый период произошел рост общего индекса социального самочувствия, что и подтверждается данными, представленными на рис. 3.



*Рис. 4.* **Индекс социального самочувствия населения Прикамья за период с 2005 по 2006 годы (*в процентных пунктах*)**

Завершая анализ состояния социального самочувствия населения Пермского края в июне 2006 года, необходимо получить ответ на вопрос: каким образом исполнительные органы региона влияют на состояние социального самочувствия, являющегося субъективным индикатором качества жизни населения? Для того, чтобы ответить на этот вопрос, в ходе социологического опроса респондентам предлагалось оценить работу краевой администрации по 7-ми бальной шкале (от «очень хорошо» до «очень плохо») по 32-м направлениям (см. Таблицу 1). Далее оценки респондентов сопоставлялись с индивидуальными оценками индексов «условия жизни» и СПК и вычислялся коэффициент связи (корреляции) между индексами социального самочувствия и оценкой работы краевой администрации по каждому из направлений. В результате проведенных расчетов были выявлены следующие взаимосвязи (Таблица 2):

*Таблица 2*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п.п. | № в анкете | **Направления работы краевой администрации** | **Индекс УЖ** (более 0,20) | **Индекс СПК** (более 0,20) |
| 1 | 1 | Создание условий для работы промышленных предприятий | 0,25 | 0,25 |
| 2 | 2 | Создание условий для развития сельскохозяйственных производств | 0,23 | 0,23 |
| 3 | 3 | Создание новых рабочих мест | 0,28 | 0,27 |
| 4 | 6 | Справедливое налогообложение |  | 0,21 |
| 5 | 7 | Обеспечение доступности получения жилья | 0,23 | 0,24 |
| 6 | 12 | Повышение уровня зарплат, пенсий, выплат, пособий и т.д. | 0,24 | 0,29 |
| 7 | 13 | Решение проблем окружающей среды |  | 0,21 |
| 8 | 16 | Создание условий для повышения уровня образования населения | 0,21 | 0,27 |
| 9 | 17 | Работа системы здравоохранения | 0,22 | 0,26 |
| 10 | 18 | Создание условий для занятий физкультурой и спортом |  | 0,24 |
| 11 | 19 | Решение проблемы беспризорности детей и бездомности взрослых |  | 0,22 |
| 12 | 20 | Оказание социальной помощи пенсионерам, инвалидам, семьям с детьми |  | 0,25 |
| 13 | 22 | Создание условий для повышения уровня культуры, соблюдения норм морали |  | 0,24 |
| 14 | 23 | Обеспечение общественного порядка |  | 0,21 |
| 15 | 24 | Контроль за соблюдением законодательства в трудовой сфере |  | 0,27 |
| 16 | 25 | Борьба с бюрократией, коррупцией, взяточничеством, воровством и безответственность в органах власти |  | 0,22 |
| 17 | 26 | Создание условий для реализации гражданских прав и демократических свобод каждым гражданином |  | 0,26 |
| 18 | 30 | Доступность информации о работе органов власти |  | 0,21 |
| 19 | 31 | Учет мнений, высказываний и пожеланий населения при решении проблем территории |  | 0,28 |

Из таблицы 2 видно, что в первой половине 2006 г. из 32-х направлений деятельности краевой администрации только 19 влияли на показатели социального самочувствия. Из них – 7 направлений определяют социальное самочувствие населения в целом, а 12 направлений работы в большей степени влияют на повышение уровня социально-психологического комфорта.

Повышение общего уровня социального самочувствия сегодня в первую очередь зависит от успешной работы краевой администрации по следующим направлениям (Таблица 3):

*Таблица 3*

|  |  |
| --- | --- |
| **Экономический блок** | **Социальный блок** |
| Создание новых рабочих мест | Работа системы здравоохранения |
| Создание условий для работы промышленных предприятий | Повышение уровня зарплат, пенсий, выплат, пособий и т.д. |
| Создание условий для развития с/х производств | Создание условий для повышения уровня образования населения |

На повышение уровня социально-психологического комфорта населения Прикамья помимо направлений, указанных в Таблице 3, влияет работа краевой администрации в следующих сферах:

**1. Экономический блок:**

* Справедливое налогообложение

**2. Социальный блок:**

* Оказание социальной помощи пенсионерам, инвалидам, семьям с детьми
* Решение проблемы беспризорности детей и бездомности взрослых
* Контроль за соблюдением законодательства в трудовой сфере

**3. Блок пространственного развития:**

* Решение проблем окружающей среды
* Обеспечение доступности получения жилья

**4. Обеспечение общественного порядка и безопасности граждан:**

* Борьба с бюрократией, коррупцией, взяточничеством, воровством и безответственность в органах власти
* Обеспечение общественного порядка

**5. Политический блок**

* Учет мнений, высказываний и пожеланий населения при решении проблем территории
* Создание условий для реализации гражданских прав и демократических свобод каждым гражданином

**6. Развитие культуры, искусства, спорта, информационное обеспечение:**

* Создание условий для занятий физкультурой и спортом
* Создание условий для повышения уровня культуры, соблюдения норм морали
* Доступность информации о работе органов власти

**7. Развитие местного самоуправления**

* Учет мнений, высказываний и пожеланий населения при решении проблем территории

Остальные направления работы краевых исполнительных органов власти почти не влияют на уровень социального самочувствия населения Прикамья:

* развитие малого предпринимательства;
* борьба с задержками выплат зарплат, пенсий, пособий;
* работа жилищно-коммунальных служб;
* строительство дорог;
* решение проблемы газификации;
* рациональное использование природных ресурсов;
* борьба с алкоголизмом;
* борьба с наркоманией и СПИДом;
* работа прессы, телевизионное и радио- вещание;
* решение межнациональных проблем;
* решение межрелигиозных проблем;
* развитие местного самоуправления;
* создание положительного имиджа Пермского края в России и за рубежом.

1. См.: Бурдье П. Социология политики. М.: Sociologos, 1993. С. 177. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Мичурин В.Л., Ягодина О.Л. Социологические прогнозы и решения // Социально-политический журнал. 1992. № 1. С. 31. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Давыдов А..А., Крыштановский А.О. Ремонт выборки // Социально-политический журнал. 1989. № 5. С. 22. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Комаровский B.C. Политический выбор избирателей // Социально-политический журнал. 1992. № 3. С.8. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Туманов С.В., Гаспаришвили А.Т. На опросных фронтах // Социально-политический журнал. 1993. № 6. С. 15. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Руткевич М.Н. Социология, власть, общественное мнение // Социально-политический журнал. 1993. № 7. С. 5. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Комозин A.M. Шоковая экономика: тенденции общественного мнения населения России // Социально-политический журнал. 1993. № 11. С. 15. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Зинченко Г.Л. Сельская администрация в структуре властной вертикали // Власть. 2001. № 10. С. 22; См.: Зинченко Г.П. К вопросу о технологии административной реформы // Наша власть: дела и лица. 2002. № 10. С. 11; Зинченко Г.Л. Пути демократизации региональной государ­ственной службы. Человек и общество: тенденции социальных изменений. Вып. 3. СПб.: ИСЭП РАН, 1997. С. 45; Зинченко Г.П. Как изменить работу чиновников: опыт консультирования. Ростов н/Д.: Феникс, 2000. С. 120. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Белбелян С.С. Стандарт SA 8000. Сертификация на соответствие социально-этическим нормам // Сертификация. 1998. № 3. С. 29. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Зинченко Г.Л., Колесников В.А. Развитие человеческих ресурсов административных учреждений // Изв. высш. уч. завед. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1997. № 4. С. 10. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Аристотель. Политика / пер. с древнегреч. М.: АСТ, 2002. С. 105. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Мор Т. Утопия. М.: Наука, 1978. С. 98. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Пальмиери М. О гражданской жизни // Антология мировой философии. Возрождение. Мн.: Харвест, 2001. С. 256. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Часть II. О государстве // Антология мировой политической мысли. Т.1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция. М.: Мысль, 1997. С. 182. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре // Трактаты. М.: Наука, 1969. С. 117. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Гегель Г.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 56. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Лебон Г. Психология масс. Мн.: Харвест, М.: АСТ, 2000. С. 15. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Тард Г. Психология толп. М.: Институт психологии РАН, 1999. С. 71. [↑](#footnote-ref-18)
19. Липпман У. Общественное мнение / пер. с англ. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2004. С. 59. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М.: Мысль, 1996. С. 102. [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: Шампань П. Делать мнение: новая политическая игра. М.: Sociologos, 1997. С. 77. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: Кузьмичев В. Организация общественного мнения. М.: ЦКЖД Гудок, 1929. С. 14. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: Плеханов Г.В. История русской общественной мысли: в 3 Т. М.: ЦКЖД Гудок, 1925. С. 55. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: Коробейников В.С. Возрастание роли и значения общественного мнения в жизни социалистического общества. М.: Знание, 1979. С. 83. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Уледов А.К. Общественное мнение советского общества. М.: Соцэкгиз, 1963. С. 25. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: Грушин Б.А. Мнения о мире и мир мнений: Проблемы методологии исследования общественного мнения. М.: Политиздат, 1967. С. 67. [↑](#footnote-ref-26)
27. См.: Горшков М.К. Партийные организации и общественное мнение. М.: Политиздат, 1981. С. 147. [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: Падерин В.К. Общественное мнение в политической системе советского общества: Автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М.: Знание, 1987. С. 37. [↑](#footnote-ref-28)
29. См.: Сафаров Р.А. Общественное мнение и государственное управление. М.: Юр. лит., 1975. С. 92. [↑](#footnote-ref-29)
30. См.: Антипьев А.Г. Общественное мнение в политической жизни современного общества // Введение в политологию: учебное пособие. М.: Академический Проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2005. С. 182. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Гавра Д.П. Общественное мнение как фактор принятия политических решений // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 6, Философия, политология, социология, психология, право, международные отношения. 2000. Вып. 1. С. 54с. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: Иванов О.И. Общественное мнение и власть // Социально-политический журнал. 1993. № 7. С. 15. [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: Тощенко Ж.Т., Харченко С.В. Социальное настроение. М.: Academia, 1996. С. 107. [↑](#footnote-ref-33)
34. См.: Судас Л.Г. Общественное мнение: российский дискурс // Социально-гуманитарные знания. 2001. № 6. С. 24. [↑](#footnote-ref-34)
35. См.: Гавра Д.П. Общественное мнение как социологическая категория и социальный институт. СПб.: ИСЭП РАН, 1995. С. 22. [↑](#footnote-ref-35)
36. Грушин Б.А. Мнения о мире и мир мнений: Проблемы методологии исследования общественного мнения. М.: Политиздат, 1967. С. 89. [↑](#footnote-ref-36)
37. Там же С. 90. [↑](#footnote-ref-37)
38. См.: Уледов А. И. Духовная жизнь общества. М.: Мысль, 1980. С. 76. [↑](#footnote-ref-38)
39. Коробейников В. С. Пирамида мнений. М.: Знание, 1981. С. 159. [↑](#footnote-ref-39)
40. Тард Г. Психология толп. М.: Институт психологии РАН, 1999. С. 42. [↑](#footnote-ref-40)
41. Цит. по: Богомолова Н. Н. Массовая коммуникация и общение. М.: Знание, 1988. С. 172. [↑](#footnote-ref-41)
42. Лавриненко В. Н. Социология. М.: ЮНИТИДАНА, 2000. С. 204. [↑](#footnote-ref-42)
43. Елсуков А. Н. История социологии. М.: Высшая школа, 1997. С. 95. [↑](#footnote-ref-43)
44. См.: Парыгин Б. Д. Социальная психология как наука. М.: Знание, 1965. С. 67. [↑](#footnote-ref-44)
45. Потайпеко Д. А. Правосознание как особое общественное явление. Мн.: Харвест, 1970. С. 111. [↑](#footnote-ref-45)
46. Философский энциклопедический словарь. М.: Знание, 1983. С. 205. [↑](#footnote-ref-46)
47. Уледов А. И. Актуальные проблемы социальной психологии. М.: Мысль, 1981. С. 96. [↑](#footnote-ref-47)
48. Гегель Г.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 98. [↑](#footnote-ref-48)
49. Короткова Л. Н. Социология общественного мнения: Конспект лекций. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2000. С. 29. [↑](#footnote-ref-49)
50. Шампань П. Делать мнение: новая политическая игра. М.: Sociologos, 1997. С. 87. [↑](#footnote-ref-50)
51. Бурдье П. М.Социология политики. М.: Sociologos , 1993. С. 69. [↑](#footnote-ref-51)
52. Литягин Н.Н. Местное самоуправление: понятие, организационно-экономические основы и гарантии его осуществления. М.: Об-во «Знание» РФ, 1992. С. 115. [↑](#footnote-ref-52)
53. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: Юристъ, 1999. С. 81. [↑](#footnote-ref-53)
54. Основы Европейской Хартии о местном самоуправлении / Под ред. В.А. Черникова. М.: Проспект, 2000. С. 4. [↑](#footnote-ref-54)
55. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации ФЗ №131 – ФЗ от 06.10.2003. Серия «Закон и общество». Ростов н/Д: Феникс, 2005. С. 3. [↑](#footnote-ref-55)
56. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: Юристъ, 1999. С. 132. [↑](#footnote-ref-56)
57. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: Юристъ, 1999. С. 76. [↑](#footnote-ref-57)
58. Там же. С.78. [↑](#footnote-ref-58)
59. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М.: Юристъ, 1999. С. 206. [↑](#footnote-ref-59)
60. Павлов С.Н. Формирование общественного мнения органами местного самоуправления // Чиновникъ. 2000. №1. С. 22. [↑](#footnote-ref-60)
61. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Проспект, 1997. С. 6. [↑](#footnote-ref-61)
62. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Проспект, 1997. С. 6. [↑](#footnote-ref-62)
63. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации ФЗ №131 – ФЗ от 06.10.2003. Серия «Закон и общество». Ростов н/Д: Феникс, 2005. С. 7. [↑](#footnote-ref-63)
64. Градовский А.Д. Государство и провинция // Сочинения. СПб.: Знание, 2001. С. 332. [↑](#footnote-ref-64)
65. См.: Даль Р. О демократии. М.: Мысль, 2000. С. 128. [↑](#footnote-ref-65)
66. Цит. по: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 210. [↑](#footnote-ref-66)
67. См. Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. – М.: Аспект Пресс, 2001, С. 397. [↑](#footnote-ref-67)
68. Там же. [↑](#footnote-ref-68)
69. См. Соловьев А.И. Политология. С. 400. [↑](#footnote-ref-69)
70. Цит. по: Соловьев А.И. Политология… С. 525. [↑](#footnote-ref-70)
71. Кара-Мурза С.Г. Указ. соч. С. 619. [↑](#footnote-ref-71)
72. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации. [↑](#footnote-ref-72)