

**Федеральное агентство по образованию**  
**Федеральное государственное образовательное учреждение**  
**высшего профессионального образования**  
**«Сибирская академия государственной службы»**

**А.З. ФАХРУТДИНОВА**

## **КОММУНИКАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ**

Учебное пособие  
для студентов всех форм обучения  
по специальности -080504.65  
«Государственное и муниципальное управление»  
(авторская редакция)

Новосибирск 2008

Издается в соответствии с планом учебно-методической работы СибАГС

*Рецензенты:*

*А.А.Донских, д.филос.н, зав. каф. философии НГАЭиУ*

*Г.А.Антипов, проф. каф. ГОГС СибАГС*

**Фахрутдинова А.З.**

**Коммуникации в управлении** Учебное пособие по специальности «ГМУ». — Новосибирск: СибАГС, 2008.— с

Учебное пособие посвящено актуальным проблемам организации, регулирования и управления коммуникациями в государственных органах и органах местного самоуправления, оптимизации информационно-коммуникационного обеспечения государственного и муниципального управления.

Пособие является новым, содержит курс лекций, контрольные задания и вопросы к каждой теме, список литературы и словарь терминов по всему курсу.

Пособие предназначено для изучения дисциплины специализации «Коммуникации в управлении» студентами всех форм обучения по специальности «Государственное и муниципальное управление», слушателям программ переподготовки и практическим работникам.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Методические рекомендации по изучению дисциплины .....	4
«Коммуникации в управлении» .....	4
Учебные цели .....	6
ВВЕДЕНИЕ. Коммуникации в государственном и муниципальном управлении: предмет и значимость изучения.....	8
Тема 1. Теории коммуникации: основные подходы и понятийная база .....	15
1.1. Философский подход к изучению коммуникаций .....	15
1.2. Коммуникации как предмет научного изучения .....	20
1.3. Понятийная база современных общих и специально-научных теорий коммуникаций .....	25
1.4. Особенности коммуникационных каналов и коммуникационных барьеров .....	29
Тема 2. Система внутренних коммуникаций в органах государственного и муниципального управления .....	40
2.1. Система коммуникаций в организации .....	40
2.2. Формальные коммуникации в органе власти: построение и регуляция. ....	43
2.3. Неформальные коммуникации в органах власти: анализ и регуляция .....	54
Тема 3. Система внешних коммуникаций в органах государственного и муниципального управления .....	66
3.1. Роль внешних коммуникации органов власти и управления в новых концепциях государственного управления .....	66
3.2. Внешняя среда органов государственной и муниципальной власти и управления.....	70
3.3. Основные направления, проблемы и тенденции взаимодействия органов власти и общественности .....	75
Тема 4. Информационно-статистическое обеспечение государственного и муниципального управления.....	87
4.1. Роль информации в управлении.....	87
4.2. Информационное обеспечение деятельности органа власти .....	90
4.3. Статистическое обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления.....	94
Тема 5. Информационно-коммуникационное обеспечение разработки и принятия государственных и административных решений.....	100
5.1. Информационная модель государственных и административных управленческих решений .....	100
5.2. Аналитическая информации при разработке государственных и административных решений .....	103
5.3. Информационные потоки, обеспечивающие обратные связи: понимание, контроль исполнения и оценку эффективности решения .....	107
Тема 6. Информационно-коммуникационное обеспечение реформы государственного и муниципального управления.....	114
6.1. Коммуникационная и информационная составляющие административной реформы .....	114
6.2. Развитие электронных государственных услуг в рамках концепции электронного правительства.....	122
6.3. Информационная политика как составляющая программы социально-экономического развития муниципального образования .....	125
Заключение .....	139

---

## Методические рекомендации по изучению дисциплины «Коммуникации в управлении»

---

Уважаемые студенты и слушатели!

Вам предлагается учебное пособие для изучения учебной дисциплины «Коммуникации в управлении». Учебное пособие предназначено специально для слушателей института переподготовки специалистов по специальности «Государственное и муниципальное управление». Оно содержит полный пакет необходимых учебно-методических материалов: тексты лекций, Контрольные вопросы и задания, библиографические списки основной и дополнительной литературы, словарь терминов.

Тексты лекций содержат введение и шесть тем. Логика их изложения заключается в движении от наиболее общих вопросов к частным — от рассмотрения особенностей и роли коммуникаций в управлении и общественной жизни к более специальным закономерностям и технологиям информационно-коммуникационного обеспечения государственного и муниципального управления.

Исходя из данной логики, материал дисциплины организован следующим образом. Во введение определяются общие цели дисциплины, показана значимость изучения и управления коммуникациями в органах власти и местного самоуправления. В первой теме рассмотрены основные положения и понятийная база теории коммуникации, представлены философский и научный подход к ее изучению. Вторая тема посвящена вопросам построения и управления внутренними коммуникациями в органах власти, третья – управлению внешними коммуникациями. Четвертая тема раскрывает сущность и современные проблемы информационно-статистического обеспечения государственного и муниципального управления. В пятой теме прослеживаются основные этапы информационного и коммуникационного обеспечения разработки политических и административных решений. Завершается пособие рассмотрением информационных и коммуникационных аспектов современного этапа реформирования государственного и муниципального управления.

Литература, которой вы можете пользоваться при изучении дисциплины «Коммуникации в управлении», представлена в нескольких разделах. Во-первых, в тексте каждой лекции содержатся сноски на использованную литературу. Во-вторых, в конце текста каждой лекции приводится список основной и дополнительной литературы для углубленного изучения темы, подготовки к семинарским занятиям, зачетам и для написания контрольной работы.

При самостоятельном изучении дисциплины вы можете воспользоваться контрольными вопросами, предложенными в конце каждой темы. Ответы на эти вопросы будут свидетельствовать о степени усвоения темы.

На полях располагаются специальные пиктограммы, призванные облегчить работу с текстом. Значения пиктограмм следующие:



— проблема;



— задание, связанное с записью;



— ключевое слово;



— пример;



— ссылка на работу.

Желаем вам успешно освоить дисциплину «Коммуникации в управлении» и использовать полученные вами знания при решении реальных проблем.

## Учебные цели

---

Дисциплина «Коммуникации в управлении» предназначена для обучения слушателей и студентов всех форм обучения, получающих специальность «Государственное и муниципальное управление».

**Целью** изучения дисциплины является получение как теоретических знаний о сущности и структуре информационно-коммуникационной подсистемы государственного и муниципального управления, так и практических навыков их использования при решении конкретных управленческих задач. Исходя из данной цели, можно сформулировать следующие **задачи**:

сформировать представления о сущности и структуре информационно-коммуникационной подсистемы государственного и муниципального управления;

показать роль информационно-коммуникационного обеспечения государственного и муниципального управления в повышении его эффективности, научиться оптимизировать его;

показать специфику внутренних и внешних взаимодействий органа власти, дать навыки управления ими;

раскрыть сущность и способы формирования и совершенствования информационно-статистического обеспечения государственного и муниципального управления;

раскрыть содержание информационных потоков при разработке политических и административных управленческих решений, технологии управления ими;

сформировать представления об информационных и коммуникационных аспектах современной реформы государственного и муниципального управления.

В процессе изучения дисциплины «Коммуникации в управлении» студенты и слушатели должны **получить представления**:

- о коммуникативном подходе в современном социальном познании и управлении,
- о значимости коммуникаций в социальном управлении вообще и государственном и муниципальном управлении в частности,

В результате изучения курса студенты и слушатели должны **знать**:

- основные парадигмы изучения коммуникаций;
- ключевые вопросы теории информации;
- требования, предъявляемые к управленческой государственной информации;
- структуру коммуникационных и информационных потоков в организации;
- состав регламентов управленческого труда в организации вообще и в органах власти в частности;
- специфику формальных и неформальных коммуникаций в органах государственного и муниципального управления;
- технологии управления внутренними и внешними коммуникациями;
- структуру внешней среды и внешних коммуникаций органов государственного и муниципального управления.

В ходе обучения студенты и слушатели должны приобрести **навыки и умения**:

- построения информационных систем, обеспечивающих деятельность различных подразделений органов власти и процессы принятия государственных решений;
- изучения формальных регламентов в органах государственного и муниципального управления;
- использование различных принципов построения коммуникаций применительно к задачам государственного и муниципального управления;
- проведения анализа неформальных коммуникаций в организации;
- применения стратегий лидерского воздействия, методик создания продуктивной рабочей среды, формирования рабочих групп, формирования гибкости работы трудового коллектива;

- анализа внешней среды органов власти;
- построения коммуникаций PR в органах власти;
- совершенствования информационного и коммуникационного обеспечения реформы государственного и муниципального управления в целях повышения его эффективности.

## **ВВЕДЕНИЕ. Коммуникации в государственном и муниципальном управлении: предмет и значимость изучения**

---

Важнейшую интегрирующую роль коммуникаций в управлении одним из первых отметил Г. Саймон, назвав их, наряду с принятием решений и балансом целей, важнейшим связующим процессом в организации. В полной мере этот вывод относится к коммуникациям в системе государственного и муниципального управления, включающим в себя коммуникации внутри государственного органа, внутри системы государственного и муниципального управления, систему взаимодействия между властью и обществом.

Можно с уверенностью сказать, что совершенствование коммуникативной подсистемы является необходимым условием успешного функционирования системы государственного и муниципального управления, важнейшим фактором повышения его эффективности. Эффективность функционирования органов власти непосредственно зависит от эффективности коммуникаций, от того, насколько успешно преодолеваются барьеры и препятствия, затрудняющие взаимопонимание и сотрудничество, насколько достоверна и полна управленческая информация.

**Коммуникативная подсистема** включает совокупность связей, осознанных взаимодействий, взаимоотношений в системе государственного и муниципального управления, это – пространство связей, в котором формируются, функционируют и развиваются государственные органы и органы местного самоуправления.

**Коммуникативная подсистема государственного и муниципального управления** — совокупность государственной и муниципальной информации, информационных потоков как средств обеспечения согласованности в управлении, взаимодействия между органами власти и управления, а также между властью и обществом.

Первостепенное значение в этой подсистеме имеет взаимодействие власти и общества, поскольку именно эти коммуникации образуют обратную связь системы государственного и муниципального управления

Система взаимодействия власти и гражданского общества — основа государственного и муниципального управления. Ее правовой основой является конституционное положение о том, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»

Система взаимодействий функционирует как различные институты государства и общества. Власть в демократическом обществе должна быть производной от потребностей и требований различных слоев, групп общества. Вовлечение в процесс государственного управления всех социальных групп и слоев, учет и согласование интересов всех действующих субъектов — стратегия демократизации и гуманистическая составляющая реформирования государственной власти.

Требования и ожидания общества, отдельных ее слоев, групп выражают различные институты гражданского общества. Выступающие посредники между властью и населением могут быть охарактеризованы как **институты политического опосредования**. Именно через институты политического опосредования происходит воздействие гражданского общества на аппарат управления. Можно выделить несколько видов коммуникационных механизмов влияния общества на управление.

**Основной механизм воздействия** — через *легитимно функционирующую политическую систему*, участников политического процесса, имеющих правовое признание в государстве и использующих правовые средства воздействия.

**Другой вид воздействия** общества на госуправление — *через неформальные организации, специально созданные группы* для давления на власть, лоббирования и достижения своих интересов.

**Существенную роль играет механизм обращения граждан в органы власти, участия граждан в обсуждении государственных решений и оценке деятельности органов власти.** Этот механизм еще очень неразвит в современной России.

---

В соответствии с теорией общественного выбора основные участники принятия государственных и административных решений - это избиратели, законодатели и бюрократы. Избиратели являются носителями предпочтений, законодатели принимают решения о развитии общественного сектора, чиновники осуществляют принимаемые решения. Результаты деятельности аппарата управления влияют на поведение предпринимателей, семейных хозяйств как производителей и потребителей и, в конечном счете, на избирателей. На всех стадиях принятия и исполнения государственных решений существует сильное лоббистское влияние заинтересованных групп. Центральной проблемой общественного выбора является проблема обнаружения и агрегирования предпочтений. В случае общественного механизма принятия решений законодатели призваны представлять в политическом процессе интересы избирателей, а для этого им необходимо, во-первых, располагать информацией о предпочтениях, во-вторых, соизмерять и агрегировать индивидуальные предпочтения.<sup>1</sup>

---

С другой стороны, **основными направлениями воздействия государства на общество** являются

- **Государственное регулирование экономических процессов**, которое может соответствовать протекционистской политике, либо

---

<sup>1</sup> Ахинов Г.А., Е.Н.Жильцов. Экономика общественного сектора: Учеб. Пособие. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 182.

курсу на стимулирование конкуренции. Вопросы госрегулирования экономики затрагивают интересы многих кругов и социальных групп.

- **Сфера распределения экономических ресурсов**, где группы интересов имеют большие возможности влияния, представляя свои проекты и подкрепляя их ресурсами.
- **Сфера перераспределения экономических ресурсов**. Теоретически именно здесь группы интересов должны быть способны оказывать влияние на принимаемые государственными органами решения.

К методам оказания влияния относятся:

- направление письменных замечаний по конкретному решению;
- участие в открытых обсуждениях;
- участие в консультативных комитетах ведомств;
- создание коалиций с другими фирмами и организациями;
- организация членов группы или служащих для непосредственного участия в нормотворчестве;
- неофициальные контакты с должностными лицами до официального выхода проекта решения в свет;
- подача ходатайств с просьбой начать нормотворчество;
- неофициальные контакты с должностными лицами после обнародования проекта решения и др.

? Основная проблема — действительно ли органы исполнительной власти опираются на группы интересов, общественность, выполняя поручения парламента о проведении определенного курса по тому или иному вопросу?

? Другая проблема — в какой степени учитываются интересы общества в целом, т.е. как согласовываются и согласовываются ли вообще интересы различных групп населения?

? Важно, чтобы влияние групп носило открытый характер. Опасность скрытого влияния состоит в том, что власть может перейти к группе узких интересов, которая станет определять политику в данной сфере, обеспечивая себе особые привилегии и подрывая рыночную конкурентную борьбу, социальное согласие.

Группы функционального интереса в России по примеру развитых стран должны приобрести характер легитимных организованных образований и приобрести статус консультативных комитетов при правительствах и парламентах региональных органах законодательной и исполнительной власти, состоящих из представителей госучреждений, групп интересов и независимых экспертов.

---

В Великобритании, например, при экономических и социальных ведомствах в правительстве функционируют так называемые спонсорские подразделения, занимающиеся организацией регулярных связей ведомств с отраслевыми ассоциациями бизнеса, отдельными корпорациями с целью выработки совместных рекомендаций для правительственных решений.

В Европе система функциональных представительств включает актив экологических движений, потребителей и других заинтересованных лиц.

---

Все перечисленные обстоятельства определяют значимость изучения коммуникационных процессов в государственном и муниципальном управлении. Действительно, большое количество практических решений принимается не законодательными органами, а различными государственными и муниципальными органами, обладающими регулятивными функциями и полномочиями, делегированными им Конституцией и законами. **Влияние на нормотворческие процессы** ограничивается воздействием групп интересов — оно должно быть дополнено влиянием более широких групп общественности. Кроме того, **планирование и надзор за выполнением нормативных решений** также должен включать участие общественности.

Новые концепции государственного и муниципального управления («государственный менеджмент», «демократическое государственное управление», концепция «отзывчивой бюрократии») при всем их различии предполагают, прежде всего, пересмотр идеологии взаимодействия с населением: **благосостояние население и удовлетворение его потребностей** понимаются теперь как *приоритетная задача* деятельности органов государственной и муниципальной власти. Это требует, с одной стороны, установления эффективной *обратной связи с населением*, расширение и развитие внешних коммуникаций органов власти, а с другой — *перестройки деятельности внутри самих организаций*. Хотя принципы классического управления, по-прежнему остаются приоритетными для деятельности органов исполнительной власти, они нуждаются в существенном дополнении со стороны новых моделей управления.

В современной ситуации государственная и местная власть также, как и коммерческие организации, должна **реагировать на динамику внешней ситуации**, учитывать запросы и изменяющиеся потребности населения, а значит, и использовать такие управленческие технологии, как *стратегическое планирование, прогнозное проектирование, командную работу, создание временных рабочих групп для решения насущных проблем, применения новых компьютерных и информационных технологий* для обеспечения принятия административных решений. Все эти технологии требуют эффективной коммуникации как внутри подразделений, так и во всей системе государственной власти в целом. Реализация основной цели государственного управления — удовлетворения потребностей человека, — возможна только, если государственное управление станет более гибким, а это, в свою очередь, возможно в случае развития горизонтальных связей и коммуникаций. При этом реализация концепции усиления вертикали государственной власти не только не уменьшает значимость горизонтальных коммуникаций в регионах и на местах, но, наоборот усиливает. Именно гибкая власть на местах должна диалектически дополнять и компенсировать издержки жесткой вертикальной связи.

Развитие партнерства с гражданским обществом является приоритетной задачей **отделов по связям с общественностью** в рамках управленческих структур. Они должны не только информировать население о сути принимаемых решений, не только собирать информации и анализировать

состояние окружающей среды, но и налаживать постоянное партнерство, сотрудничество органов власти с обществом, его организованными группами.

Существенное значение имеет и изучение **неформальных коммуникаций** в системе государственного и муниципального управления в России. Неформальные коммуникации очень значимы в частности для российской организационной культуры вообще и организационной культуры органов власти в частности. Традиционно, а также в силу неразвитости гражданского общества, российский производственный коллектив являлся сферой наложения хозяйственной и социальной жизни. Такова была российская соседская община, таков был советский производственный коллектив, таковы коллективы государственного сектора и новообразованные коллективы частных фирм и предприятий постсоветского периода, такова и организационная культура бюрократических организаций. Здесь человек не только функционирует в системе разделения труда, но и вступает в сложные и разветвленные неформальные отношения, реализуя себя как личность. Доля таких неформальных отношений в российской производственной жизни очень велика, что отличает нашу деловую и культуру от западной.

Очень существенна для государственного управления и **система коммуникаций, в которую включено население**. Именно эта система должна определять территориальную целостность и обуславливать, в свою очередь, деятельность органов местного самоуправления, а также структуру и направление государственных воздействий.



**Задание.** Предложите структуру отдела по связям с общественностью в каком-либо органе исполнительной власти.

---

### **Основные идеи и выводы:**

Ситуация в современном социальном познании, управлении, современная социально-экономическая ситуация диктуют необходимость изучать и совершенствовать систему коммуникаций в организации, включать коммуникативные технологии в процесс управления.

Особое значение имеет совершенствование коммуникаций власти и общественности, которое возможно, в свою очередь, как за счет развития в органах власти технологий внешнего, коммуникативного воздействия, так и при условии оптимизации внутренних информационных связей и систем коммуникаций.

---

### **Контрольные вопросы и задания**

---

1. Что входит в коммуникативную подсистему государственного и муниципального управления?
2. Почему в современной науке и управлении возрастает интерес к изучению коммуникаций?
3. Каковы характерные черты новых концепций государственного и муниципального управления?

4. Что такое институт политического опосредования?
5. Какие пути и способы взаимодействия госорганов с гражданами являются, на ваш взгляд, необходимыми?
6. Каково назначение отделов по связям с общественностью в органах власти современной России?
7. Покажите значимость неформальных коммуникаций в организационной культуре органах государственного и муниципального управления в России.
8. Раскройте содержание тезиса о коммуникации как основе общественной жизни.
9. Что такое социальные структуры с точки зрения представлений об обществе как о коммуникативном процессе?
10. В каких случаях социальные структуры укрепляются, а в каких изменяются?
11. Приведите примеры негативных последствий нарушения коммуникаций для общественной кооперации.
12. Приведите примеры негативных последствий нарушения коммуникаций для индивида.
13. Как внутренняя и внешняя коммуникации могут взаимодополнять друг друга?
14. Какова роль внутренней и внешней коммуникации в практической преобразовательной деятельности человека?
15. Какова роль внутренней и внешней коммуникации в познавательной деятельности человека?
16. Что является основными причинами актуальности проблемы коммуникации в наше время?
17. Какие решения теория коммуникации может предложить для решения проблемы чрезмерной специализации и дифференциации научного знания и практической деятельности?
18. Приведите примеры коммуникативных проблем, связанных с социо-культурными различиями.
19. Выявите факторы актуальности темы коммуникации в управлении.
20. Каковы причины кризиса рационалистической модели управления?
21. Почему кризис рационалистической модели управления привел к необходимости разработки новых коммуникативных технологий?
22. В чем особенности коммуникационных процессов в работе «команды»?
23. Назовите основные современные теории лидерства и покажите их особенности.
24. Как в современных теориях лидерства решается проблема коммуникаций между лидером и командой его последователей?
25. Какова роль неформальных коммуникаций в механизме трансляции управленческой информации?
26. Почему анализ неформальных коммуникаций так важен для исследования организационной культуры в России?
27. Почему реформа государственного и муниципального управления в России требует разработки коммуникационных технологий?

### **Библиографический список (основной)**

1. *Ахинов Г.А., Жильцов Е.Н.*, Экономика общественного сектора: Учеб. Пособие. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 345 с.
2. *Глазунова Н.И.*, Государственное (административное) управление: учеб. – М.: ТК Вебли, Изд-во Проспект, 2004. – 560 с.
3. *Глазунова Н.И.* Система государственного управления: Учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 551 с.

4. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Под ред. Т.В.Зайцева. – М.: ИНФА-ПРЕСС – 2003. – 243 с.

(дополнительный)

1. *Зверинцев А.Б.* Коммуникационный менеджмент. — СПб: Союз, 1997. — С. 7-23.
2. *Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. — М., 1992. — С. 166.
3. *Шибутани Т.* Социальная психология. — М.: Прогресс, 1969. — С. 119-140

# Тема 1. Теории коммуникации: основные подходы и понятийная база

---

## Учебные цели

1. Показать особенности философского подхода к изучению коммуникаций.
2. Проанализировать научные подходы к изучению коммуникаций.
3. Представить понятийную базу общих и специально-научных теорий коммуникации.
4. Показать особенности коммуникационных каналов и коммуникационных барьеров.

## План

1. Философский подход к изучению коммуникаций.
2. Коммуникации как предмет научного изучения.
3. Понятийная база современных общих и специально-научных теорий коммуникаций.
4. Особенности коммуникационных каналов и коммуникационных барьеров.

### 1.1. Философский подход к изучению коммуникаций

Коммуникации первоначально стали предметом рефлексии философов. Изучение коммуникаций велось в форме рассмотрения проблематики межличностного общения древнегреческим философами: старшими софистами, Сократом и Платоном. В знаменитых сократовских диалогах коммуникация предстает как средство эвристики и трансформации сознания. Именно в диалоге Сократ критически анализирует значение таких обыденных и широко употребляемых понятий, как «мужество», «красота», «справедливость» и др., и выходит на их новый уровень понимания. Средством анализа этих понятий и, одновременно социальной жизни, является рефлексия, которая может, как и истина, появляться только в диалоге, в коммуникации.

---

Исходные принципы сократовского метода используются в современных исследованиях, связанных с необходимостью критического пересмотра традиционных и поиска нетривиальных подходов к решению какой-либо проблемы. Так, именно рефлексивный диалог становится краеугольным камнем такой методологии поиска и принятия решения как оргдеятельностные игры (ОДИ), разработанные в России под руководством Г.П.Щедровицкого.

---

Систематизировал философию общения Аристотель. В его трактатах «Аналитика», «Топики», «Риторика» рассмотрены такие аспекты речевого общения как логика и аргументация, теория красноречия, опровержения и критики. Эти исследования легли в основу современных технологий и методик речевого общения.

В средние века рассмотрение коммуникации принимает форму понимания Бога и слова Бога, зафиксированного в священных текстах. Истолкованием Библии занимается герменевтика — теория и практика истолкования и понимания текстов, возникшая еще в древне-греческой философии и филологии. Особое значение герменевтика как искусство истинной интерпретации священных текстов приобретает для протестантских теологов в их полемике с католическими богословами, считавшими невозможным правильное истолкование. Решая сугубо теологические задачи, герменевтики обнаруживают реальные закономерности понимания текстов, внутреннего и внешнего диалога. Эти результаты способствуют сохранению интереса к герменевтике в эпоху Возрождения в связи с задачами перевода памятников прошлой античной культуры на язык живой, современной культуры. «Новое рождение» герменевтика получает в XIX (Ф.Шлейермахер) и, особенно, в XX в.в. в связи с задачей понимания чужой индивидуальности, «Другого» вообще (современный этап развития герменевтики будет рассмотрен ниже).

Рассматривая эпоху Возрождения невозможно не упомянуть имя создателя первых технологий управленческих и политических коммуникаций, «политтехнолога» эпохи Возрождения, Н.Макиавелли. Славу самого циничного философа он заслужил тем, что беспристрастно, находясь «по ту сторону морали», описывал современные эффективные методы и приемы удержания политической власти.

---

Один из главных выводов, востребованных современным политическим и общим менеджментом, — это вывод об универсальности личности государя. Если правитель хочет добиться успеха — он должен отказаться от своих личных качеств, научиться управлять ими и проявлять те из них, которые адекватны ситуации. Государь должен быть ни жестоким, ни добрым, ни хитрым, ни простодушным — он должен быть «всяким» и проявлять то жестокость, то доброту, то хитрость, то простодушие — в зависимости от ситуации. Данный вывод интерпретируется в современном менеджменте как тезис о необходимости владения множеством стилей управления и представлении о самоуправлении как предпосылке успешного управления людьми<sup>2</sup>.

---

Характеризуя современную ситуацию в философских исследованиях коммуникаций, можно говорить, как минимум, о двух подходах к ее изучения: собственно философском (экзистенциально-феноменологической парадигме<sup>3</sup>) и общеметодологическом, ориентированном на построение метатеории коммуникации<sup>4</sup>.

Экзистенциально-феноменологическая парадигма господствует в Европе, начиная с XIX в. Основой для ее возникновения послужили, в частности, воззрения Л.Фейербаха на существо отношений между «Я» и «Ты». В соответствии с ними реальность раскрывается перед человеком только во взаимодействии «Я» и «Ты».

Специальным предметом философского рассмотрения, коммуникация становится в немецкой герменевтической философии, продолжающей исследование структуры и сущности коммуникативного акта. Концепция

---

<sup>2</sup> Макиавелли, маркетинг и менеджмент. – СПб.: Питер, 2004. – 272 с.

<sup>3</sup> См., например: Резаев А.В. Парадигмы общения: взгляд с позиций социальной философии. – СПб, 1993.

<sup>4</sup> Соколов А.В. Общая теория социальной коммуникации: Учебное пособие. - СПб. - 2002.- 543 с.

человеческого бытия как межличностного общения была разработана Ф.Шлейермахером, понимавшим процесс соотнесения сознания индивида с сознанием «другого» как основу формирования личности. Понимание человека человеком оказывается у него, таким образом, условием взаимодействия людей и, в конечном итоге, самого существования общества.

В работах Ф.Шлейермахера появляется проблема понимания в широком смысле — как проблема понимания чужой индивидуальности. Возможность постижения «другого» осознается как одна из самых глубоких теоретико-познавательных проблем В.Дильтеем, продолжившим разработку герменевтической проблематики. В работах этих двух авторов формируются два основных тезиса герменевтики: идея о неповторимости, уникальности человеческой индивидуальности и тезис о невозможности постижения в чужом сознании того, что не присутствует в сознании познающего субъекта. Взаимоисключающий характер этих двух положений фиксируется как проблема герменевтического круга. Этот парадокс частично разрешается М.Шелером, преодолевшим психологизм в вопросе о взаимопонимании двух индивидов и показавшим значение процессов социализации и обучения в становлении личности. Именно за счет этих процессов в каждом индивиде «внутренне присутствует общество» (М.Шелер), служащее неким «третьим» элементом, объединяющим «Я» и «Ты».

Можно сказать, что в современной философии происходит «коммуникативный поворот». На изучение коммуникаций ориентированы такие представители различных философских школ и направлений:

- Аналитическая философия (философия анализа языка или лингвистическая философия) — Л. Витгенштейн, Р. Карнап, Дж. Мур, Дж. Остин, У. Куайн.
- Философская герменевтика — Г. Г. Гадамер, Э. Бетти, П. Рикёр, Л. Парейсон, Дж. Ваттимо.
- Экзистенциализм — К. Ясперс, Ж.-П. Сартр, М. Мерло-Понти, Г. Марсель.
- Диалогический персонализм — М. Бубер, Э. Левинас
- Структурализм: лингвистический структурализм (Н. Трубецкой, Р. Якобсон); антропологический структурализм (К. Леви-Стросс, Л. Леви-Брюль); структурализм истории, «археология знания», раскрывающая механизм социальной памяти (М. Фуко); бессознательное, структурированное как язык (Ж. Лакан).
- Эпистемология (учение о научном познании) — теория научных революции (Т.Кун), критический рационализм К.Поппера.
- Теория символических форм Э. Кассирера, сводящая философию культуры к философии символизма; также семиотические разработки Ч. Морриса.
- Теория коммуникативного действия Ю. Хабермаса.

Рассмотрим два наиболее характерных направления: экзистенциализм и теорию коммуникативного действия Ю.Хабермаса.

Экзистенциализм ориентирован на рассмотрение проблем межличностного общения. В работах наиболее ярких представителей этого направления фиксируется драматический, а подчас и трагический характер

межличностных отношений современных людей. О «коммуникационном кризисе» говорят Ж.П.Сартра («ад — это другие»), Г.Марсель («человек из барака» как символ оборванных социальных связей, «заброшенности» человека XX века), американские социологи Д.Рисман («Одинокая толпа») и Р.Мэй («Одиночество и тревога современного человека»). Особым пессимизмом проникнуты философские и литературные произведения Ж.П.Сартра. Он в полной мере фиксирует все проблемы понимания и взаимодействия людей, связанные с неизбежным одиночеством и «заброшенностью» человека, являющихся оборотной стороной его экзистенциальной свободы. Это и конфликт между «свободными выборами» свободных людей, и противодействие «проектов завоевания свободы «другого» любящих друг друга людей («Любовь, язык и мазохизм»), и безвыходность людей, обреченных на общение («За закрытыми дверями»).

Несколько иное развитие исходной проблемы находим мы в концепции «экзистенциальной коммуникации» К.Ясперса. Ясперс строит общую теорию коммуникации. В соответствии с ней, первый уровень коммуникации обусловлен необходимостью выживания, удовлетворения потребностей индивида, его стремлением избегать страданий и получать удовольствия. Второй уровень коммуникации — это уровень «сознания вообще». Связь людей на уровне «сознания вообще» осуществляется на базе законов, которые признаются справедливыми: это социальные законы, зафиксированные в праве и законы природы и общества, зафиксированные в научных законах. Следующий уровень — коммуникации на уровне «духа», т.е. коммуникация людей как представителей различных социальных общностей: наций, государств, классов, малых групп. Описав три типа социальных взаимодействий, Ясперс делает вывод, что каждый из них вполне правомерен, однако, видит свою задачу в том, чтобы воспрепятствовать абсолютизации любого из этих уровней. Все три уровня не затрагивают самого глубинного ядра человеческой личности, экзистенции.

---

Только в экзистенциальной коммуникации человек может обнаружить свою подлинную сущность. В отличие от общественных отношений экзистенциальная коммуникация означает внутренне свободно избранную связь людей, риск и любящую борьбу. Она обретается человеком только в результате предварительного сосредоточения в себе. Человек не может стать самим собой, не вступив в общение, но он также не может вступить в это экзистенциальное общение, не побывав в одиночестве. Таким образом, возможна только «прерывная коммуникация», поскольку нет абсолютного единения человека с другим человеком и с трансценденцией.

---

*Теория коммуникативного действия* Ю. Хабермаса утверждает, что коммуникативное поведение, рассчитанное на достижение взаимопонимания между людьми — единственный путь к разрешению социальных, национальных, культурных конфликтов, к самореализации личности, к противостоянию поработочающей человека власти.

Хабермас связывает рациональное поведение человека со способностью личности к активному функционированию в свободных ассоциациях общественности.<sup>5</sup> Свободное вступление в ассоциации или свободное

---

<sup>5</sup> Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность.— М.: Наука, 1992.— С. 181.

построение собственных коммуникационных проектов дает возможность выработки новой позиции, новых коммуникационных смыслов, новых ценностных установок. Хабермас разрабатывает теорию коммуникативного действия, в которой прослеживается изменение роли общественности. Вместо средневековой сословно-корпоративной, представительской власти, стремящейся олицетворять все «общественное», начиная с Нового времени, субъектами истории становятся в значительной степени частные люди, образующие в своих свободных ассоциациях «публику».

Существуют попытки построить общую теорию коммуникации (метатеорию).

Так, согласно А.В.Соколову, объектом метатеории является социальная коммуникация в целом, т. е. все виды, уровни, формы, средства и технологии движения смыслов в социальном времени и пространстве. Предметом - служат не конкретные социально-коммуникационные явления, а знания об этих явлениях, добытые частными теориями. Поскольку эти теории относятся к различным научным комплексам, метатеория социальной коммуникации приобретает статус межнаучной обобщающей теории.

К числу функции межнаучных теорий в системе научного знания относятся:

- объяснительная, описательная и предсказательная функций, которые выполняются всеми научными теориями;
- трансляционная функция — перенос обобщенного знания из одной частной дисциплины в другую с целью углубления конкретных знаний и раскрытия общих фундаментальных закономерностей и принципов изучаемых предметов;
- стратегическая функция — ориентация в направлениях дальнейших научных поисков;
- терминологическая функция — упорядочение и согласование терминологических систем частных наук;
- практическая функция — содействие решению комплексных практических проблем, требующих участия специалистов разного профиля;
- методологическая функция — уточнение объекта, предмета, границ и условий применимости конкретных теорий;
- общенаучная функция — раскрытие содержания общенаучных категорий, входящих в аппарат метатеории; в данном случае - понятия социальной коммуникации и производных от него;
- мировоззренческая функция — содействие формированию профессионального мировоззрения специалистов (социально-коммуникационных работников).

Содержание метатеорий складывается из обобщения проблематики частных дисциплин, а также собственной проблематики, не затрагиваемой последними и связанной с выполнением стратегических, практических, методологических и общенаучных функций. Методическому аппарату метатеорий не свойственны такие методы эмпирического познания, как эксперимент и наблюдение, зато широко применяются методы сравнения, аналогии, типологизации, моделирования, формализации. Метатеории часто берут на вооружение общенаучные методологические подходы: системный, информационный, функциональный и др.

Согласно определению метатеории, источниками знания, на основе которого она вырабатывает обобщающие закономерности, типологии, принципы, служит содержание частных дисциплин, как фундаментальных наук, так и прикладных учений<sup>6</sup>.



Задание 1.1. Приведите примеры уровней коммуникаций по К.Ясперсу в государственном органе.

---

## **1.2. Коммуникации как предмет научного изучения**

Непосредственным продолжением и развитием философского анализа является исследование коммуникаций в социальных науках. Проблема коммуникаций стала предметом рассмотрения бихевиористски ориентированной социальной психологии. В соответствии с ее основными положениями групповые взаимодействия определяются:

- через мотивацию и взаимодействие, когда индивидов связывает процесс их взаимного удовлетворения потребностей, и связи организуются и регулируются системой ролей и общепринятых норм,
- с позиций интеракции, когда индивиды находятся в постоянном и более или менее непосредственном контакте, коммуникации,
- с позиций достижения значимых целей

Существенным вкладом в построение теории коммуникаций стала модель социального действия и социального взаимодействия Т.Парсонса. Действие рассматривается им как процесс достижения цели и обладающее такими характеристиками как символичность, мотивационность, ситуативность и системность. К структурным элементам действия относятся: цель, средства, условия, нормы. Социальное действие — это всегда взаимодействие, которое основано на ожиданиях людей по отношению друг к другу. Социальное взаимодействие исследует коллективные субъекты действия.

Схема социального взаимодействия выглядит следующим образом:

---

<sup>6</sup> Соколов А.В. Общая теория социальной коммуникации: Учебное пособие. - СПб. - 2002. - С. 440 -453

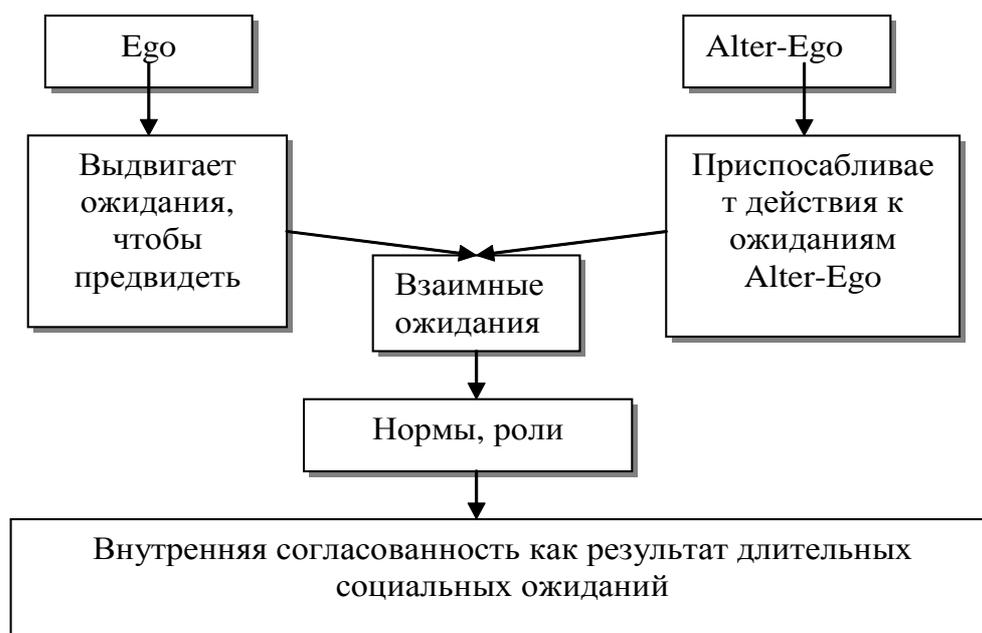


Рис.1. Схема социального взаимодействия по Т.Парсонсу

Социальные нормы, регулирующие взаимодействие, рассматриваются скорее как постоянные, сложившиеся в течение длительно осуществляющейся системы социальных ожиданий. Нормы, складывающиеся в непосредственном взаимодействии, не рассматриваются.

Внутренняя согласованность социальных систем оказывается ненамеренным результатом длительного социального взаимодействия. Изменение тоже является результатом действия условий и особенностей процессов. Чем выше частота непосредственного социального взаимодействия, как, например, в малых группах или традиционных обществах, тем более интегрирована система. Чем более опосредованно оно в современных обществах, тем выше вероятность изменения.

Близкими к взглядам Т.Парсонса являются разработанные еще в начале века Дж. Мидом концепция «ролевого поведения» и учение П.Жане, сделавшего предметом своего исследования изучение психологических механизмов деятельности в условиях сотрудничества между людьми. Эти работы дали начало «интеракционистской ориентации» в социальной психологии. В основе интеракционистского подхода лежит тезис о человеческой природе и социальном порядке как продуктах коммуникаций. Социальная структура возникает как результат взаимных ожиданий и взаимных уступок людей, зависящих друг от друга и приспособляющихся друг к другу. Все эти ожидания и «приспособления» людей формируют систему ролей. Согласно одному из основоположников интеракционизма Т.Шибутани, необходимо различать «конвенциальные» и «межличностные» роли. Первые стандартны и безличны, вторые — целиком зависят от индивидуальных особенностей участников коммуникации, их чувств и предпочтений. Рассмотрение межличностных ролей отличает интеракционизм от теории социального действия Парсонса. Принятие межличностной роли в теории интеракционизма зависит от определенных индивидуальных особенностей субъектов

взаимодействия и предполагает следующую цепочку актов в качестве своего условия:

- Способность становится в воображении «другими людьми».
- Способность к соучастию.
- Проекция на «Другого» своей собственной тенденции поведения.
- Восприятие символов, отражающих внутреннее состояние «Другого».
- Замещающая идентификация.
- Воображение себя на месте «Другого».
- Понимание ожиданий «Другого».
- Принятие роли

Примером современной психологической теории коммуникации является транзакционный анализ Э.Берна. Она основана на модели человека, разработанной в психоанализе. Структура психики человека З.Фрейд представлена на рис. 2.

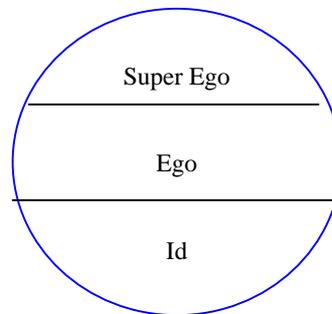
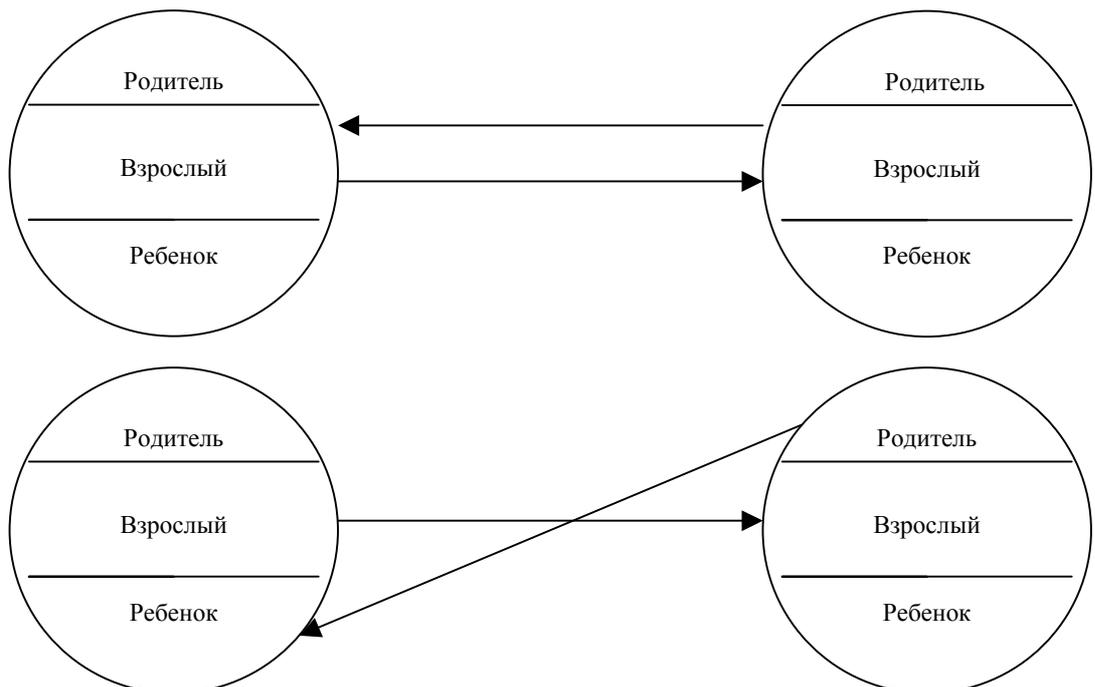


Рис. 2. Модель психики человека по З.Фрейду



### Рис.3. Дополнительные и пресекающие трансакции по Э.Берну

Это происходит, например, тогда, когда взаимоотношения складываются по схеме «взрослый — взрослый» и «взрослый — взрослый» или «родитель — ребенок» и «ребенок — родитель» Негармоничными и неэффективными являются пересекающиеся коммуникации: скажем, «взрослый — взрослый» и «родитель — ребенок» (рис.3).

Анализ взаимодействий с использованием данного инструментария дает возможность понять суть коммуникационных конфликтов и найти средства их преодоления или снятия через осознание, применительно, в числе прочих, и к сфере управления. В управлении вообще, и в государственном управлении особенно, очень распространенным является пересекающаяся трансакция, представленная на рис. 4. Она происходит в случае, если подчиненный пытается решить проблему, исходя из целесообразных расчетов, и сталкивается с сопротивлением вышестоящих руководителей, связанным с существующими нормами административного права, правилами, зафиксированными в должностных инструкциях или вытекающих из статусных положений. Кстати сказать, несмотря на первое впечатление, этот конфликт отнюдь не всегда должен быть разрешен в пользу сиюминутных рациональных доводов (даже, если это возможно технически). Соблюдение норм, даже препятствующих реализации непосредственной выгоды, имеет глубокий социальный смысл. Именно поэтому максима жизни современного демократического общества — это верховенство закона, а не, скажем, жизнь «по понятиям».

Итак, можно зафиксировать, что все рассмотренные философские выводы и результаты, полученные в социальных науках, касаются интерактивного аспекта коммуникаций, т.е. аспекта, описывающего человеческие взаимодействия. Между тем, предпосылкой изучения коммуникаций в управлении является и **изучение ее информационного аспекта — закономерностей и технологий передачи сообщений.**

Информационно-инструментальная парадигма изучения базируется на анализе содержания коммуникации — информации. При этом одним из основных методов этого анализа является вычленение в акте коммуникации составляющих его компонентов рассмотрение каждого из них.

Предтечей этой методологии были представления Аристотеля, выделявшего три компонента коммуникации: ОРАТОР — РЕЧЬ — АУДИТОРИЯ. Необходимо отметить, что эта триада, хотя и в несколько другом звучании — «коммуникатор — сообщение — коммуникатор» — присутствует во всех последующих моделях коммуникации в рамках информационного подхода.

Современная информационно-инструментальная парадигма общения базируется, прежде всего, на представлениях, разработанных в теории технических систем, математике и кибернетике. Так в рамках этой парадигмы возникает модель коммуникации ШЕННОНА-УИВЕРА. («Математическая теория коммуникаций»). В ней выделено пять составляющих процесса коммуникации:

- источник,

- послание,
- кодирование и декодирование,
- получатель сигнала,
- цель (Shanon C.E., Weaver W. The mathematical theory of communication — Urbana, 1949).

В 1948 году Г. ЛАССУЭЛЛ разработал модель общения в терминах основных функций человеческих обществ. В частности им было выделено три функции:

- надзор за средой, предохраняющий членов сообщества от возможных опасностей,
- корреляция различных частей общества для организации адекватных ответов на воздействие среды,
- функция трансмиссии социального опыта от одного поколения к другому.

При выполнении этой функции важно знать:

- «кто передает информацию?»
- «что это за информация?»,
- «по каким каналам?»,
- «кому?»,
- «с каким эффектом?»

Всякое описание процесса коммуникации конкретизирует ответы на эти вопросы. Ученые, которые изучают вопрос «кто передает информацию?», т.е. самих коммуникаторов, рассматривают факторы, которые инициируют и направляют процесс коммуникации — осуществляют анализ управления.

Специалисты, которые фокусируют свое внимание на вопросе «что сообщается?», занимаются анализом содержания.

Те, кто изучает каналы коммуникации, изучают, по преимуществу, средства массовой информации и технические средства связи.

Когда главное внимание уделяется личностям, на которые оказывают влияние коммуникационный процесс, речь идет об анализе аудитории.

Если вопрос состоит во влиянии коммуникации на аудиторию, то предметом анализа является «эффект» коммуникации.

---

Синтез идей Шеннона-Уивера-Ласуэлла был осуществлен в модели Б.УЭСТЛИ и М.МАКЛИНА. В ней предполагалось, что источник (А) производит сообщение ( $x^*$ ) об объекте ( $x$ ) в своем окружении. Источник направляет сообщение получателю (Б), который отражает с помощью механизмов обратной связи (ОС) сообщение источнику. Данная модель предполагает наличие перед получателем информационного фильтра. В качестве фильтра выступает контролер (К), который выбирает из многих источников массовой коммуникации (МК) информацию об объектах своего окружения (Х), производит сообщение и посылает его другим индивидам (Westly B/ H., Maclean M.S. A Conseptual Model for communicashion research. Jouranlism Quartery, 1957).

---

Несмотря на то, что синтез результатов обоих подходов — социально-философского и технического — осуществляется при анализе всех аспектов управленческой коммуникации, в теории управленческой коммуникации существует определенная специализация, связанная с акцентами либо на изучении информации как содержания коммуникации, либо взаимодействия как механизма ее передачи. Первый аспект находит свое отражение в информационно-коммуникационной модели управления.

Информационно-коммуникационная модель управления базируется на понимании того, что управленческий цикл начинается и заканчивается работой с информацией. Информация включается в процесс управления на всех этапах управленческого цикла. Первый этап заключается в сборе информации об объекте и системе управления и окружающей среде — все это входит в понятие информационного обеспечения принятия решения. Вторым этапом — передача информации о принятом решении от руководителя или лица, принимающего решение (ЛПР) к исполнителям. На этом этапе особенно важно транслировать решение без искажения смысла и в форме, обеспечивающей понимание. На третьем этапе необходимо убедиться в правильном выполнении принятого решения. Здесь необходимо передать информацию для обеспечения обратной связи.

Таким образом, все управленческие циклы оказываются «принизанными» процессами передачи информации — по данным эмпирических наблюдений процессы коммуникации занимают до 70% времени управленцев.

---

 **Задание 1.2.** Приведите примеры межличностных и конвенциональных норм в Вашей организации.

---

### **1.3. Понятийная база современных общих и специально-научных теорий коммуникаций**

*Обыденное* толкование коммуникации, бытовавшее в русском языке, легко проследить по справочной литературе. В первом словаре иностранных слов «Лексикон вокабулам новым по алфавиту», составленном лично Петром I, среди более 500 иностранных «вокабул» учтена и «коммуникация» в значении «переговор, сообщение». Встречается это слово в писаниях Петра и его сподвижников<sup>7</sup>. В «Толковом словаре живого великорусского языка» В. И. Даля (1881 г.) слово «коммуникация» писалось с одним «м» и толковалось как «пути, дороги, средства связи мест».

Именно в этом смысле Н. В. Гоголь писал: «Невский проспект есть всеобщая коммуникация Петербурга». До революции иных значений за термином «коммуникация» не числилось (с начала XX века его стали писать с двумя буквами «м»). Современный «Большой энциклопедический словарь» (М., 1997) указывает два значения: 1) путь сообщения, связь одного места с другим; 2) общение, передача информации от человека к человеку, осуществляющаяся главным образом при помощи языка. Коммуникацией называются также сигнальные способы связи у животных.

---

<sup>7</sup> Петров Л. В. Массовая коммуникация и искусство. - Л.: ЛГИТ – МиК, 1976. – С.12

Термин «коммуникации» используется многими общественными, биологическими, техническими науками, и чаще всего имеется в виду элементарная схема коммуникации, приведенная на рис. 5

Элементарная схема показывает, что коммуникация предполагает наличие не менее трех участников: передающий субъект (коммуникант) - передаваемый объект (сообщение) — принимающий субъект (реципиент).



Рис. 4. Элементарная схема коммуникации

Стало быть, коммуникация — это разновидность взаимодействия между субъектами, опосредованного некоторым объектом. Для отграничения коммуникации от других процессов обратим внимание на следующие ее отличительные признаки:

1. В качестве участников коммуникации выступают *два субъекта*, которыми могут быть: отдельный человек или группа людей, вплоть до общества в целом, а также животные (зоокоммуникация). Согласно этому признаку из понятия коммуникации исключается взаимодействие неодушевленных объектов; так, взаимосвязи Солнца и Земли не есть коммуникационный процесс.
2. Обязательно наличие передаваемого *объекта*, который может иметь материальную форму (книга, речь, жест, милостыня, подарок и т. д.) или не иметь ее. Например, коммун и кант может неосознанно воздействовать на реципиента, внушая ему доверие, симпатию, антипатию, любовь. Вырожденная форма коммуникации — общение человека с самим собой (внутренняя речь, размышления, воспоминания и т. п.).
3. Коммуникации свойственна *целесообразность* или *функциональность*. Целесообразность может проявляться в трех формах:
  - Перемещение материального объекта в геометрическом пространстве из пункта А в пункт В — в этом заключается цель транспортной или энергетической коммуникации.
  - Цель взаимодействующих субъектов заключается не в обмене материальными предметами, а в сообщении друг другу смыслов, обладающих идеальной природой. Носителями смыслов являются знаки, символы, тексты, имеющие внешнюю, чувственно воспринимаемую форму и внутреннее, постигаемое умозрительно содержание.

!

Можно дать следующее *научное* толкование, **коммуникация есть опосредованное и целесообразное взаимодействие двух субъектов.**

В зависимости от пространственно-временной среды можно выделить типы коммуникаций (рис.5).

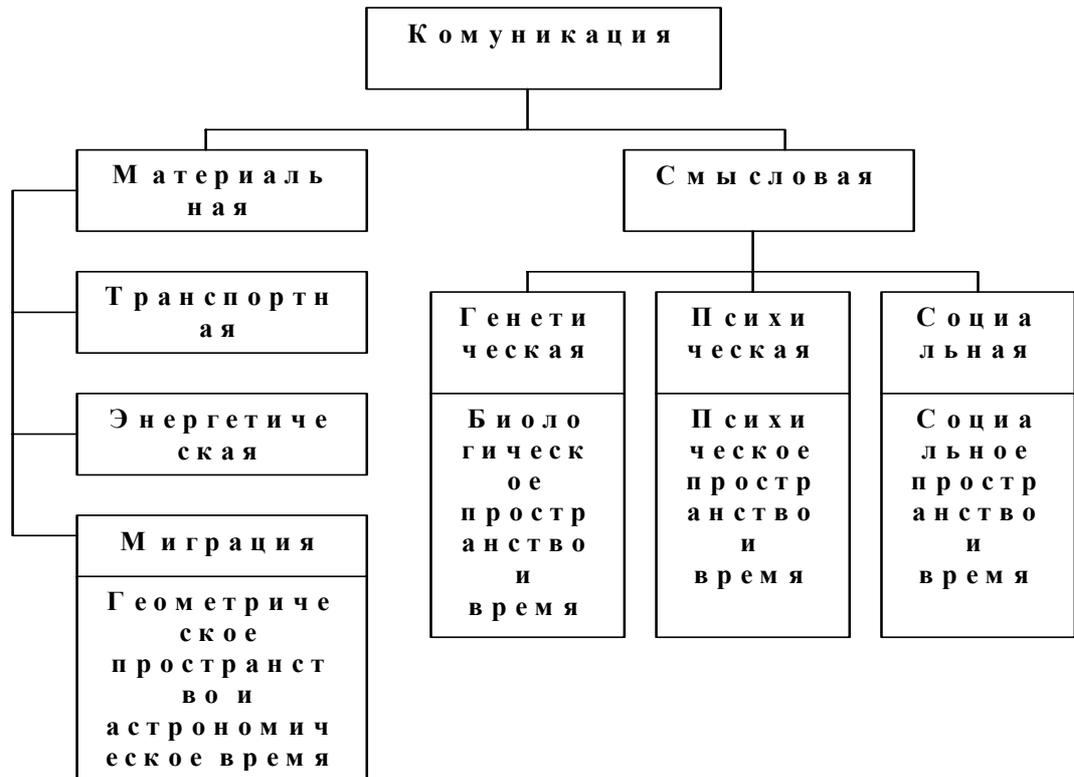


Рис.5. Основные типы коммуникации

!

Теперь можно дать научную дефиницию понятию социальной коммуникации: **социальная коммуникация есть движение смыслов в социальном времени и пространстве.** Это движение возможно только между субъектам и, так или иначе вовлеченными в социальную сферу, поэтому обязательное наличие коммуникантов и реципиентов подразумевается. Именно изданной дефиниции мы будем исходить в дальнейшем изложении.

Следует отметить, что многими авторами используется *техницистская* трактовка социальной коммуникации, когда коммуникация представляется как **передача информации** от отправителя (передатчика) к потребителю (приемнику). Под **информацией** понимается содержание сообщения, которое кодируется, чтобы обеспечить его коммуникабельность. ... а сам коммуникационный процесс отождествляется с *телеграфно-телефонной* моделью связи, показанной

Модель **технической коммуникации** оправдывает себя в области проводной и радиосвязи, теории информации, телекоммуникации и в других технических приложениях, но она не является схемой **социальной** коммуникации, ибо закодированные сообщения движутся не в социальном, а в геометрическом пространстве. Техническая схема передачи информации по сути дела есть разновидность материальной, точнее — модулированной энергетической коммуникации. Мы используем далее некоторые понятия технической коммуникации, в частности, понятие коммуникационный канал и рассмотрим природу понятия информации, но руководствоваться технической трактовкой социальной коммуникации в метатеоретических построениях нельзя, потому что она относится к частному случаю коммуникационной деятельности.

Именно **потребности управления** привели в конце XX века к актуализации темы коммуникации и потребности создания единой теории коммуникации. Однако коммуникации изучались людьми очень давно, и это изучение велось в различных науках, с различными целями и с использованием различных методов. Это полифоническое и многослойное прошлое сказалось и на самом понимании термина коммуникация. Как и следовало ожидать, оно весьма неоднозначно. Рассмотрим некоторые из этих определений коммуникаций

!

«Коммуникация — акт установления контакта между отправителем и получателем с помощью сообщений»

У.Шрэм (1)

«Коммуникация — процесс передачи информационного, эмоционального и интеллектуального содержания»

В.И.Курбатов (2)

«Коммуникация — это такой обмен, который обеспечивает кооперативную взаимопомощь, делая возможной координацию действий большой сложности»

Т.Шибутани (3)

«Коммуникация — трансплантация идеи»

Р.Фалмер (4)

«Коммуникация — процесс, в котором идея передается от источника к получателю с целью изменить поведение этого получателю»

Э.Роджерс (5)

При этом каждая наука расставляет свои акценты в понимании коммуникации. Психологи обозначают термином «коммуникация» как процессы обмена продуктами психической деятельности, так и общение вообще (А.Леонтьев), т.е. взаимодействие общественных субъектов (классов, групп), обмен деятельностью, умениями, навыками, а также результатами деятельности.

Социологи подразумевают под коммуникацией передачу социальной информации (А.Алексеев)

В кибернетике под коммуникацией понимается «обмен информацией между сложными динамическими системами и их частями, которые в состоянии принимать информацию, накапливать ее, преобразовывать» (А.Урсул).

На быденном уровне, согласно энциклопедическому словарю, коммуникация определена как «общение, передача информации от человека к человеку».

Философский энциклопедический словарь определяет коммуникацию как общение, обмен мыслями, сведениями, идеями и т.д.; передачу того или иного содержания от одного сознания (коллективного или индивидуального) к другому посредством знаков зафиксированных на материальных носителях.

Можно зафиксировать, что коммуникация связывается, с одной стороны, с процессом передачи информации, с другой — с процессом человеческих взаимодействий, с общением. Давая рабочее определение, попытаемся отразить оба эти аспекта, поскольку оба они взаимосвязаны: без взаимодействия невозможно передать информацию, а без передачи информации взаимодействие теряет свое содержание. Кроме того, поскольку предметом нашего изучения являются именно управленческие коммуникации, в определении необходимо отразить цель коммуникации. Поэтому можно взять за исходное определение Э.Роджерса (5), дополнив его определением механизма передачи информации — человеческого взаимодействия. В результате управленческую коммуникацию можно определить следующим образом

!

*Коммуникация — это процесс трансляции идеи от источника к получателю с целью изменить поведение этого получателя, а также взаимодействие как механизм этой трансляции.*

Поскольку в определении отражены оба аспекта: информационный и аспект интеракции (взаимодействия), в курсе будут рассмотрены как эволюция понимания обоих аспектов в истории познания, так и их современный анализ.



**Задание 1.3.** Применимо ли в государственном и муниципальном управлении понимание коммуникации как обмена информацией. Обоснуйте свой ответ.

## **1.4. Особенности коммуникационных каналов и коммуникационных барьеров**

!

**Коммуникационный канал** — это реальная или воображаемая линия связи (контакта), по которой сообщения движутся от коммуниканта к реципиенту. Наличие связи — необходимое условие всякой коммуникации и ной деятельности, в какой бы форме она ни осуществлялась (подражание, управление, диалог). Коммуникационный канал предоставляет коммуниканту и реципиенту средства для создания и восприятия сообщения, т.е. знаки, языки, коды, материальные носители сообщений, технические устройства.

Важно обратить внимание на следующее обстоятельство. Коммуникационные каналы обеспечивают движение не смыслов, а только **материального воплощения** сообщений, которое выражает смысловое содержание. Причем движение происходит в физическом (геометрическом) пространстве и в астрономическом времени. Коммуникационная же деятельность, как известно, представляет собой движение смыслов в социальном пространстве, и результатом этой деятельности является распространение просвещения, формирование общественного мнения общественных настроений и т. д. Коммуникационная деятельность суть деятельность духовная, но для ее реализации нужны материально-технические средства, в качестве которых выступают коммуникационные каналы. Итак, **коммуникационные каналы — материальная сторона социальной коммуникации.**

**Развитие человечества от первобытного варварства до постиндустриальной цивилизации** сопровождалось постоянным увеличением количества коммуникационных каналов, благодаря дополнению естественных каналов, образовавшихся в ходе антропогенеза, каналами искусственными, сознательно созданными людьми.

*Естественные коммуникационные каналы* — это каналы, использующие врожденные, естественно присущие хомо сапиенс средства для передачи смысловых сообщений в физическом пространстве. Таких каналов два: невербальный (несловесный) и вербальный (словесный).

**Невербальный** канал — древнейший из коммуникационных каналов, возникший в ходе биологической эволюции задолго до появления человека. Он представляет собой наследие зоокоммуникации, свойственной высшим животным. Содержание зоокоммуникации — демонстрация переживаемых эмоциональных состояний — гнев, жаль, страх и т. д. Животными используются звуковые сигналы, позы, движения, напоминающие жесты. Например, щенок виляет хвостом, когда он доволен, прижимает уши и оскаливает клыки, когда притворяется сердитым. Невербальный канал активно используется в процессе микрокоммуникации между людьми, и мы специально рассмотрим его особенности.

**Вербальный** канал доступен только роду человеческому, обладающему речевой способностью, способностью пользоваться естественным языком. Подчеркнем, что речевая способность — отличительный признак хомо сапиенс, для реализации этой способности потребовались нейрофизиологические и анатомические преобразования в телесности пралюдей: образование асимметрии головного мозга, выделение центров управления говорением и пониманием речи («речевые зоны» в мозгу), развитие артикуляционного аппарата, грациализация челюстей и т. п. Домашние животные не могут говорить именно потому, что они не имеют природных предпосылок для этого. Поэтому вербальный канал, подобно невербальному каналу, правомерно считать естественным.

Потребность в *искусственных коммуникационных каналах* возникает тогда, когда коммуникант и реципиент лишены непосредственного контакта, не могут ни видеть, ни слышать друг друга, и в то же время существуют социально-культурные смыслы, нуждающиеся в передаче и социальном времени и пространстве. Эти смыслы связаны, во-первых, с передачей

полезного практического опыта, во-вторых, с магическими верованиями первобытных людей. Для удовлетворения этой первичной коммуникационной потребности использовались два искусственных канала, которые появились если не одновременно, то сравнительно скоро после формирования неантропов:

- канал **иконических документов** - графические (на кости, на камне, на дереве) и живописные (одноцветные или многоцветные на стенах пещер) изображения;
- канал **символьных документов** — амулеты, украшения, талисманы, статуэтки, имеющие сокровенный магический смысл, а также языческие идола и вообще изображения богов...

Итак, письменность — это детище художественного канала, и вместе с тем — первооткрыватель ряда технических каналов, способствующих развитию не познавательно-эстетических ресурсов социальной коммуникации, а ее утилитарной эффективности: оперативности передачи, снижению себестоимости, повышению тиражности, увеличению дистанционности и комфортности. Рукописание книг в XV веке в Западной Европе сменило мануфактурное книгопечатание. В XIX веке произошла **промышленная революция**, благодаря которой документная коммуникация обрела полиграфическую и целлюлозно-бумажную промышленность, обеспечившую многотысячные тиражи газет, журналов, книг и огромный книжный рынок.

Вместе с тем, появились технические изобретения, значительно расширившие коммуникационные возможности исходных каналов: невербальный канал обогатился фотографией, а вербальный получил звукозапись (изобретение фонографа Т. Эдисоном в 1877 г.); благодаря телефону (запатентован А. Беллом в 1876 г.) вербальная коммуникация избавилась от пространственных ограничений; телеграф, изобретенный еще раньше (1832 г. русским изобретатель П. Л. Шиллинг, 1837 г. американский изобретатель С. Морзе), позволил мгновенно передавать текстовые сообщения с одного материка на другом; фотография бросила вызов реалистической живописи, а кино(1895 г.) было объявлено могильщиком театра. На стыке веков изобрели радио (1895 г. — А. Попов, 1897 г. — Г. Маркони). Произошла, можно сказать, **первая техническая революция** в сфере социальных коммуникаций.

XX век стал свидетелем **второй технической революции**, плодами которой явились фототелеграф и телевидение, видеозапись и компьютерная связь, электронная почта, выросшая в конце 90-х годов в глобальную коммуникационную систему Интернет. Вторая техническая революция знаменовала появление нового рода социальной коммуникации — **электронной коммуникации**. Становление электронной коммуникации еще не завершено. Многообещающие возможности мультимедиа (текст + движущееся изображение + звук), ведутся эксперименты по распознаванию текстов и изображений, по речевому вводу и выводу информации в компьютерных системах. Можно сказать, что мы находимся на пороге **синтеза** всех известных нам родов коммуникации: устной, документной, электронной...

В зависимости от материально-технического оснащения, т. е. от применяемых каналов, различаются **рода социальной коммуникации**. Род коммуникации — совокупность родственных коммуникационных каналов. Их три:

- **Устная коммуникация**, использующая, как правило, одновременно и в неразрывном единстве естественные невербальные и вербальные каналы; ее эмоционально-эстетическое воздействие может быть усилено за счет использования таких художественных каналов, как музыка, танцы, поэзия, риторика. К устной коммуникации относятся путешествия с познавательными целями экспедиции, туризм.
- **Документная коммуникация**, применяющая искусственно созданные документы, первоначально — иконические и символные, а впоследствии письменность, печать и различные технические средства для передачи смыслов во времени и пространстве (определение понятия «документ» — см. раздел 3.4).
- **Электронная коммуникация**, основанная на космической радиосвязи, микроэлектронной и компьютерной технике, оптических устройствах записи.

Все три рода взаимодействуют друг с другом, образуя смешенные, гибридные коммуникационные каналы, которые появляются благодаря использованию различных ионических средств в устной и документной коммуникации....

### **Коммуникационные барьеры**

Реализация коммуникационной функции устной коммуникации затрудняется коммуникационными барьерами — препятствиями на пути движения смысла от коммуниканта к реципиенту. Эти барьеры делятся на 4 класса:

- 1. Технический барьер в виде шумов и помех** и искусственных коммуникационных каналах. Шумы имеют естественное происхождение, а помехи создаются умышленно. Из-за воздействия шумов и помех уменьшается различимость полезных сигналов и возникает актуальная задача распознавания сигналов на шумовом фоне. Эта задача актуальна для радиосвязи, проводной связи, видео звукозаписи, компьютерной техники (вспомним компьютерные вирусы, засорение пространства Интернет и окончательное решение ее вряд ли возможно, так как всякое новое поколение техники страдает своими «болезнями», неизвестными ранее.
- 2. Межъязыковый барьер** возникает при несоответствии языков, кодовых систем, тезаурусов коммуниканта и реципиента. Это ситуация «Вавилонского столпотворения», когда люди говорят на разных языках и не могут понять друг друга. В настоящее время насчитывается несколько тысяч стихийно возникших языков, наречий и диалектов. Главный ущерб, наносимый межъязыковым барьером, состоит не в том, что чужеземцы, сталкиваясь друг с другом, не могут объясниться на бытовые, торговые или военные темы. Здесь устное разноязычие преодолевается за счет невербального или иконического канала (если нет толмача-переводчика). Главная беда состоит в том, что в силу социально-мнемической функции, функции социализации и мировоззренческой функции естественный язык накладывает печать своеобразия на национальную культуру, общественное сознание, индивидуальное мировоззрение. Межъязыковые барьеры разделяют род человеческий на чуждые и враждующие друг с другом этносы, народы, нации.

Манящий идеал межчеловеческой гармонии и мира оказывается не достижимым; разноязычное человечество не может быть единым человечеством. Кардинальный способ преодоления **межязыкового барьера** виделся и **разработке искусственного языка международного общения**. Первым языком такого рода стал **воляпюк**, предложенный в 1879 г. в Германии И. М. Шлейером, Слова естественных языков в нем видоизменялись и теряли опознаваемость.... Воляпюк оказался чересчур сложным для практического использования, поэтому в дальнейшем международные языки стали строиться на основе интернациональной лексики, преобразованной по вкусу авторов. Грамматика максимально упрощалась. Количество проектов к 30-м годам XX века исчислялось тремя сотнями. Образовалось научное направление **интерлингвистика**. Наиболее популярны следующие продукты интерлингвистики:

Эсперанто (основан в 1887 г. Л. Заменгофом, Польша);

Идо (реформированный Эсперанто, 1907 г., Франция);

Окциденталь (1921-1922 гг., автор Э. Валем, Эстония);

Новиаль (синтез идо и окциденталья, осуществленный Л. Есперсеном, Дания, в 1928 г.);

Интерлингва — создан в 1951 г. Ассоциацией международного вспомогательного языка в США.

Наиболее успешным проектом оказался язык Эсперанто, который заслуживает специального рассмотрения

**3. Социальный барьер** возникает между людьми, говорящими на одном и том же естественном языке, но принадлежащими к различным социальным группам. Затруднено взаимопонимание разных поколений (споры «отцов» и «детей»), представителей разных классов и сословий, имеющих антагонистические интересы, жителей города и села, мужчин и женщин, людей с разным образовательным цензом и т. д. Сущность социального барьера не в различных социолектах, жаргонах, стилях речи, отличающих одну социальную группу от другой, а в различии ценностных ориентации, личного психофизиологического и житейского опыта, содержание групповой памяти. Эти различия неустранимы, да и нет необходимости стремиться к их устранению, так как это привело бы к унылом унификации рода человеческого — «все на одно лицо».

**4. Психологический барьер** возникает вследствие искажений в перцепции, неизбежно сопровождающей коммуникацию. Перцепция, напомним, представляет собой познание (восприятие) коммуникантом и реципиентом друг друга. Это познание использует этические и эстетические критерии, ситуационные расчеты, привычные симпатии и антипатии. В результате в сознании общающихся людей формируется образ (имидж) партнера, который может быть привлекательным или отталкивающим, безразличным или волнующим и т. д.

## ***Глобальная коммуникационная система Интернет***

***История возникновения*** Интернет такова. В конце 60-х - начале 70-х годов Агентство перспективных разработок Министерства обороны США создало компьютерную сеть, охватывающую все научные центры страны (в основном — университеты), для обеспечения информационного обмена между ними и сохранения ценной информации в случае поражения некоторых из этих центров во время ядерной войны. Была разработана технология связи между сетью и компьютером посредством протоколов, которая используется до сих пор. Постепенно компьютерная сеть охватила все вузы США, к ней подключились частные информационные и почтовые системы, различные образовательные, гуманитарные и коммерческие службы.

В начале 90-х годов в Европейском центре ядерных исследований в Женеве Тим Бернерс-Ли разработал технологию «Всемирной паутины» (World Wide Web - WWW). В эту «паутину» вошли организации различных стран, и Интернет стала международной, в принципе — глобальной компьютерной сетью. Но она была не общедоступным, а элитарным коммуникационным средством.

Во второй половине 90-х годов происходит *взрывоподобное* развитие сети Интернет и связанных с нею коммуникационных технологий. В конце XX века в Интернете насчитывалось более 300 млн. постоянно подключенных к ней серверов. *Сервер* — компьютер несколько большей мощности по сравнению с обычным персональным компьютером, который служит физическим носителем информации, доступной пользователю Сети. Интернет, по общему мнению, прекращается и **виртуальное** государство со своей **собственной «киберкультурой», территорией и населением**, независимым от национальных или политических границ.

Россия, несмотря на кризисное состояние науки и экономики, с 1995 г. подключилась к Всемирной паутине. В 1999 г. были сотни коммерческих провайдеров - владельцев серверов и региональных научно-образовательных сетей, обеспечивающих доступ к Интернет практически во всех крупных городах России. Особенно большую и активную деятельность по внедрению Интернет в России развернул Институт «Открытое общество» (фонд Сороса).

***Дефиниция Интернет*** вытекает из *сущностных функций*, присущих сети, а именно:

- Интернет — *глобальный коммуникационный канал*, обеспечивающий во всемирном масштабе передачу мультимедийных сообщений (коммуникационно-пространственная функция);
- Интернет — *общедоступное хранилище информации*, всемирная библиотека, архив, информационное агентство (коммуникационно-временная функция);
- Интернет — вспомогательное средство *социализации и самореализации* личности и социальной группы путем общения с заинтересованными партнерами, *всепланетный клуб* деловых и досуговых партнеров.

Исходя из сказанного, получаем **дефиницию: Интернет** — глобальная социально-коммуникационная компьютерная сеть, предназначенная для удовлетворения личностных и групповых коммуникационных потребностей за счет использования телекоммуникационных технологий. В этой дефиниции учтены следующие отличительные признаки Интернет:

- социально-коммуникационная сущность сети, обусловленная коммуникационно-пространственной и коммуникационно-временной функциями, т. е. Способностью **обеспечить Движение смыслов** в социальном пространстве и времени;
- предназначенность для удовлетворения коммуникационных **Потребностей** не общества в целом, а отдельных личностей и социальных групп, обусловленных их стремлением к социализации и самореализации;
- вхождение в систему *электронной коммуникации*, благодаря использования компьютерной базы и телекоммуникационных технологий;
- *глобальные масштабы* Сети.

Не касаясь технологических подробностей, перечислим **основные технические решения и термины**, принятые в Интернет.

WWW — *Всемирная паутина* представляет собой пространственно распределенную информационно-поисковую систему, состоящую из следующих элементов:

**информационных ресурсов** в виде: *Web -страниц*, представляющих собой адресованные (имеющие однозначный адрес), машиночитаемые документы, содержащие текст, графическую информацию, в том числе — многоцветные изображения, и ссылки на другие документы, как-то связанные с данным; система ссылок образует *гипертекст*, облегчающий информационный поиск; *сайтов* — совокупности страниц, принадлежащих частному лицу или организации и размещенных на каком-либо сервере; сайты (от англ. *сайт* — участок) имеют свои адреса; на одном сервере может размещаться несколько сайтов; *каталогов* и *файлов* -средств организации информационных ресурсов;

**информационно-поисковых языков** *словарного* и *классификационного* типа, служащие для поиска информации по ключевым словам и индексам иерархических классификаций (русскоязычные поисковые системы Рамблер, Апорт, Яндекс, Ау; англоязычные — **логических операций**, используемых при поиске с помощью *операторов* И, ИЛИ, НЕ, а также расширении поисковой зоны путем **отбрасывания** окончания и суффиксов слов;

технических средств реализации в виде серверов с размещенными на них сайтами и страницами и средствами проводной и радиосвязи, образующими узлы и глобальную *структуру* сети;

программного обеспечения, включающего *протоколы*, регламентирующие обмен информацией между компьютерами (интерфейс), *систему адресов* компьютеров, сайтов, документов, страниц, гипертекстовые языки для описания содержания документов, специальные программы для движения в Сети (*браузеры*, или *навигаторы*) и др.

Несмотря на постоянное повышение комфортности диалога с Интернет, тематический поиск релевантных страниц в информационных ресурсах Паутины несколько не проще традиционного библиографического разыскания и требует огромного трудолюбия, настойчивости, логичности мышления, интуиции, цепкой памяти, которыми всегда отличались профессиональные библиографы. Однако Интернет — не только информационно-поисковая система; он решает задачу, которая совершенно не свойственна ИПС: он формирует *виртуальные клубы* духовно близких пользователей Сети. Этой цели служат *телеконференции*, *списки рассылки*, наконец, *чаты* (chat — англ, болтовня).

Областями применения Интернет являются:

**А. Образование.** Учителя **общеобразовательных** школ охотно используют Интернет для общения друг с другом и с родителями своих учеников, для обмена профессиональным опытом, иногда **обращаются** к ресурсам Сети, чтобы **обогащить** содержание уроков, но многие педагоги настороженно относятся к стремлениям детей углубиться в виртуальное пространство Интернет, опасаясь нежелательных последствий. Другое дело — средняя специальная и высшая школа.

Здесь активно разрабатывается идея *дистанционного обучения*, суть которого состоит в замене физического перемещения студентов к источникам знания на виртуальное перемещение знаний к студентам. Дистанционное обучение "особенно привлекательно для заочного образования. Большинство вузов имеет в Интернет свои сайты, где размещаются не только рекламно-ознакомительные материалы, но и электронные версии учебных пособий, методические материалы, контрольные задания и т. д. Существуют привлекательные проекты *виртуальных вузов*, предусматривающие мобилизацию лучших преподавателей и специалистов региона для участия в педагогическом процессе.

**Б. Библиотеки** используют телекоммуникационные возможности Интернет:

- 1) для обслуживания читателей в режиме теледоступа, без посещения читальных залов; правда, авторское право не допускает размещение на библиотечных серверах текстов первоисточников, но зато поиск информации в электронных справочниках, энциклопедиях и библиотечных каталогах вполне доступен;
- 2) для библиотечной кооперации в **виде обращения** к электронным каталогам других библиотек, скачивания библиографических записей из центра каталогизации, передачи фрагментов баз данных, заказа литературы в книжных магазинах, книгообмена и др.;
- 3) для развития профессиональных контактов с отечественными и зарубежными коллегами путем: электронной почты, подписки на тематические листы рассылки, телеконференций и т. п. Библиотечные работники высоко оценивают колоссальные информационные ресурсы Интернет, но склонны рассматривать их как дополнение к справочно-библиографическим фондам, а не как их замену.

**В. Музеи** используют свои серверы для предоставления следующих *услуг*: справки об адресах, часах работы, телефонах; предварительный заказ билетов

и организация экскурсий, публикация анонсов выставок и коллекций; проведение дискуссий специалистов и любителей искусства и др. Реализуется проект «Музеи России», который ставит задачи: открыть миру Российское культурное наследие, способствовать росту культурного туризма в Россию; развивать дистанционное образование; формировать среду общения для музейных специалистов. Создан «Всероссийский реестр», включающий более двух тысяч музеев, многие музеи располагают сайтами, раскрывающими их экспозиции.

**Г. Здравоохранение** в Интернет представлено телемедициной. *Телемедицина* — это использование телекоммуникаций и компьютерной технологии в сочетании с опытом специалистов-медиков для оказания врачебной помощи в отдаленных районах, в любое время суток и при любой погоде. Телемедицина незаменима в чрезвычайных обстоятельствах и при катастрофах. Кроме телемедицины, Интернет используется для распространения медицинских знаний, «фармакологической информации, экологического мониторинга и поддержания экологической **безопасности**.

**Д. Трудоустройство** облегчается с: помощью баз данных Интернета, где собраны сведения о компаниях-работодателях, об имеющихся вакансиях и **требованиях** к соискателям. Кроме того, есть банк биржи труда, куда работник может включить свои предложения по трудоустройству. Благодаря Сети, — утверждают американские специалисты, вы почти всегда можете найти рабочее сообщество, которое вам подходит, если дадите себе труд поискать его».

**Е. Гражданские инициативы.** Виртуальное пространство Интернет — прекрасное поле для развертывания гражданских инициатив независимо от официального одобрения. Характерный пример — использование Интернет российскими правозащитниками.



**Задание 1.4.** Приведите примеры коммуникационных барьеров в Вашей организации.

---

### **Выводы и ключевые слова**

Изучение коммуникаций происходило в разных науках. Начало ее изучения было положено в философии, которая осуществляла рефлексию над личностными взаимодействиями, общением.

После появления социальных наук модели социального взаимодействия были разработаны в социологии, социальной психологии, психологии. На современном этапе происходит коммуникативный переворот во многих общественных и гуманитарных науках. Встает вопрос о создании метатеории коммуникации.

Одновременно с этим активизируются исследования коммуникации в рамках технических наук и кибернетики. Эти науки изучают информационный аспект коммуникации.

В теории управления синтезируются наработки всех наук, коммуникации рассматриваются и как механизм передачи сообщений (аспект взаимодействия), и как содержание сообщения (информационный аспект).

## Контрольные вопросы и задания

1. В какой области знания впервые началось изучение коммуникаций?
2. Почему рефлексивный, критический взгляд на стереотипные методы решения проблемы предполагает коммуникацию, диалог? Кто в истории познания первый использовал эту закономерность?
3. Кто из античных философов обобщил знания о технологиях речевого общения?
4. Какое развитие в современном управлении получили знания о коммуникациях античных философов?
5. Назовите основные современные парадигмы изучения коммуникаций.
6. В чем заключаются основные коммуникативные проблемы современной жизни, по мнению М.Хайдеггера?
7. Как связаны особенности понимания коммуникативных проблем у Ж.-П.Сартра с его тезисом о свободном выборе человеком собственной сущности?
8. Какие уровни выделяет К.Ясперс в своей специальной и общей теории коммуникации?
9. Чем характеризуется уровень экзистенциальной коммуникации в специальной и общей теории коммуникации К.Ясперса?
10. Что такое «осевое время», по К.Ясперсу, и почему именно «осевое время» является условием диалога культур?
11. Какова структура социального взаимодействия Т.Парсонса?
12. Какие процессы обеспечивают, по Т.Парсонсу, внутреннюю согласованность в социальных взаимодействиях?
13. В каких случаях социальные взаимодействия, по Т.Парсонсу, устойчивы, а в каких подвержены коррозии?
14. Назовите пять пар универсальных дилемм, которые должен решить, в соответствии с взглядами Т.Парсонса, любой деятель?
15. Какой выбор (имея в виду выбор из пяти универсальных дилемм Парсонса) совершает, преимущественно, современный деятель в области государственного управления?
16. В чем отличие моделей социального взаимодействия по Парсонсу и в соответствии с теорией символического интеракционизма?
17. Покажите связь модели транзакции Э.Берна с представлениями о человеке З.Фрейда?
18. Что такое дополнительные и пересекающиеся транзакции?
19. Приведите примеры дополнительных и пересекающихся транзакций в сфере управления вообще, и государственного управления, в частности?
20. Какие типы коммуникационных барьеров Вы знаете?
21. Назовите основные области применения Интернет как коммуникационного посредника.

## Библиографический список (основной)

1. *А.В.Резаев* «Парадигмы общения: взгляд с позиции социальной философии». СПб, 1993. С. 25-45.
2. *Соколов А.В.* Общая теория социальной коммуникации: Учебное пособие. - СПб. - 2002. - С. 440 -453

3. *Берн Э.* Игры, в которые играют люди. Люди, которые играют в игры. Л., 1992. С. 16-36.
4. *Зверинцев А.Б.* Коммуникационный менеджмент. — СПб: Союз, 1997. С. 7-23.
5. История теоретической социологии. Т.3. М., 1999. С. 135-146.
6. *Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. — М., 1992. С. 166.
7. Макиавелли, маркетинг и менеджмент. — СПб.: Питер, 2004. — 272 с.
8. Современная западная философия. Словарь. М., 1998.
9. *Шибутани Т.* Социальная психология. — М.: Прогресс, 1969. С. 119-140.

(дополнительный)

10. *Русинов Ф.М., Никулин Л.Ф., Фаткин Л.В.* Менеджмент и самоменеджмент в системе рыночных отношений. — М., 1996. С.32-41.
11. *Урсул А.* Информация. Методологические аспекты. — М., 1971. С.180-186.
12. *Лосев А.Ф.* Жизненный и творческий путь Платона — Платон. Соч. в трех томах. Т. 1., М.: Мысль. 1968. С. 15-26.
13. *Платон.* Апология Сократа. — Платон. Соч. в трех томах. Т. 1., М.:Мысль. 1968. С. 81-113.
14. *Аристотель.* Риторика., кн. 3. Пер. С.С.Аверинцева — Аристотель и античная литература. М., 1978. С. 56-78.
15. *Гайденко П.П.* Философская герменевтика и ее проблематика. — Природа философского знания. Ч. 1. М.: ИНИОН, 1975. С. 134-218.
16. *Макиавелли Н.* Избранные сочинения. М.: Художественная литература. 1982. С. 301-327.
17. *Баткин Л.М.* Итальянское Возрождение в поисках индивидуальности. М.: Наука, 1989. С. 180-187.
18. *Кьеркегор С.* Страх и трепет. М., 1993. С. 306-320.
19. *Сартр Ж.-П.* Любовь, язык и мазохизм. — Проблема человека в западной философии. М.: Прогресс, 1989. С. 267-278.
20. *Сартр Ж.П.* Экзистенциализм — это гуманизм. — Сумерки богов. М.: Издательство политической литературы. 1989. С. 319-345.
21. *Гайденко П.П.* Человек и история в экзистенциальной философии Карла Ясперса. — Ясперс К. Смысл и назначение истории. М.: Издательство политической литературы. 1991. С. 5-28.
22. Структурно-функциональный подход. — Критика современной буржуазной теоретической социологии. М.: Наука. 1977. С. 18-34.
23. Феноменологическая социология — Критика современной буржуазной теоретической социологии. М.: Наука. 1977. С. 95-135.
24. *Шибутани Т.* Социальная психология. М.: Прогресс. 1969. С. 85-120.

## Тема 2. Система внутренних коммуникаций в органах государственного и муниципального управления

---

### Учебные цели

1. Показать систему коммуникаций в организации.
2. Охарактеризовать формальные коммуникации в органе власти
3. Рассмотреть методы анализа и регуляции неформальных коммуникаций в органах власти.

### План

1. Система коммуникаций в организации.
2. Формальные коммуникации в органе власти: построение и регуляция.
3. Неформальные коммуникации в органе власти: анализ и регуляция

### 2.1. Система коммуникаций в организации

Известно, что менеджер тратит от 50 до 90% своего времени на коммуникацию. Эти цифры свидетельствуют о том, что управление деятельностью в значительной части сводится к управлению коммуникациями

---

Так, П. Друкер пишет: «Менеджер побуждает, направляет и организует людей на выполнение заданий, но не более. Его единственным инструментом является письменное или устное слово либо язык цифр. Независимо от того, связана ли работа менеджера с техникой, расчетными операциями или продажей продукции, эффективность менеджера зависит от его способности слушать и читать, от его способности говорить и писать. Ему нужно искусство доводить свои мысли до сознания других людей» (Peter F. Drucker. *The practice of management*. — N.Y. 1959. P. 346). В данном случае подчеркивается значимость умения правильно донести информацию до подчиненных. Другой аспект — способность к организации взаимодействия, выделяет Якокка Ли. «Если он (руководитель) не способен правильно строить отношения с себе подобными, то какой от него прок компании? Его единственное назначение в качестве руководителя — это побуждать к деятельности других людей, если он не умеет этого делать, он, следовательно, не на своем месте» (Якокка Ли. *Карьера менеджера*. Пер. с англ. — М., 1991. С. 83).

---

Умение организовать людей для реализации целей организации связано со способностью придавать определенной деятельности смысл, а задание смысла возможно только через коммуникацию. Таким образом, схема управления деятельностью принимает вид: **«Управление деятельностью — управление смыслами — управление коммуникацией»**.

Рассмотрит первую часть этой схемы — **«Управление деятельностью — управление смыслами»**. Необходимость этой связи подтверждает то, что деятельность, которая не имеет смысла для индивида, не только не эффективна, но и, просто, невозможна. Даже деятельность раба или заключенного имеет определенный смысл. Он заключается в сохранении

собственной жизни. При этом деятельность тем более эффективна, чем ближе ее внешне задаваемый смысл к внутреннему личностному смыслу.

Вторая часть схемы — «**Управление смыслами — через коммуникации**». Для того чтобы понять смысл этой связи, рассмотрим место феномена смысла в структуре деятельности. Смысл может быть задан двумя способами. Первый — через изменение объективных условий деятельности, объема ресурсов, законов, «правил игры». Второй способ — подключение к осознанной цели через непосредственную коммуникацию. Первая задача — прерогатива администратора, изменяющего формальные условия деятельности вторая — **лидера**. Объединить людей вокруг общих целей организации можно, задав единую интерпретацию реальности и единое «видение». Смысл деятельности, задаваемый лидером должен стать личным смыслом человека. Он задается через неформальные коммуникативные механизмы

Анализ модели управления коммуникациями в организации предполагает построение классификации коммуникативных потоков в организации. Эта классификация может быть осуществлена по ряду оснований:

Таблица 1

### Типология коммуникационных потоков

Основания классификации	Типы коммуникационных потоков
По отношению к системе управления	Внутренние, Внешние: PR, Маркетинговые
По направлению	Вертикальные сверху-вниз Вертикальные снизу-вверх Горизонтальные внутри отделов Горизонтальные между отделами
По содержанию передаваемой информации	Директивные (регламентирующая) Аналитические Оценочные Отчетные Согласования
По механизму трансляции	Формальная Неформальная

Управление коммуникациями должно опираться на принципы, описанные Ч.Барнардом:

- каналы связи должны быть четко определены и хорошо известны всем членам организации,
- необходимо определить формальную связь для каждого члена организации
- линия связи должна быть максимально прямой и короткой,
- линия связи должна использоваться целиком,
- компетенция лиц, являющихся коммуникационными центрами, должна быть адекватной,

- нельзя допускать прерывания линии связи,
- каждое сообщение должно быть аутентичным.

Необходимо учитывать, что даже при идеальном построении формальным коммуникационных потоков искажения информации неизбежны за счет параллельного прохождения по неформальным каналам. Воздействие неформальной коммуникации при движении информации сверху-вниз сказывается при обсуждении и коллективном восприятии директив. Кроме того, сам стиль управления, выражающийся в форме передачи распоряжений, в способах делегирования ответственности и распределении обязанностей имеет в значительной степени неформальный характер. Таким образом на поведение в группе будут оказывать влияние:

- формальная информация с учетом искажений,
- информация, прошедшая по неформальным каналам,
- нормы поведения, существующие в группе,
- индивидуальные цели, ценности и нормы.

Все перечисленные факторы в совокупности задают реальную мотивацию деятельности, реализующуюся в изменении поведения. Индивидуальное поведение каждого сотрудника группы должно быть при этом скоординировано с поведением других, что обеспечивается коммуникационными и информационными воздействиями.

Дальнейшее движение информации будет связано с контролем, отчетностью относительно реального поведения в группе и выполнения директивы или. Контрольная и отчетная информация будут при этом проходить тоже по формальным и неформальным каналам. Кроме того, реальное поведение при выполнении распоряжений будет оказывать обратное воздействие на нормы поведения в группе, нормы организационного поведения в целом и на поведение отправителя. Отправитель, получая информацию о выполнении распоряжения, должен скорректировать свои дальнейшие директивы и взаимодействия.

Функцию установления обратной связи выполняет информационный поток «снизу-вверх». Его содержание составляет отчетно-контрольная, инициативно-инноваторская информация и информация собственно обратной связи, включающая в себя сведения и восприятия распоряжений, степени их выполнения, оценку деятельности руководства в целом. Информационный поток «снизу-вверх» обычно менее интенсивен, чем поток распоряжений и инструкций, идущих сверху. Это связано, с одной стороны, с тем, что он иногда сознательно ограничивается руководством с целью избежания информационных перегрузок, а, с другой — с традиционно меньшей активностью подчиненных по сравнению с вышестоящими сотрудниками. Одной из важнейших задач управления этим потоком является организация и интенсификация постоянной обратной связи, введение ее в регламентированное русло. Что касается отчетной информации, то основная трудность ее получения связана с искажениями при передаче по уровням иерархии. На каждом уровне происходит корректировка «в свою пользу», после чего отчет значительной степени теряет свою объективность.

Важнейшее значение приобретает сейчас **управление горизонтальными коммуникациями**. Это связано, как с безусловной значимостью горизонтальных, в значительной степени, неформальных взаимодействий в любых типах организаций, так и с тенденцией преобразования существующих организаций в духе сокращения уровней иерархии и перехода к «горизонтальной» структуре. Эмпирические исследования показывают, что до 70% объема внутренних коммуникаций носит горизонтальный характер.

---

**Задание 2.1.** Перечислите коммуникационные потоки, выполняющие функцию обратной связи в Вашей организации.

---

## **2.2. Формальные коммуникации в органе власти: построение и регуляция**

Управление формальными коммуникациями в организации имеет два основных аспекта:

1. Построение коммуникационных и информационных потоков,
2. Регуляция коммуникационных и информационных потоков.

Построение информационных потоков осуществляется для типичных, заранее заданных задач и функций организации,

*Построение коммуникационных потоков совпадает и происходит совместно с проектированием организационной структуры.*

Назначение формальных коммуникаций — линий связи, по Ч.Барнарду — регламентировать и нормировать труд персонала.

**Основа формальных коммуникаций — регламенты.**

**Регламенты фиксируют правила и нормы формальных коммуникаций**

Под регламентом мы будем понимать совокупность правил, положений, определяющих порядок работы государственных органов, учреждений, организаций, предприятий. Применительно к государственному управлению, необходимо говорить о проектировании порядка регламентации управленческого труда, т.е. об «оргпроектировании».

*[Под оргпроектированием понимается процесс разработки и внедрения проектов рационализации управленческого труда на базе требований НОТ и возможностей современной организационной и вычислительной техники с целью повышения эффективности работы аппарата управления (Кибанов А.Я., Мамед-Заде Г.А., Родкина Т.А. Управление персоналом. Регламентация труда. М., 2000)].*

Регламентирование в управлении проявляется в двух аспектах:

- в статике,
- в динамике.

Регламентирование в статике определяет:

- статус звеньев системы управления или самой системы,
- цели и задачи каждого звена,
- место в системе управления,
- взаимосвязи с другими звеньями,

Уставы, положения о производственно-хозяйственных системах и о структурных подразделениях, должностные инструкции, в основном статичны.

Регламентирование в динамике позволяет определить использование рабочего времени или протекание процессов управления во времени. Регламенты выполнения отдельных функций, процедур в процессе управления, распорядок рабочего дня руководителей, специалистов и служащих, работа подразделений аппарата управления, регламент совещаний — динамичны.

Регламентация управленческой деятельности требует определения совокупности регламентирующей документации. Состав регламентов управленческого труда персонала может быть представлен в таблице 1.

Таблица 2

### Состав регламентов управленческого труда в организациях

Элементы системы управления	Виды регламентов	Основное содержание регламентов
Функции	Схема функциональных взаимосвязей подразделений аппарата управления	Устанавливает степень участия подразделения организации в выполнении управленческих функций
Функция	Функциональная матрица разделения труда в подразделениях аппарата управления	Устанавливает степень участия отдельных исполнителей внутри подразделения организации в выполнении управленческих функций
Функция	Коэффициент централизации функций управления (Кцф)	Характеризует распределение работ по выполнению функций между уровнями управления:  $Кцф = T(Ч)_{гу} / T(Ч)_{гу} + T(Ч)_{ц}$ где:  $T(Ч)_{гу}$ — трудоемкость (численность) работ по функциям, выполняемыми работниками главного управления;  $T(Ч)_{ц}$ — трудоемкость (численность) работ по функциям на уровне отделов
Функции	Коэффициент специализации функций управления	Характеризует распределение работ по выполнению функций между разными подразделениями на одном уровне управления:

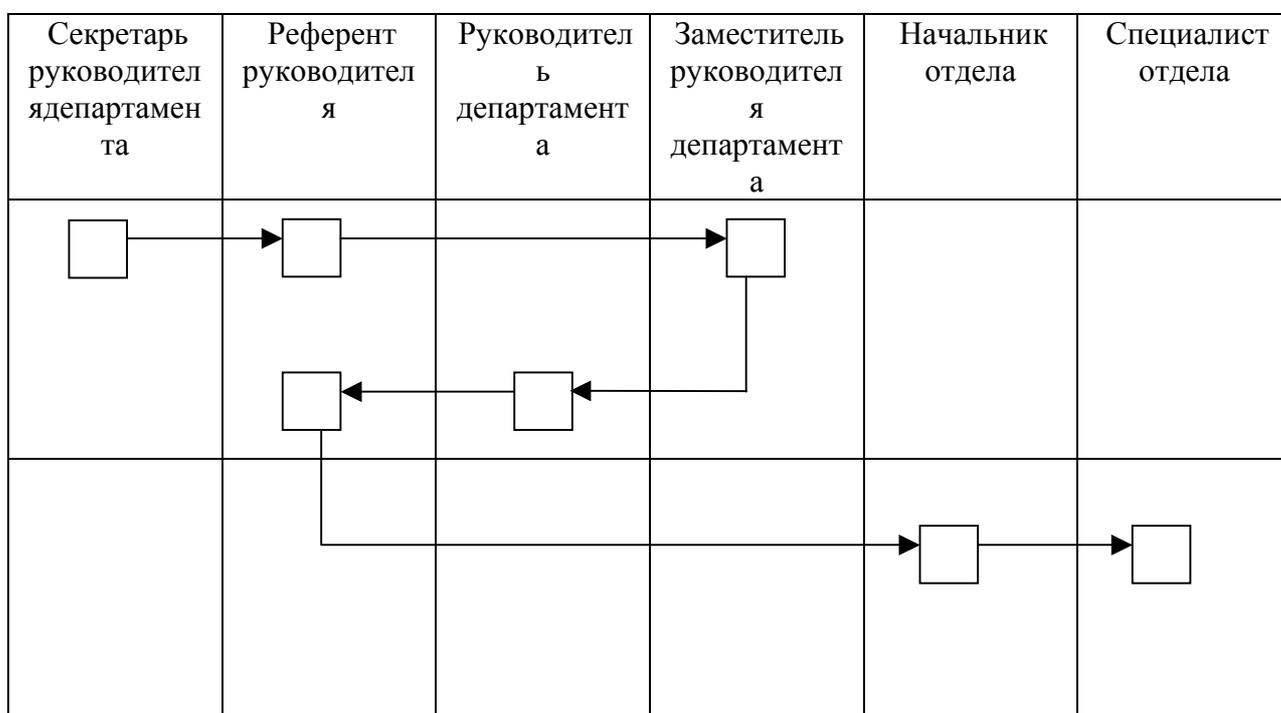
		<p><math>K_{сф} = T(Ч)с / T(Ч)о</math>, где:</p> <p><math>T(Ч)с</math> — трудоемкость (численность) работ по функциям, выполняемым в специализированном подразделении;</p> <p><math>T(Ч)</math> — трудоемкость (численность) общего объема работ по функциям</p>
Оргструктура	Типовые структуры аппарата управления	Определяют состав и количество подразделений аппарата управления, их взаимосвязь и подчиненность для каждой группы организации
Оргструктура	Нормативы численности управленческого персонала	Количественное значение различных категорий работников управления
Оргструктура	Нормы управляемости	Рациональное число работников, закрепленных за одним работником сферы управления
Процессы	Сводная карта процедур	Определяет полный перечень процедур по функциям (подфункциям) управления
Процессы	Структура трудоемкости процедур	Определяет трудоемкость выполнения процедур по функциям или операций по процедурам в зависимости от заданной степени детализации
Процессы	Оперограмма процесса	Устанавливает последовательность выполнения операций по заданной процедуре с указанием конкретных исполнителей
Процессы	Органограмма процесса	Устанавливает распределение полномочий между органами управления в процессе выполнения определенной функции (процедуры)
Процессы	Документограмма процесса	Устанавливает маршрут прохождения определенного документа через звенья управления с указанием сроков и характера выполняемой работы
Процессы	Коэффициент нормирования процессов управления ( $Пн$ )	<p>Определяет уровень нормируемости управленческих работ:</p> <p><math>Пн = Пнт / Ппос</math>, где:</p> <p><math>Пнт</math> — трудоемкость нормируемых управленческих работ, чел/час;</p> <p><math>Пот</math> — общая трудоемкость управленческих работ, чел/час</p>
Процессы	Коэффициент регламентации процессов управления	<p>Определяет уровень регламентации управленческих процессов:</p> <p><math>Прег = Прп / Поп</math>, где:</p> <p><math>Прп</math> — трудоемкость регламентированных процедур, <math>Поп</math> — общая трудоемкость процедур</p>
Информация	Схема информационных потоков	Устанавливает рациональные связи между источниками и приемниками информации и пути ее циркулирования
Информация	Схема документооборота в системе управления	Устанавливает перечень входящих и исходящих документов, источник поступления и адресат, периодичность составления документов для отдельных подразделений системы управления
Информация	Коэффициент прямооточности документопотока ( $Кпд$ )	<p>Определяет рациональность маршрута движения документов:</p> <p><math>Кпд = Дк / Дф</math>, где:</p> <p><math>Дк</math> — кратчайший путь движения документа определенного вида,</p> <p><math>Дф</math> — фактический путь движения документов</p>

Информация	Коэффициент эффективного использования информации (Кэ)	$Kэ = \frac{Нри}{Нвх}$ , где: Нри — количество документов, используемых при выполнении управленческих работ, Нвх — количество входящих документов
Информация	Коэффициент стандартизации управленческой документации	$Kс = \frac{Нст}{Ноб}$ , где: Нст — количество стандартизированных видов документов; Ноб — общее количество документов
Кадры	Штатное расписание	Содержит перечень структурных подразделений аппарата управления, наименование и количество должностей в них, размеры должностных окладов
Кадры	Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих	Содержит основные квалификационные требования к знаниям, образованию и стажу работы управленческого потенциала
Нормы	ГОСТы, ОСТы, СТП	Устанавливают единые нормы, правила, требования к управленческой деятельности
Нормы	Устав организации	Определяет состав, структуру, компетенцию, порядок деятельности конкретной организации
Нормы	Положение об организации	Устанавливает основные права, обязанности, формы, порядок деятельности и ответственности организации и его должностных лиц
Нормы	Положение о структурных подразделениях	Устанавливает основные права, обязанности, формы, порядок деятельности, ответственность и структуру подразделения
Нормы	Должностные инструкции	Содержит характеристику состава и содержания работ отдельного работника, его права и ответственность
Нормы	Распорядок дня руководителя или специалиста	Устанавливает примерный распорядок рабочего дня

Для анализа и проектирования **информационных потоков** предполагается изучение маршрутов движения и обмена информацией в исследуемом объекте. В зависимости от цели анализа возможно исследование движения:

- отдельных документов (**маршрутная схема движения документов**),
- комплекса документов, сопровождающих выполнение основных управленческих процессов (**документограмма процесса, оперограмма и органиграмма**),
- всех документов организации — отдельного подразделения (**схема документооборота**),
- укрупненной схемы движения (обмена) информацией объекта (**схема информационных потоков**).

### Маршрутная схема движения входящего документа



В каждом прямоугольнике, обозначающем документ, с помощью условных знаков обозначаются операции, выполняемые в данном структурном подразделении. Принятые в схеме символы имеют следующие значения:

О — отвечает за выполнение данной функции, обобщает результаты, организует выполнение работы,

П — представляет предложение, информацию, необходимую для выполнения данной функции,

С — согласовывает подготовленный документ,

Р — принимает решение (утверждает, подписывает документ).

Если анализируется состав работ по какой-либо функции и указывается маршрут документов по этой функции, то такой процесс фиксируется в документограмме.

**Схема документооборота** устанавливает перечень входящих и исходящих, источник поступления и адресат, периодичность составления для отдельных подразделений или для всей системы управления организацией. Количественные показатели оценки системы документооборота в организации:

- Коэффициент прямоотчности документопотока,
- Коэффициент эффективности использования информации.

**Схема информационных потоков** имеет своей целью оценку рациональности его организации и разработку рекомендации по его совершенствованию. Схема информационных потоков устанавливает рациональные связи между источниками и приемниками информации и пути ее циркулирования.

Одновременно с выявлением комплекса задач по информационному обеспечению деятельности организации возникает проблема установления методов формирования, обработки и передачи информации, т.е. технологии выполнения управленческих работ по регламентации.

Цель анализа технологии управленческих работ — поиск резервов сокращения трудоемкости процессов путем их рационализации и автоматизации. Для реализации данной цели необходим следующий анализ:

- содержания труда по видам работ и категориям персонала,
- затрат рабочего времени и трудоемкости выполнения отдельных видов работ,
- технического обеспечения управленческих процессов,
- программного обеспечения управленческих процессов,
- коммуникационных взаимосвязей управленческих процессов.

Анализ содержания функций управления начинается с формирования перечня функций объекта в соответствии с регламентирующими документами. Затем функции детализируются до уровня процедур и операций. В результате заполняется таблица (смотри таблицу б).

Таблица 4

#### Состав функций объекта по операциям и исполнителям

Виды функций по регламентам	Фактически выполняемые функции	Состав процедур (операций) по функциям	Основные документы	Исполнители
1	2	3	4	5

Следующий этап — построение оперограмм, Оперограмма устанавливает последовательность операций по заданной процедуре с указанием конкретных исполнителей, трудоемкости и используемых технических средств (таблица 4).

Таблица 5

#### Оперограмма процедуры «Подготовка и оформление распорядительной документации» (фрагмент)

Перечень операций	Исполнители				Трудоемкость (чел/час)	Используемые технические средства
	И1	И2	И4	И4		
Получение задания на						

подготовку проекта приказа					0,1	–
Формирование содержания и составление проекта приказа					14,4	–

Оперограмма отдельных операций позволяет определить:

- дублируемые операции,
- наиболее трудоемкие операции,
- усложненные маршруты,
- рациональное использование технических средств.

Анализ процессов управления с помощью оперограмм позволяет разработать мероприятия по рационализации процессов управления с помощью современных технических средств<sup>8</sup>.

#### **Регуляция коммуникационных потоков в органах власти и организация коммуникаций для решения текущих задач**

**Система коммуникаций**, построенная для выполнения **типичных функций**, не может обеспечить решение всех задач управления. Необходимо не только построение единой системы связи, определенной и закрепленной в описанных регламентах, но и **регуляция коммуникационных потоков** в связи с решением новых **нестандартных задач или изменением ситуации**. К способам регуляции коммуникаций можно отнести следующие:

*1. Сбор оперативной информации для решения нестандартной задачи.* В отличие от алгоритма создания единой информационной системы сбор оперативной информации предполагает ее непосредственное использование. Вместе с тем важно не потерять эту «дополнительную» информацию и предусмотреть возможность ее включения и хранения в системе памяти организации. С учетом этих поправок процесс сбора оперативной информации можно представить как последовательность следующих этапов:

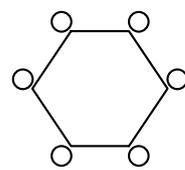
1. Анализ и детализация проблемы.
2. Определение потребности в информации (содержание, объем, параметры) в соответствии с управленческой задачей.

<sup>8</sup> В данном разделе использованы и обобщены материалы учебника Кибанов А.Я., Мамед-Заде Г.А., Родкина Т.А. Управление персоналом. Регламентация труда. М., 2000.

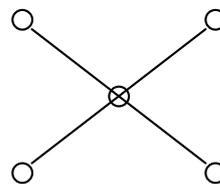
3. Постановка задач информационного поиска.
4. Сбор документированной информации из централизованной информационной системы организации и из внешних источников.
5. Сбор оперативной информации о состоянии объекта управления и окружающей среде.
6. Получение прогнозной информации (способ получения — собственная прогнозная деятельность, заказы прогнозов специалистам, использование существующих прогнозных данных).
7. Анализ и систематизация информации.
8. Использование информации или предоставление ЛПР для решения управленческой задачи.
9. Преобразование информации в форму, удобную для хранения и включения в централизованную информационную систему организации или подразделения.

## 2. Построение системы взаимодействий для решения текущих задач.

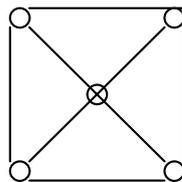
Очень часто имеющиеся регламенты, в частности должностные инструкции и положения об отделах не обеспечивают организацию взаимодействий для решения текущих задач. Руководитель образует для решения таких задач **временные рабочие группы**. Сеть показывает, каким образом, члены коллектива взаимодействуют друг с другом. Можно выделить четыре типа коммуникационных сетей:



«Круг»



«Штурвал»



«Сильно связанный граф»



«Цепь»

**Рис. 6 Схемы временных рабочих групп**

1. **«Круг»** — каждый член связан с двумя другими, рядом расположенными. Так тип сетей наиболее эффективен для решения творческих, исследовательских задач.
2. **«Штурвал»** — руководитель, занимающий центральное положение, имеет связь с каждым членом группы, в то время как другие имеют связь только с руководителем. В основе этой коммуникационной сети — принцип единоначалия. Эта система наиболее эффективна для решения задач стандартных в короткий срок, а также для принятия и выполнения решений в чрезвычайных ситуациях. Распространена в жестких,

иерархических структурах (армия, МЧС, частично — органы государственной власти)

3. **«Сильно связанный граф»** — сеть эффективна для решения как стандартных, но сложных задач, так и для нестандартных, но требующих централизованного руководства.

4. **«Цепь»** — коммуникация по этой сети происходит очень медленно, по принципу «испорченного телефона», в сети затруднена обратная связь. Сеть применяется либо в ситуациях невозможности иного пространственного размещения членов команды, либо при необходимости согласования точек зрения.

3. *Регуляция вертикальных коммуникационных потоков сверху-вниз и снизу-вверх.* Движение формальной информации сверху-вниз в основном тесно связано с формальной системой властных полномочий, определенной оргструктурой и зафиксированной в соответствующей документации — **штатном расписании, положении об отделах, должностных инструкциях.** Для регуляции передачи информации могут быть применены:

- стандартные формы передачи информации,
- дополнительная детализация каналов рассылки информации, адресатов рассылки, допуска к информации,
- введение дополнительных «сторожей информации» — лиц сортирующих и распределяющих входящую информацию,
- детализация требований периодической отчетности (ежедневные, еженедельные, ежемесячные и пр. отчеты),
- выбор принципа распространения информации: «доведение информации до каждого служащего» или «выборочная передача»,
- усиление «обратной связи» — дополнительный сбор контрольной информации, уточнение и проверка отчетной информации.

5. *Борьба с искажениями передаваемой информации, преодоление коммуникационных барьеров.* Искажения информации возможны в результате существования следующих барьеров:

- языковой барьер,
- барьер предвзятого отношения,
- барьер специализации,
- барьер несовпадения сфер компетенции,
- барьер различия статусов,
- барьер культурных различий,
- барьер, связанный с недостатками технической связи,
- барьер, связанный с недостаточностью делового общения,
- барьер, связанный с избыточностью информации,
- барьер «самозащиты инициатора информации»,
- барьер «преднамеренного ограничения гласности».

Борьба с искажениями состоит:

- в фиксации искажения с помощью обратной связи,

- в определении причин искажений— выявлении типов коммуникационных барьеров, препятствующих эффективной коммуникации,
- в устранении, насколько это возможно, основных барьеров

*6. Регуляция горизонтальных формальных коммуникаций.* Регуляция формальных коммуникаций внутри группы осуществляется через **распределение временных обязанностей** в пределах компетенции и должностных полномочий служащих. Методы регуляции аналогичны методам формирования временных рабочих групп и технологии делегирования полномочий. Другим аспектом этого направления коммуникативной деятельности является **регулирование формальных отношений между подразделениями**. Классические подходы к решению этой проблемы зафиксированы в рассмотренных методах «мостика Файоля», «соединительной оси Ликкерта» и пр. При создании дополнительных связей между подразделениями необходимо:

- выявление потребности в **дополнительных коммуникациях** или фиксация уже существующих неформальных коммуникаций,
- определение **времени действия** дополнительной связи,
- определение **назначение** дополнительных коммуникаций и ответственных лиц,
- **оповещение** всех заинтересованных лиц о новой информационной связи

*7. Организация согласования решений.* Коммуникационная система должна обеспечивать возможность для консультирования и согласования решений: организовать экспертизу, обеспечить соответствие законодательству, координацию с действиями других организаций, информировать участников процесса о сути предложения. Стандартной процедурой согласования является правила подписи. «Правила подписи» содержатся в форме распорядительной документации.

---

Они могут быть зафиксированы, например, в оперограмме процедуры подготовки и оформления **распорядительного документа**. Однако ситуация зачастую требует дополнительного **согласования**. Оно может проходить в форме совещаний, экспертиз, переговоров. Существует практика создания подразделений экспертной оценки. Существует несколько принципов согласования. Первый предполагает внесения поправок в документ до тех пор, пока не будет выработана версия, с которой согласны все. Этот метод дает каждому участнику право свободного вето в отношении рассматриваемого предложения и может породить бесконечные отсрочки. Кроме того, длительные переговоры могут привести к выработки пустого документа.

---

В случае, если решение должно быть принято быстро, целесообразно:

- передать предложение для **одновременного** анализа всеми участниками процесса согласования,
- установить **предельный срок** принятия решения,
- **передача** участниками согласования своих предложений руководителю для окончательного решения.

---

Когда решение требует согласования нескольких точек зрения, оказывается необходимым, чтобы все участвующие в подготовке решения были собраны вместе для непосредственного обсуждения на **совещаниях**. Когда желательно формализовать процедуру совещаний и в серии совещаний участвует одна и та же группа людей, на определенный срок может быть создан комитет. Важное преимущество совещаний и комитетов состоит в том, что все участники могут прямо и непосредственно общаться друг с другом. Это создает максимальную возможность для свободного обмена информацией и идеями. Комитеты работают успешно в том случае, когда они становятся средством формализации неформальной системы коммуникации, системы, которая уже в значительной степени действовала.

---

Помимо обеспечения свободного обмена мнениями и, следовательно, принятия более проработанных решений, совещания и комитеты выполняют другие важные коммуникативные функции:

- они способствуют глубокому пониманию выработанных решений участниками совещаний и комитетов,
- повышают чувство сопричастности к процессу выработки решений и мотивируют участников для дальнейшего принятия решений,
- обеспечивают согласие с новыми программами и организационными изменениями,
- обеспечивают взаимосвязь программ различных уровней и направлений,

*9. Организация внешнего и внутреннего консультирования в органах государственной власти.* Внутри государственной организации, как правило, недостаточно времени и ресурсов, чтобы проанализировать существующую деятельность, определить новые подходы и ввести меры повышения продуктивности и эффективности. Для решения этих задач целесообразно использовать **внутренних и внешних консультантов**. Консультанта можно определить как лицо, обладающее по своему положению и в соответствии с уровнем компетенции определенным влиянием на личность, группу или организацию, но не имеющее прямой власти, чтобы произвести изменения или реализовать программу совершенствования. Консультанты могут быть двух видов: **внешние**, не являющиеся государственными служащими, и **внутренними** — постоянными государственными служащими. Оптимальным является одновременное использование внутренних и внешних консультантов. Внешние консультанты обладают специальными знаниями, необходимыми только в данном конкретном случае, более объективны и независимы, заинтересованы в высоких темпах реализации проекта, их использование не увеличивает штат госслужащих. Внутренний консультант хорошо знает организацию, нуждающуюся в консультировании.

Деятельность внутренних и внешних консультантов можно подразделить на три основных категории:

1. совершенствование деятельности организации и ее структуры,
2. анализ проводимой политики,
3. проекты по внедрению новаций,
4. работа в различных проектах и программах.

10. *Создание «памяти» организации.* В любой организации возникает проблема хранения информации в таком виде, чтобы она была доступна в случае необходимости. Поэтому необходимо использование **системных методов регистрации и хранения документов и бумаг**. При создании любой системы регистрации и хранения надо соблюдать следующие требования:

- материал всегда должен быть **доступен**,
- материал должен регистрироваться, храниться и выдаваться с **минимумом затрат**.

10. *Создание информационных подразделений в организации.* Целью информационных подразделений является сбор информации из внутренних и внешних источников. Деятельность внутренних информационных подразделений способствует преодолению описанных выше коммуникационных трудностей и коммуникационных барьеров в организации. Можно выделить следующие функции внутренних информационных подразделений:

1. установление **единых классификаций** для движения информации внутри организации, что способствует созданию единого языка,
2. **дополнительный сбор** контрольной информации,
3. централизация и **упорядочение массивов** внутренней информации,
4. создание и внедрение **новых информационных технологий**.



**Задание 2.2.** Приведите примеры ситуаций в государственном и муниципальном управлении, где применимы различные типы коммуникационных сетей («круг», «штурвал», «сильно связанный граф», «цепь»).

---

### **2.3. Неформальные коммуникации в органах власти: анализ и регуляция**

Неформальные коммуникации в группах и организациях возникают в процессе взаимодействия членов коллектива. Люди при решении профессиональных задач вступают, наряду с формальными, в неофициальные, неформальные отношения. *Неформальная структура коллектива возникает и развивается спонтанно*. Взаимоотношения на неформальном уровне постепенно начинают восприниматься людьми как значимые и желанные, зачастую даже более значимые, нежели формальные взаимоотношения.

**Метод социометрии.** Анализ неформальных коммуникаций в организации предполагает выявление неформальной структуры в группе и организации. Методики выявления неформальной структуры начал разрабатывать основоположник социометрической науки о малых группах Дж.Л.Морено. Именно в исследованиях Морено впервые были различены формальная, видимая и неформальная, неявная («динамическая», «социометрическая») структуры.

Морено формулирует ряд **гипотез**:

1. В основе каждой формальной, официальной структуры лежит **неформальная социометрическая таблица**.
2. **Социальные конфликты и напряжения** усиливаются прямо пропорционально **психодинамическому различию** между этими двумя матрицами. Чем более официальная формальная структура не соответствует неформальной, тем острее конфликты в группе и организации.
3. **Непосредственное общение человека с человеком**, «коммуникационная форма» является самой значимой формой общения.
4. Активные межличностные отношения в организации влияют на **производительность**.

Методами выявления неформальной структуры являются:

- Анкета выборов — в случае исследования группы менее 20 человек.
- Социометрическая матрица — в случае исследования группы более 20 человек.

Социометрическая анкета предполагает ответы на вопросы подобного рода:

1. С кем из сотрудников я предпочел бы на работе сидеть рядом? Почему?
2. С кем из сотрудников я не хотел бы на работе сидеть рядом? Почему?
3. С кем из сотрудников я предпочел бы работать вместе? Почему?
4. С кем из сотрудников я предпочел бы не работать вместе? Почему?
5. С кем из сотрудников я хотел бы проводить свободное время? Почему?
6. С кем из сотрудников я не хотел бы проводить свободное время? Почему?

С помощью социометрических методов выделяются «линии притяжения», от которых зависит сплоченность группы и «изолированные структуры». Социометрический анализ позволяет сделать следующие выводы:

- Чем больше число взаимных притяжений, тем выше уровень групповой интеграции.
- Множество взаимных притяжений находит свое выражение в таких сложных структурах, как цепи, триады
- Чем больше число изолированных структур в группе, тем ниже уровень ее интеграции. Существуют различные формы изоляции: простая или обыкновенная изоляция, при которой индивид и сам не выбран, и сам не выбирает, изолированная триада, изолированная двойка и т.д.
- Большое число изолированных «двойных притяжений» («парных форм») ставит сплоченность группы под угрозу.

**NB**

В зависимости от направленности выборов различают три вида социометрической групповой организации:

1. **«Интровертная организация»** — большинство выборов направлено к лицам, находящимся внутри собственной группы, меньше выборов относится к индивидам вне группы (соотношение между первыми и вторыми примерно 66: 34).

2. «**Экстравертная организация**» — большинство выборов направлено не внутрь, а вовне, к лицам, находящимся вне собственной группы, и меньше выборов — к индивидам в группе (соотношение 42: 78).

3. «**Уравновешенные организации**» — количество выборов между лицами в группе и вне нее примерно одинаково (соотношение выборов 63: 61).

**Метод сетевого анализа.** Метод сетевого анализа основан на экспериментальных разработках К. Левина, Дж. Морено, Э.Мэйо (Хоторнские исследования). Сети — это упорядоченные неформальные группы индивидов, интенсивно общающихся друг с другом. Личностные сети бывают **радиальные и взаимосвязанные**. Они различаются по конфигурации и по интенсивности взаимодействий. Радиальные коммуникационные сети — слабые сети, взаимосвязанные — сильные. Слабые радиальные связи, несмотря на свою малую интенсивность (общение и передача информации происходит редко), характеризуются большой информационной нагрузкой. Это свойство характеризуется как «сила слабых сетей».

**Закон «силы слабых сетей» гласит — информационная сила коммуникационных взаимосвязей в диадах между двумя индивидами обратно пропорциональна близости социального статуса.**

---

Интенсивный обмен информацией идет по **радиальным сетям**. Близкие друзья встречаются часто, но редко сообщают друг другу что-либо новое. Для придания сети большей открытости необходимы сообщения, не носящие сугубо личный характер. Для быстрого распространения нововведений необходима хотя бы эпизодическая коммуникация между представителями разнородных групп. Самая длинная сеть коммуникации — 6 шагов.

---

#### Этапы анализа сетей

1. О **каждом члене** организации собираются **социометрические данные** о межличностных потоках сообщений, связанных с производственной деятельностью.
2. Выявляются **группы**, в которых индивиды общаются преимущественно друг с другом.
3. Выявляются **коммуникационные роли** в группах, структурные переменные показатели групп.
4. Выявляется **степень соответствия** формальной и неформальной структуры.
5. Дается рекомендация для **совершенствования оргструктуры**.

---

Выделяются следующие «коммуникационные роли»:

- «**Связной информации**» — осуществляет связь между группами.
  - «**Лидер мнения**» — характеризуется более частым общением с внешними компетентными источниками информации и большой приверженностью нормам возглавляемой им группы.
  - «**Космополит**» — осуществляет связь с внешней средой организации.
  - «**Сторож информации**» — осуществляют фильтрацию информации.
-

К структурным **переменным показателям** группы относятся:

- **Связность** — характеризуется числом внутренних взаимных связей.
- **Доминирование** — характеризуется наличием лидера мнения.
- **Открытость** — характеризуется числом внешних связей.
- **Уровень сплоченности группы** — определяется наличием цепей (+), наличием триад (+), числом взаимных притяжений (+), числом изолированных единиц (-), числом изолированных двойных притяжений (-).

### **Регуляция неформальных коммуникациями в органах власти**

Управление неформальными коммуникациями возможно с позиции, как неформального лидера, так и администратора. **Рассмотрим особенности стратегий лидера.**

Поведение лидера в **государственном и муниципальном управлении** основано на харизматическом типе легитимности власти (М.Вебер). Если властные должностные лица обладают харизмой, управленческие отношения основываются на авторитете. Подчинение, преданность начальству основывается на личном доверии и преданности лидеру.

Существуют различные теории лидерства: одни из них считают харизму и лидерские качества врожденным качеством человека, другие предлагают различные технологии лидерского воздействия.

---

Так, У.Беннис и Б.Нанус выделяют четыре стратегии поведения лидера:

- **Стратегия I: внимание через видение.** Лидеры демонстрируют свое видение результата и это видение притягивает к нему людей. Видение результата возможно при сильной концентрации внимания на цели своей деятельности, в том случае, когда человек знает, чего он хочет, и умеет представить этот результат в определенном образе.
- **Стратегия II: смысл через коммуникацию.** Управление смыслами деятельности возможно благодаря способности передать привлекательный образ будущего — образ, вызывающий у других энтузиазм и желание работать. Деятельность последователей неформального лидера зависит от общего понимания смысла деятельности и единой интерпретации реальности, облегчающие скоординированные действия. Стиль и способы, с помощью которых лидеры формируют и передают смысл, чрезвычайно разнообразны.
- **Стратегия III: доверие через определение позиции.** Доверием пользуются лидеры, которые предсказуемы, чьи взгляды известны и которые этих взглядов придерживаются. Лидерство требует упорства, постоянства цели и стабильности позиции.
- **Стратегия IV: применение своего «Я» через позитивное само-восприятие** Лидерство неразрывно с позитивным самовосприятием. Он состоит из трех главных компонентов: знания своих сильных сторон, способности заботиться и развивать эти сильные стороны и способности поддерживать равновесие между собственными сильными и слабыми сторонами и потребностями организации. Неизменным спутником эффективного лидерства является вера в успех и позитивное отношение к неудачам.

---

Стратегии лидерского воздействия не являются в полном смысле технологиями, поскольку неотчуждаемы от личности лидера. Скорее, это — описание наиболее общих закономерностей спонтанного поведения

лидеров, некоторого искусства вести за собой людей. Вместе с тем, знание этих закономерностей может помочь людям, обладающим задатками лидера, и стремящимся к их реализации и развитию.

Кроме того, для управления неформальными коммуникациями разработаны и некоторые отчуждаемые от личности неформального лидера методы. В числе таких административных технологий следующие:

**1. Различные способы мотивации труда госслужащих.** Интересы, стремления государственных и муниципальных служащих играют важную роль в формировании отношений, складывающихся на службе. Как правило, они носят дифференцированный характер: служение интересам государства и народа; интересы ведомства, интересы структурного подразделения; групповые интересы корпорации чиновников; приоритет своего учреждения, личные интересы. Для применения различных мотивационных мер необходимо выявить степень удовлетворения сотрудников условиями труда и его оплаты, понять индивидуальные особенности каждого сотрудника. Этим целям может служить *внутреннее социологическое исследование и тестирование*. Особенно важна эта работа для адаптации молодых сотрудников.

---

Н.И.Глазунова в учебнике «Система государственного управления» говорит в четырех возможных оценках госслужащими деятельностью своего руководства, правительства, правящего режима в целом: высокой, средней, низкой и отрицательной. Высокая оценка предполагает, что служащие полностью удовлетворены политикой режима, а их индивидуальные цели совпадают с целями государства; средняя — что служащие испытывают противоречивые чувства к целям режима; низкая — когда у служащих появляются пессимистические взгляды на политику правительства и накапливаются факторы, усиливающие чувство незащищенности, снижающие мобилизованность и осложняющие отношения к лояльным членам коллектива; и отрицательная — когда индивидуально-личностная позиция служащих резко противостоит целям государственной политики. Это может вызвать потребность выступить с политическим протестом, может привести к отставке, но может и не иметь никаких внешних проявлений.

---

Важную роль в мотивации госслужащих играет информационный обмен между руководством и рядовыми сотрудниками. Эту роль может выполнять *внутренний маркетинг*.

*Внутренний маркетинг организации* — это деятельность отдела по связям с общественностью, направленная на усиление мотивации организационного поведения индивидов и групп. Составляющими внутреннего маркетинга являются следующие направления деятельности:

- выявление **неформальной коммуникационной** сети организации;
- выявление наполняющих информационное поле организации **слухов, искаженных управленческих команд и распоряжений, организационных стереотипов, ярлыков, негативных оценок, организационных ценностей**, их систематизация и использование в работе;
- выявление лиц, выполняющих **коммуникационные роли** в организации — «сторожей», «лидеров мнения», «связных»,

«космополитов» — и оказание им поддержки в выполнении коммуникационных функций;

- изучение **степени информированности** различных групп и подразделений по ключевым вопросам организации;
- измерение **информированности административно-управленческого персонала** об оценках его управленческих решений рядовыми сотрудниками организации;
- использование **печати (многотиражная газета, «обращения», листовки, календари), местного радио и телевидения, аудиовизуальных средств** для формирования позитивных установок, формирования общественного настроения;
- создание постоянных **лекториев, семинаров, курсов, общественных слушаний**, укрепляющих организационные связи,
- организация **праздничных вечеров, выездов на природу** и пр.

## **2. Использование неформальных коммуникаций и процессов самоорганизации для повышения эффективности деятельности органов власти.**

Необходимо рассматривать неформальные отношения как продолжение и дополнение должностной деятельности: человек выполняет официальные предписанные функции, но дополняет их своим понимаем управленческих задач, инициативой, объединением с единомышленниками. В таком случае неформальные коммуникации будут опосредовать формальные воздействия и регламенты.

---

Например, можно использовать сложившихся неформальные группы для создания **временных рабочих групп, команд** для решения текущих задач, поддержка инициатив снизу, самоорганизующихся процессов. Можно привлечь к работе сотрудников нескольких подразделений, которые после окончания проекта позволят поддерживать коммуникации.

Учитывая, что сотрудники более охотно обращаются за информацией к знакомым людям, администрация должна способствовать установлению дружеских отношений между сотрудниками.

---

## **3. Использование неформальной информации — слухов в целях организации.**

Целесообразно использовать каналы неформальной коммуникации в целях управления, для усиления официальной структуры. Неформальная связь действует более оперативно, и она более доступна и проста для восприятия. Недостатком неформальной информации является ее недостоверность. Прием «искусственного создания слухов», родившийся в военной практике (см., например, Пиков Н. Наше оружие — слухи // Soldier of fortune. — 1995. №4), может выполнять в организации функцию обратной связи.

---

Так, «запустив» слух о возможном нововведении можно быстро выявить реакцию персонала на предполагаемую реформу.

---

## **3. Учет неформальных структур и принятие мер, компенсирующих недостатки коллективов.**

Знание особенностей неформальной структуры, выявленное в сетевом анализе целесообразно учитывать при распределении заданий и организационных изменениях.

Так, необходимо учитывать, что:

- в закрытых группах будут плохо внедряться нововведения, но успешно решаться сложные задачи, требующие согласованных усилий;
- доминантным группам следуют поручать задачи, требующие быстрого решения;
- нововведения будут быстрее внедряться в открытых и смешанных группах, в группах, где много «космополитов».

**4. Формирование корпоративного духа, создание условий для социальной жизни госслужащих.** Руководители должны стремиться удовлетворить социальные потребности своих подчиненных, создать условия для социальной жизни, формировать мировоззренческое единство:

- формировать **корпоративное мышление** у сотрудников
- давать сотрудникам такую работу, которая позволяла бы им **общаться**,
- создавать на рабочих местах дух **единой команды**,
- **не разрушать** возникшие неформальные группы, если они не наносят организации реального вреда,
- **создавать условия** для социальной активности членов организации вне ее рамок.

---

Одним из средств формирования корпоративной культуры государственных служащих является распространение групповых мифов, подкрепляющих представления о лидерстве в своей области, укрепление авторитета своего ведомства. Помогают создать корпоративную культуру профессиональные кодексы, отраслевые праздники, музеи учреждений (отрасли, территориально-административных единиц), популяризация ценностей и традиций госслужбы в книгах, брошюрах, рекламных проспектах, кино- и видеофильмах.

---

Основу корпоративного мышления у государственных и муниципальных служащих составляет «**государственное мышление**» — *способность мыслить в масштабах и интересах всего государства, прежде всего населения.*

**5. Преобразование продуктивных неформальных связей в формальные.** Неформальные структуры, выявленные в сетевом анализе (см. параграф 1) и способствующие реализации целей организации, закрепляются в регламентах, преобразуются в формальные. Возможно объединение отделов или, наоборот, их разукрупнение.

**6. Изменение связей, препятствующих эффективному управлению.** В том случае, если неформальные коммуникации наносят вред организации, возможно принятие ряда административных мер:

- изменение **состава** группы,
- **перемещение** неформального лидера в другую группу,
- изменение **пространства** взаимодействия и пр.

Кроме того, необходимо неформальное взаимодействие с лидером группы, стремление вступить с ним в продуктивный диалог.

Применительно к государственному и муниципальному управлению важнейшим направлением борьбы с нежелательными неформальными отношениями является **противодействие коррупции и протекционизму**.

*Коррупция* означает злоупотребление служебным положением, прямое использование должностным лицом прав и полномочий в целях личного обогащения.

---

**Коррупция** оказывает негативное влияние на экономическую ситуацию, разрушает рыночные механизмы и конкуренцию, ведет к повышению цен и нерациональному использованию государственных ресурсов. Существующая коррупция одна из важнейших причин недостаточно высокого уровня доверия населения к власти. В конечном счете, коррупция увеличивает неравенство в обществе, обостряет чувство несправедливости и вызывает социальный протест у населения, снижает эффективность работы аппарата. *Коррупция, как свидетельствуют социологические опросы россиян, является одной из основных проблем национальной безопасности России*

---

Рост коррупции чиновников современного российского общества обусловлен рядом факторов. Среди них:

- быстрый переход к новой экономической системе, не подкрепленный необходимой правовой базой и правовой культурой;
- незрелость демократических культурных традиций;
- образование «вакуума» в государственно-культурной сфере как следствие распада советской системы контроля.

?

В борьбе с коррупцией используются различные методы, среди которых:

- разработка законодательных актов;
- формирование профессиональной госслужбы;
- ограничение вмешательства государства в экономику;
- совершенствование механизма государственного распределения и регулирования;
- усиление контроля за органами управления;
- гласность в работе органов власти.

Не менее сложно и противодействие **протекционизму**. Данное явление демонстрирует негативную роль неформальных коммуникаций в организационной культуре российских органов власти.

---

По данным социологических опросов большинство госслужащих считает, что на карьерное продвижение влияют следующие факторы: протекционизм — 65,9%, профессионализм — 49,4%, богатство — 48,3%, национальность — 39,6%, умение работать с людьми — 30 %

---

**Причины живучести протекционизма** связаны с национальными традициями, экономической ситуацией, недостаточным распространением в государственном и муниципальном управлении рациональных технологий работы с кадрами.

#### **8. Формирование административной этики госслужащих.**

**Административная этика** — нормы отношений, поведения, предписываемые особым общественным и профессиональным статусом государственных служащих. Проблема этики в госуправлении связана с тем, что перед госслужащими возникает вопрос «морального выбора» в процессе его профессиональной деятельности. В качестве средства регулирования поведения руководителей и служащих выступает не только внешний (законы, кодексы, нормы), но и **внутренний контроль** (убеждения, ценности, моральные принципы).

При возникновении этических дилемм управленцы могут следовать **трем принципам**:

- максимальный **социальный результат** и удовлетворение **интересов** большинства людей;
- соблюдение **прав, свобод и достоинства** других людей;
- **справедливое распределение выгод и издержек** среди различных групп и слоев населения.

---

Во всех странах возросло внимание к административной этике. Так, в США в 1985 г. принят «Этический кодекс американского общества государственного управления», создан Совет по борьбе с коррупцией и эффективности государственного управления при Президенте США, а в 1989 г. на основе закона об этической реформе сформирована самостоятельная структура — Бюро по правительственной этике, наделенное правом издавать распоряжения по вопросам этики, устанавливать набор стандартов поведения госслужащих, давать этическую оценку принимаемых законов, осуществлять специальные программы обучения служащих.

В России ученые Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации разработали примерный этический кодекс государственных служащих Российской Федерации. В Администрации Президента РФ и правительственных структурах ведется работа над кодексом государственной службы, который включает правовые и моральные требования.

---



**Задание 5.2.** Какие рациональные технологии кадровой работы противостоят, на Ваш взгляд, протекционизму?

---

#### **Выводы и ключевые идеи:**

---

Построение системы формальных коммуникации в организации происходит совместно с проектированием организационной структуры. Основа формальных коммуникаций —

регламенты. К числу важнейших регламентов относятся: положение об организации, положение об отделе, должностная инструкция.

**Должность государственного служащего** — один из важнейших регулятивов формальных коммуникаций в органах власти. Это — и общественный статус, и совокупность формальных прав и обязанностей, и определенный стандарт поведения, зафиксированный в нормативной документации.

Формальные коммуникации в органах власти определяются организационной структурой, функциональным содержанием деятельности и публичным правом.

Особый вид управления формальными коммуникациями — регуляция коммуникативных потоков и организация коммуникаций для решения текущих задач.

Анализ неформальных коммуникаций может осуществляться с помощью метода социометрии. Социометрические методы позволяют обнаружить разрыв между внешними и глубинными уровнями групповой структуры. Исследование может производиться при помощи социометрической анкеты и сетевого анализа.

Управление неформальными коммуникациями возможно через лидерское и административное воздействия. В их числе: различные способы мотивации госслужащих, использование неформальных коммуникаций при создании команд и рабочих групп, формирование корпоративного духа. К неформальным коммуникациям, препятствующим эффективной работе органов власти относятся коррупция и протекционизм.

---

### Контрольные вопросы и задания

---

1. Какие требования предъявляются к системам формальных связей в организации?
2. Чем регулируется система формальных коммуникаций в организации?
3. Какова технология построения системы формальных коммуникаций?
4. Опишите основные этапы организационного проектирования систем управления. Выделите в нем аспекты построения формальных коммуникаций.
5. Каково назначение регламентации труда в организации?
6. Опишите состав регламентов управленческого труда в организации.
7. Какова цель анализа и проектирования информационного обеспечения формальных взаимодействий в организации? Решение каких задач они предполагают?
8. Что является источниками при анализе и проектировании информационного обеспечения регламентации труда? Какими методами они осуществляются?
9. В чем назначение логико-информационной схемы?
10. Для чего составляют маршрутную схему движения документа?
11. Опишите особенности составления и назначение маршрутной схемы движения документов, документограммы, органограммы, оперограммы.
12. В чем отличие схемы документооборота и схемы информационных потоков организации?
13. Каковы основные этапы анализа и проектирования методов формирования, обработки и передачи информации?
14. Какие недостатки технологии информационного обеспечения позволяет выявить оперограмма?
15. Какие компоненты включает в себя формальная организационная структура органов власти?
16. Что является системообразующим элементом организационной структуры в органах власти?

17. В чем специфика регламентации формальных коммуникаций в органах государственного и муниципального управления?
18. Опишите основные направления нормативно-правового регламентирования государственно-служебных отношений.
19. Исчерпывается ли управление формальными коммуникациями анализом и проектированием регламентов и способов их передачи?
20. Опишите технологию сбора информации для решения нестандартной задачи?
21. Какие типы коммуникационных сетей вы знаете? Для решения каких задач они предназначены?
22. Опишите основные способы регуляции коммуникационных потоков.
23. В чем причина особой значимости неформальных коммуникаций? Почему их существование невозможно запретить?
24. Какие гипотезы лежат в основе социометрического метода Дж. Морено?
25. Перечислите примерные вопросы социометрической анкеты.
26. Какие закономерности жизни малой группы выявил социометрический анализ?
27. Назовите виды социометрической групповой организации.
28. Перечислите достоинства и недостатки социометрического метода.
29. Дайте определение понятия организационной сети. Какие виды сетей вы знаете?
30. В чем суть закона «силы слабых сетей»?
31. Какие характеристики позволяет выявить процедура анализа сетей?
32. В чем заключаются трудности сетевого анализа?
33. Приведите основные этапы анализа сетей.
34. Какие коммуникационные роли позволяет выявить сетевой анализ?
35. Перечислите структурные показатели групп.
- 36.
37. Перечислите стратегии поведения лидера. Являются ли эти стратегии технологиями? Почему?
38. Что такое внутренний маркетинг организации? Какое структурное подразделение его осуществляет?
39. Какие основные направления деятельности предполагает внутренний маркетинг?
40. Как можно учесть характеристики неформальных коммуникаций при распределении заданий и структурных преобразованиях?
41. Перечислите возможности и основные направления регуляции неформальных связей.
42. Каковы причины коррупции?
43. Что может, на ваш взгляд, способствовать преодолению протекционизма в органах власти?
44. Какие мероприятия позволят создать условия для социальной жизни коллектива?
45. В чем особенности неформальных коммуникаций в органах государственного и муниципального управления?

#### Библиографический список (основной)

1. Беннис У., Нанус Б. Лидеры. — СПб., 1993. С. 20-70.
2. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. — М., 2002. — 551 с.
3. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. — М.: 2000. — 912 с.
4. Десев Л. Психология малых групп. — М. 2005. С.41-54, 97-102.
5. Зверинцев А.Б. Коммуникационный менеджмент. — СПб., 1997. С. 78-84.

6. Кибанов А.Я., Момед-Заде Г.А., Родкина Т.А. Управление персоналом. Регламентация труда. — М. 2000. С. 11- 25, 185-207, 245-259.
7. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих — М., 1999. С.36-482.
8. Роджерс Э., Агарвала-Роджерс Р. Коммуникации в организации. — М., 1980. С. 59-68.
9. Саймон Г.А., Смитбург Д.У., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях. — М., 1995. С. 169-209.
10. Травин В.В., Дятлов В.А. Основы кадрового менеджмента. — М., 1995. С. 294-304.
11. Эффективность государственного управления. Пер. с англ. Под общей ред. С.А.Батчикова и С.Ю.Глазьева. — М. 1998. С. 419-435, 591-633.

(дополнительный)

12. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. – М.: ТК Вебли, Изд-во Проспект, 2004. – 560 с.
13. Карлоф Б. Деловая стратегия. — М., 1991. С. 52-58.
14. Курочкин А. Принципы организационного проектирования предприятий // Проблемы теории и практики управления, 1998, № 1. — С. 90-96.
15. Мескон М., Альберт М., Хендоури Ф. Основы менеджмента. Пер. с англ. / Общ. Ред. И вступ. Ст. Л.И. Евенко. — М.: Дело, 1994. — С.330-359.
16. Морено Дж. Социометрия. — М., 1958. С. 30-42.
17. Пиков Н. Наше оружие — слухи // Soldier of fortune. — 1995. №4, Р. 56-67.
18. Почепцов Г.Г. Теория и практика коммуникации. — М., 1998. С. 198-204, 296-303.
19. Рютингер Р. Культура предпринимательства. — М., 1992. С. 124.
20. Саймон Г.А., Смитбург Д.У., Томпсон В.А. Менеджмент в организациях. — М., 1995. С. 169-180.
21. Соловьев В.С., Величко Е.Л. Организационное проектирование систем управления — Новосибирск, 1999. — С. 11-16, 37-75.
22. Управление персоналом организации. Под ред. Кибанова А.Я. — М.: Инфо-М, 1997. — С 45-89.
23. Эффективность государственного управления. Пер. с англ. / Под общей ред. С.А.Батчикова и С.Ю.Глазьева. — М. 1998. — С. 692-707.

## **Тема 3. Система внешних коммуникаций в органах государственного и муниципального управления**

---

### **Учебные цели**

1. Показать роль внешних коммуникации органов власти и управления в новых концепциях государственного управления.
2. Охарактеризовать внешнюю среду органов государственной и муниципальной власти и управления.
3. Проанализировать основные направления, проблемы и тенденции взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и управления и общественности

### **План**

Роль внешних коммуникации органов власти и управления в новых концепциях государственного управления

Внешняя среда органов государственной и муниципальной власти и управления

Основные направления, проблемы и тенденции взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и управления и общественности

### ***3.1. Роль внешних коммуникации органов власти и управления в новых концепциях государственного управления***

В 80-е годы столетия на Западе произошла смена парадигм государственного управления. На смену классическим представлениям о рациональной бюрократии М.Вебера и А. Файоля пришла концепция «нового государственного управления» или «государственный менеджмент». В соответствии с этой концепцией власть стала трактоваться не как право и возможность оказывать публично-управляющее воздействие на общественные процессы, а как механизм по предоставлению услуг населению, правительство – как конкурирующий по отношению с частным сектором субъект предоставления услуг, гражданин – как клиент, потребитель.

---

Наиболее последовательную практическую реализацию эта концепция получила в Великобритании (время правления премьер-министра Маргарет Тетчер), Новой Зеландии, частично Австралии, США. Так, в Великобритании произошли кардинальные изменения: были приватизированы государственные предприятия и различные сферы общественной жизни (сфера жилищного сектора, медицинского обслуживания, образования, железные дороги и др.); проведена реорганизация министерств в направлении деполитизации деятельности госаппарата; отношение к гражданам как к клиентам, которым администрации предоставляет общественные услуги, реализовывалось в форме установления контрактных отношений; были созданы публичные службы, независимые от министерств.

---

Очевидно, что принципы концепции «нового государственного управления» и практика их реализации затрагивала, в первую очередь, именно внешние взаимодействия органов власти и управления. В рамках клиентоориентированного подхода кардинальным образом менялись взаимоотношения с гражданами, а также с предприятиями, предоставляющими общественные услуги. Последние становились независимыми хозяйствующими субъектами, а отношения с ними утрачивали субординационный характер. Роль государственного аппарата по отношению к многим предприятиям, предоставляющим услуги, стала сводиться к координации, созданию условий для предоставления качественных услуг и контролю качества.

История показала неоправданность абсолютизации принципов «государственного менеджмента». В качестве недостатков, особенно характерных для «переходных» стран, относят:

- злоупотребление «усмотрительным» поведением;
- неуниверсальность клиентских отношений и клиенториентированного подхода, в частности для внутренних отношений в государственном аппарате;
- недоучет специфики государственно-служебных отношений и связанных с ним ограничений;
- неадекватность оценки результативности деятельности органов власти и управления с позиций исключительно экономической эффективности, без учета социальной эффективности и др.<sup>9</sup>

В настоящее время большинство исследователей считает, что концепция «государственного менеджмента» не стала идеальной моделью государственного управления, однако ее идейная направленность - клиенториентированный подход, требование подчинить государственную службу общественным запросам, стремление к повышению эффективности обратной связи государственного управления – не подвергаются сомнению и стали инвариантной составляющей скорректированных концепций государственного управления.

---

<sup>9</sup> Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. – М.: ТК Вебли, Изд-во Проспект, 2004. – с.47-51; Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации / Вопросы государственного и муниципального управления - №1, т.1, 2007 – с. 32-33

Административная модернизация в России проходит на основе одной из таких концепций – концепции демократического государственного управления. Она не отрицает полностью установки «государственного менеджмента», а, скорее, дополняет и корректирует их.

На сегодняшний день в России одной из главных целей реформы государственного управления и государственной службы является принципиальное изменение характера взаимоотношений федеральных, региональных и муниципальных органов с населением: гражданами, специальными группами, предприятиями, фирмами. Это изменение предполагает переход от административного и силового давления к *управлению на основе правовых и финансовых механизмов, принципов взаимовыгодного сотрудничества и создания условий для свободной деятельности людей.*

Фактически это означает необходимость переориентации деятельности органов власти по следующим важнейшим **направлениям**:

- ориентация органов власти и управления на взаимодействие с гражданином, наделенным правами и обязанностями, а не только с потребителем услуг.
- **уважение и близость** органов власти к гражданам и их организациям, стремление к **контактам, сотрудничеству, координации** усилий, отказ (за исключением необходимых случаев) от принуждения, директив, приказов по отношению к общественности;
- отношение органов власти **к гражданину как субъекту**, а не как к послушному объекту управления,
- контрактные отношения рассматриваются как предпочтительная форма общественных отношений, вместе с тем понимается их ограниченность; контракты и административные договоры не отменяют в определенных случаях порядок субординации между органом публичной власти и подрядчиком, организацией, предоставляющей услуги;
- рационализация процесса формирования бюджетов, заключающаяся в предоставлении законодательным органам прогнозной информации о затратах и результативности;
- **гражданский контроль за деятельностью органов публичной власти** - контроль за деятельностью государственного аппарата не только со стороны вышестоящих организаций, но и «снизу» — **со стороны населения**;
- **сосуществование государственного и частного предложения** на рынке услуг, при предъявлении особых (соотнесенных не столько с рыночными принципами, сколько с целями и потребностями и интересами граждан и общества в целом) требований к общественным услугам – речь идет, скажем, о школьном обучении, службе спасения, фундаментальных исследованиях, основой оценки деятельности которых не может исключительно и преимущественно служить критерий экономической эффективности.

**Принципы сервисного управления**, ориентированного на **потребителя общественных услуг**, на удовлетворение потребностей населения реализуются также в теории и практике муниципального управления.

Так, ряд авторов считают базовым элементом, клеточкой всей муниципальной деятельности, основой экономических и социальных отношений между людьми на территории муниципальных образований считают именно **муниципальную услугу**<sup>10</sup>

Муниципальными услугами называются такие услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут ту или иную ответственность.

К муниципальным услугам относится весь комплекс жилищно-коммунальных, транспортных, бытовых, торговых, образовательных, медицинских, досуговых и пр. услуг. К муниципальным услугам эти авторы относят также обеспечение общественного порядка, благоустройство и содержание территории, обеспечение санитарного и экологического благополучия. Даже то, что обычно обозначается как «комплексное социально-экономическое развитие» муниципальных образований трактуется как создание условий для увеличения объема и качества муниципальных услуг.

Важный, с точки зрения рассмотрения внешних взаимодействий органа власти, вывод заключается в понимании производности всех функций местного самоуправления от функции оказания муниципальных услуг населению<sup>11</sup>.

К специфическим свойствам муниципальных услуг относят:

- необходимость бесперебойного оказания услуг;
- необходимость рассредоточения услуг по территории поселения с целью максимального приближения к месту проживания человека;
- независимость полезности услуг от увеличения числа потребителей;
- невозможность ограничения доступа потребителей к некоторым муниципальным услугам;
- местный монополизм исполнителей некоторых муниципальных услуг (водоснабжение, электроснабжение).



**Задание 3.1.** Выделите элементы сервисного управления в органе местного самоуправления Вашего муниципального образования

---

<sup>10</sup> Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В.Б.Зотова / - СПб.: Лидер, 2005. – с. 141.; Бабун Р.В. Муниципальные услуги в системе муниципального управления / Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы: управление: материалы международной научно-практической конференции: 26-27 февраля 2007 года, г.Новосибирск. – Новосибирск: СибАГС, 2007. – С. 154-158.

<sup>11</sup> Бабун Р.В. Муниципальные услуги в системе муниципального управления / Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы: управление: материалы международной научно-практической конференции: 26-27 февраля 2007 года, г.Новосибирск. – Новосибирск: СибАГС, 2007. – С. 156.

### 3.2. Внешняя среда органов государственной и муниципальной власти и управления

Любая организация может существовать только, осуществляя обмен с внешней средой. Она не может функционировать, не получая извне ресурсы – информацию, энергию, сырье, - и не возвращая их после переработки в виде продуктов или услуг.

Пристальное внимание к внешней среде организации привлекла школа социальных систем. Именно в этой школе стали говорить об адаптации к внешней среде как основной цели организации, изменчивости внешней среды, необходимости информационного обмена между организацией и внешней средой. Организация стала пониматься не как машина (классические школы управления) или общины (школа человеческих отношений), а как организм, который может жить и развиваться только благодаря обмену с внешней средой.

Характеризуя внешнюю среду организации, авторы классического учебника по менеджменту выделяют среду «прямого воздействия» и среду «косвенного воздействия».

К «среде прямого воздействия» коммерческой организации относят поставщиков сырья, конкурентов, потребителей, профсоюзы, законы и государственные органы.

!

К «среде косвенного воздействия» - международные события, научно-технический процесс, политические, экономические, социально-культурные факторы.<sup>12</sup>

Ф.Котлер характеризует внешнюю среду через понятие **контактные аудитории**. Под этим понимается любая группа, которая проявляет реальный или потенциальный интерес к организации или оказывает влияние на ее способность достигать поставленных целей. Контактные аудитории либо способствуют, либо препятствуют усилиям фирмы по обслуживанию рынков. К контактными аудиториям, в окружении которых действует фирма, Котлер относит:

1. Финансовые круги – банки, инвестиционные компании, брокерские фирмы фондовой биржи, акционеры.
2. Средства массовой коммуникации – газеты, журналы, радиостанции, телецентры.
3. Государственные учреждения – органы местной власти, налоговая инспекция, арбитраж.
4. Гражданские группы действия – защитники окружающей среды, представители нацменьшинств, ассоциации потребителей.
5. Местные контактные аудитории – окрестные жители, общинные организации.
6. Широкая публика.

<sup>12</sup> Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента – М., 2001, с. 124.

7. Внутренние контактные аудитории – собственно рабочие и служащие, управляющие, члены совета директоров.<sup>13</sup>

Необходимость анализа внешней среды фирмы возрастает в постиндустриальный период развития западных стран, после окончания эпох массового производства и массового спроса. Именно в этот период резко возрастают темпы динамики внешней среды организации, осознается необходимость организации активного информационного обмена, внедрения технологий стратегического и оперативного маркетинга

Анализ внешней среды государственного органа или органа местного самоуправления можно провести также с помощью представлений о контактных аудиториях. К ним можно отнести:

1. Широкие круги населения.
2. Политические партии.
3. Органы государственной власти и управления различных уровней и ветвей власти.
4. Органы местного самоуправления.
5. Общественные организации и объединения: политические, религиозные, творческие, экологические, правозащитные, территориальные, национальные и др. объединения.
6. Профсоюзы и иные организации, представляющие интересы различных групп населения.
7. Средства массовой коммуникации.
8. Межрегиональные и межмуниципальные объединения.
9. Хозяйствующие субъекты, организации различных форм собственности и организационно-правовых форм.
10. Финансовые организации.
11. Подведомственные государственному органу организации: государственные и муниципальные предприятия и учреждения, иные организации государственной и муниципальной формы собственности.

Государственные органы и органы местного самоуправления вступают с контактными аудиториями во внешней среде во взаимодействия различного рода.

Попытаемся систематизировать отношения, возникающие в этих взаимодействиях.

---

<sup>13</sup> Котлер Ф. Основы маркетинга – М., 1992. – С. 149-151.

## Классификация отношений органа власти во внешней среде

Основания классификации	Типы отношений
Направленность отношений	Внутрисистемные  Публичные
Источник властных полномочий	Традиционные  Харизматические  Рационально-легальные
Характер взаимодействия	Субординационные.  Координационные.
Предмет взаимодействия	Экономические.  Информационные.  Финансовые.  Организационные и др.
Функциональная направленность	Отношения возникающие при:  планировании,  прогнозировании,  мотивации,  организации,  контроле.
Масштабы социальных последствий	Политические  Административные

**Внутрисистемные** отношения возникают между государственными органами различных ветвей и уровней, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

**Публичные отношения** – это отношения с общественностью, политическим партиями, бизнес-сообществом.

**Традиционные властные отношения** устанавливаются в обществе с преобладанием феодальных отношений, а также в организациях с устойчивыми корпоративными традициями.

**Харизматические отношения** основываются на авторитете руководителя, на его личностных качествах, личном безоговорочном доверии подчиненного к руководителю.

Управленческие отношения **рационально-легального типа** осуществляются на основе установленных правовых норм. Этот тип отношений характеризуется высоким уровнем правосознания. Главными отличительными признаками этого типа отношений являются следующие:

- Опора на управленческие нормы и стандарты
- Обусловленность служебной карьеры объективными факторами: компетентностью, профессионализмом, стажем, образованием.
- Основанности административной структуры и иерархии должностей на принципах регламентации деятельности, конкурсного отбора на госслужбу, дополняемого контрактом.
- Научном, рациональном обосновании норм и регламентов.
- Фиксированная оплата труда в соответствии со штатным расписанием и уровнем административной иерархии.

---

Этот тип отношений характерен для модели рациональной бюрократии, разработанной М.Вебером. В России рационально-легальный тип управленческих отношений стал внедряться в эпоху Петра I, его административных реформ.

---

Отношения **субординации** устанавливаются между органом власти и подведомственными организациями: предприятиями государственной и муниципальной форм собственности, бюджетными учреждениями социальной сферы

Отношения **координации** – с хозяйствующими субъектами, политическими, религиозными и иными общественными объединениями, семейными хозяйствами, населением в целом.

Отношения, складывающиеся в ходе выполнения **государственных функций**:

В ходе реализации **аналитической функции** - *формировании номенклатуры и структуры баз данных, отражающим уровень социально-экономического развития территорий, их инвестиционный потенциал, состояние государственной и муниципальной собственности, уровень и качество жизни населения, его потребности, степень их удовлетворения, состояние финансового, кадрового, материально-технического обеспечения деятельности органов государственного и муниципального управления и др.* - складываются отношения с субъектами, предоставляющими соответствующую информацию.

В ходе реализации **планово-прогнозной функции** - *разработке прогнозов социально-экономического развития территорий, прогнозных сценариев развития проблемных ситуаций; прогнозирование прямых и побочных, экономических, экологических политических, социальных, культурных и др. последствий принимаемых оперативных и тактических решений (в сфере управления государственным и муниципальным имуществом, создания или*

*реорганизации предприятий городского хозяйства, реализации нормативного правового акта, проведения общегородского мероприятия), участия в разработке концепций, планов, программ социально-экономического развития, целевых программ различного уровня и подготовка их к утверждению - складываются отношения между органом власти и подведомственными организациями, внутри органа власти, между органом власти и различными хозяйствующими субъектами, действующими на территории Российской Федерации, региона или муниципального образования.*

В ходе реализации **организационной функции** - *обеспечении исполнения решений вышестоящих органов, обращений граждан, иных документов, организации реализации программ социально-экономического развития территорий, целевых программ различного уровня, созданию условий для взаимодействия хозяйствующих субъектов, организаций социальной сферы, общественности и органов власти различного уровня – возникают взаимодействия внутри государственного органа или органов местного самоуправления (руководитель-исполнитель, отношения между подразделениями), внутри системы государственного и муниципального управления, с организациями различных форм собственности и организационно-правовых форм, с различными группами населения и их представителями.*

В ходе реализации **координационной и согласовательной функции** - *согласовании проектов решений (проектов нормативных правовых актов), участие в координации деятельности отделов и подразделений для решения комплексных текущих задач, участие в обеспечении единства всех стадий процесса государственного и муниципального управления – возникают отношения внутри органа власти, с вышестоящими органами власти, с исполнителями, экспертами, всеми заинтересованными лицами;*

В ходе реализации функции нормотворчества - *разработка (самостоятельно или под руководством), принятие (или предоставление на рассмотрение и утверждение) нормативных правовых актов; участие в подготовке и обосновании законодательных инициатив; разработка основных правил, норм, стандартов деятельности различных субъектов в системе государственного и муниципального управления, а также подведомственных организаций – возникают отношения внутри органа, разрабатывающего нормативный документ, с источниками информации, заинтересованными лицами.*

Отношения административного **контроля** - *осуществления прямого контроля государством над монопольными отраслями, такими, как транспорт, связь и др.; регулирования рынков тех товаров неэластичного спроса, которые отнесены к монополии государства, с помощью планирования цен, введения жестких ставок акцизных налогов, введения стандартов осуществления производственной и экономической деятельности и контроля за их выполнением; определения и поддержания принятого в обществе минимального уровня жизни, защиты национальных интересов в сфере международных отношений и т.д. - формируются между субъектами и объектами контроля, с носителями нормативной информации.*

В ходе **мотивации** - участия в разработке критериев и показателей эффективности деятельности подведомственных организаций; применение существующих систем мотивации по отношению к подведомственным организациям, а также руководителем по отношению к членам малого коллектива; оказании воздействия на поведение различных субъектов социально-экономической и политической жизни, направляющего его на достижение целей, определенных органами власти – складываются отношения между субъектами и объектами мотивации, носителями нормативной информации.

Масштабы социальных последствий и способы управленческих воздействий позволяют различать политические и административные отношения.

**Политические отношения** – это взаимодействия субъектов политики по поводу власти и управления.

К активным субъектам политических отношений относятся не только лица, занимающие политические государственные должности, не только выборные руководители различного уровня, но и ответственные чиновники государственной службы.

**Административные отношения** как способ реализации административного процесса предполагает:

- обязательное участие одного или нескольких органов исполнительной власти и должностных лиц управления;
- рассмотрение дел, относящихся к кругу полномочий органов управляющей системы и должностных лиц;
- участие граждан и юридических лиц;
- юридическую формализацию процедур в специальных правовых актах.



**Задание 3.2.** Можно ли говорить о маркетинговой среде государственного органа? Обоснуйте свой ответ.

---

### **3.3. Основные направления, проблемы и тенденции взаимодействия органов власти и общественности**

Для обеспечения участия граждан в государственном управлении и контроле за деятельностью аппарата необходима элементарная степень доверия к институтам государства и чиновникам. Кроме того, необходимость концентрации внимания на взаимодействии с населением обусловлена особой **двойственной ролью государственного аппарата** в России.

В идеальной модели (например, по Веберу) бюрократия отделена от политической деятельности и является лишь исполнителем решений субъектов политического управления, причем деятельность чиновников жестко регламентирована и обезличена. Такое положение дел, во-первых, невозможно в полной мере реализовать, а во-вторых, даже частичное



следование таким принципам приводит наряду с положительными результатами к множеству негативных последствий, главным из которых является отчуждение населения от власти.

В идеале государственная служба служит закону, государству, конституции, а не сменяющим друг друга у власти партии и лидерам. Они не участвуют и в законотворческом процессе. Обеспечивается это, в частности, тем, что государственные служащие, кроме так называемых «политических чиновников», остаются на своих местах при смене политического руководства. В реальности имеет место следующая ситуация:

- Смена власти ведет к значительным **кадровым перестановкам в аппарате государственной службы**, в ее высших и даже средних эшелонах.
- Для преодоления низкой эффективности работы аппарата государственной службы все большее число функций и прерогатив **передается на нижние этажи управленческой иерархии**, что автоматически расширяет уровень самостоятельности нижнего звена. Работа государственного служащего все менее может регламентироваться стандартными регламентами. К тому же часто эта работа не поддается реальному контролю. В этих условиях возможна регламентация только в виде свода общих правил и норм ориентировочного характера.
- Государственные служащие **сами принимают решения**, и эти решения становятся **реальной государственной политикой** по отношению к конкретным людям. В любой стране госслужащий вольно или невольно становится интерпретатором законодательных актов и политических решений, в значительной мере определяет, как, когда, в какой мере, какими средствами они должны реализоваться. Таким образом, включение государственных служащих в сферу политического управления становится неизбежным следствием развития современных тенденций управления.
- Важнейшей «зоной проникновения» чиновничьего аппарата в политику связана с тем, что, будучи профессионалами в своем деле, они зачастую более компетентны в ряде вопросов, чем, скажем депутаты или руководители высшего звена. **Давая советы, предлагая те или иные пути решения проблем**, чиновники фактически оказываются прямыми субъектами формирования политики.
- В современном обществе государственная служба должна не только реагировать на запросы, приходящие по каналам политического представительства, но и проявлять инициативу и предлагать новую административную «продукцию» и **услуги**, которые можно «продать» на политическом рынке, где начинает царить конкуренция.
- Существенным фактором является особенности политической и социальной ситуации в России. Здесь **неполнота, противоречивость и отсутствие необходимых законов открывает чрезвычайно широкий простор** для активной деятельности чиновников, фактически превращая их из исполнителей в создателей «правил игры». Кроме того, существенным моментом является существующий конфликт между бюрократией, имеющей большой политический вес и небюрократическими слоями населения.

Все перечисленные особенности реалий государственного управления делают особо значимым установление связей с общественностью и управление ими. Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предполагает гласность в работе государственной службы. **Открытость и отзывчивость** — более широкие понятия, открывающие гораздо большие, реальные возможности сотрудничества граждан с государственной службой; именно они заложены в системе «Паблик рилейшнз».

Таким образом, проблема анализа состояния, условий, обеспечивающих доверие граждан к институтам государства, работе аппарата государственной службы, формирования служб «Паблик рилейшнз», разработка моделей и механизмов превращения государственной службы в открытую систему, отзывчивую к нуждам и запросам граждан, представляются как первоочередные для политической науки и практики реформирования государственной службы.

Институт общественных отношений Великобритании дает следующее определение: «**Паблик рилейшнз** — это планируемые продолжительные усилия, направленные на создание и поддержание доброжелательных отношений и взаимопонимания между организацией и общественностью. Это — искусство и наука анализа тенденций, предсказаний их последствий, выдачи рекомендаций руководству организаций и осуществления программ действий в интересах организации и общественности»

Сэм Блэк определяет **PR** как «искусство и науку достижения гармонии посредством взаимопонимания, основанного на правде и полной информированности».

По мнению А.Б.Зверинцева, **PR** — деятельность по переводу прагматических целей организации в приемлемую для общества политику.

PR-деятельность в органах власти реализует следующие цели:

- 1) организация взаимодействия **граждан с институтами государства, государственными служащими;**
- 2) организация взаимодействия **институтов государственной службы с институтами гражданского общества;**
- 3) создание условий для **воздействия государственной службы на политический процесс**, взаимодействия с политическими партиями и объединениями;
- 4) **информирование общественности** о существе принимаемых решений привлечения общественности к разработке и принятию решений;
- 5) **анализ общественной реакции** на действия должностных лиц в органах власти
- 6) **прогнозирование социально-политического процесса**, обеспечение органов власти прогнозными аналитическими разработками
- 7) формирование благоприятного **имиджа власти и должностных лиц**

Цели деятельности PR конкретизируются в следующей системе **функций**:

- **Аналитико-прогностическая функция** — выработка информационной политики, ее стратегия и тактика, анализ конкретных ситуаций, оценка общественного мнения, подготовка результатов анализа для принятия решений.
- **Организационно-коммуникативная** — создания условий и механизмов взаимодействия, подготовка и распространение информации.
- **Консультативно-методическая функция** предполагает консультации по организации и развитию отношений с общественностью, разработку форм сотрудничества, различных программ, кампаний PR.

Исходя из понимания данных функций и направлений деятельности, примерную структуру отдела PR в органах власти можно представить следующим образом (рис. 7).

Деятельность **пресс-служб или пресс-центров** направлена на информирование общественности о деятельности органов власти, профессиональных и некоторых личностных качествах ее руководителей, разъяснение сути принимаемых в органах власти решений.



**Рис. 7. Примерная структура управления общественных связей в органах власти**

**Пресс-центры** состоят, как правило, из профессиональных журналистов и осуществляют:

- **подготовку и распространение** заявлений, сообщений, пресс-релизов и других специальных материалов о деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти;
- **организацию и проведение** пресс-конференций, брифингов, встреч журналистов с представителями органов власти;

- **аналитическую работу** по сообщениям и публикациям СМИ;
- **мониторинг** рынка СМИ;
- **аккредитацию** журналистов.

---

Так, Комитет по печати и связям с общественностью Администрации г. С.-Петербурга с 1996 г. выпускает еженедельный бюллетень, информирующий редакции газет, журналов, радио и ТВ, общественные организации о повседневной работе органов исполнительной власти С.-Петербурга, осуществляет ежедневную рассылку пресс-релизов по почте, факс-модемной связи, через Internet.

Информационный бюллетень «Эхо недели» выходит и в пресс-центре Законодательного Собрания города. Пресс-центр еженедельно информирует о работе собрания СМИ и общественные организации города. С сентября 1997 г. в газете «Смена» есть рубрика «От первого лица», в которой выступают депутаты Собрания. В 1998 году в газетах «Смена» и «Невское время» организована публикация депутатских запросов и ответов Администрации. Специалисты пресс-центра оказывают информационную и организационную поддержку программе «Форум» телекомпании «Петербург»

---

Деятельность **общественной приемной, отделов по взаимодействию с политическими объединениями и общественными организациями** направлена на собственно PR-деятельность в органах власти — собственно взаимодействие с населением, установление обратной связи, позволяющей:

- населению **принимать участие** в обсуждении, разработке и принятии решений, затрагивающих его непосредственные интересы;
- **получать информацию** о настроениях, потребностях, проблемах населения, его оценках деятельности органов власти;
- **использовать эту информацию** для формирования основных направлений деятельности, планов работы органов власти, для оценки эффективности деятельности органов власти и отдельных государственных служащих;
- **предоставлять возможность** контроля за деятельностью органов власти со стороны общественности.

Можно выделить следующие **источники информации обратной связи**:

- общие собрания
- сходы граждан: отчеты и результаты защиты отдельных проектов
- результаты обсуждения на совещаниях, заседаниях, коллегии, конференции и т.д.
- мероприятия, проводимые структурными подразделениями администрации, общественными организациями, органами местного самоуправления
- приемные часы
- собеседования с отдельными лицами
- письма, жалобы, предложения
- рекомендации и критические замечания граждан, результаты опросов, референдума, отчеты, контроль

- материалы СМИ (газеты, радио, ТВ)
- обращения общественных организаций и политических объединений.

---

Так, в практике деятельности городской администрации г. Новосибирска (мэрии), диалог власти с широкой общественностью, с прессой осуществляется в следующих формах:

- в организации прямых телефонных линий, встреч руководства города с населением по месту жительства, с трудовыми коллективами;
  - в гарантии доступа граждан к необходимой информации;
  - в работе с наказами избирателей, регулярном анализе жалоб и предложений горожан в адрес городских властей;
  - в создании системы работы с прессой и общественностью, выразившейся в проведении систематических общественных консультаций по социально значимым вопросам; расширенных встречах руководства города с представителями средств массовой информации, установлении диалоговых, партнерских отношений власти и прессы.
- 

Как правило, наиболее активно идет работа с населением в **общественных приемных**.

**Обращения граждан в общественные приемные** органов власти являются важнейшим средством укрепления связей власти с населением, а так же служит источником информации, необходимой для решения текущих и перспективных проблем граждан и жизнедеятельности территории.

По содержанию и направленности обращения граждан можно **классифицировать** следующим образом:

**предложения** — обращения граждан, направленные на улучшение деятельности органов местного самоуправления, на совершенствование социально-экономических отношений, на решение самого широкого круга вопросов жизнедеятельности города;

**заявления** — обращения в целях реализации прав и законных интересов граждан;

**жалобы** — обращения с требованием о восстановлении прав, справедливости и законных интересов граждан, нарушенных действиями либо решениями различных органов, владельцами различных форм собственности, должностными лицами и др.;

**ходатайства** — обращения с просьбой оказания помощи в решении вопросов, не подкреплённых законодательными актами;

**справки, консультации** — обращения, не требующие принятия решений, ответы и разъяснения по которым даются, как правило, немедленно и в устной форме, в том числе по телефону;

**пожелания** — обращения, содержащие приветствия, приглашения, поздравления, благодарность, и т.п. и не требующие ответа в официальные сроки.

Непосредственными и постоянными участниками работы с обращениями граждан являются

- \* глава администрации города или области;
- \* сотрудники управления общественных связей;
- \* заместители главы администрации — руководители департаментов;
- \* руководители департаментов и комитетов;
- \* помощники и (или) секретари руководителей департаментов, управлений, комитетов;
- \* эксперты и специалисты различных департаментов, привлекаемые для изучения конкретных ситуаций по предложениям, заявлениям и жалобам граждан, в том числе для проведения экспертиз, выезда на место и др.;
- \* сотрудники пресс-центра;
- \* работники канцелярии.

При изучении обращений и оформлении учетных карточек специалистами общественной приемной определяется их **тематическая принадлежность**, в соответствии с которой обращения направляются **руководителям конкретных департаментов**, а в отдельных случаях руководителям комитетов, управлений органа власти, главам администраций районов или руководителям предприятий, организаций и учреждений.

По обращениям, в которых поставлены относительно простые и очевидные для специалистов общественной приемной вопросы, и при решении которых возможно обойтись направлением обращения в департаменты или подразделения органа власти, сотрудники общественной приемной самостоятельно **готовятся письменные ответы** и представляются на подпись руководителю. По обращениям, в которых поставлены достаточно сложные многоаспектные вопросы (затрагивающие «встречные» интересы многих граждан, или требующие принятия специальных распорядительных документов, или требующие существенных затрат уже на стадии изучения проблемы, проведение экспертизы и т. п.), специалисты **докладывают руководителю** общественной приемной или начальнику управления общественных связей, которые и принимают решение о направлении обращений тем или иным руководителям органа власти или готовят их к представлению в ближайшие установленные для этого дни и часы регламентом работы.

Руководители несут ответственность за рассмотрение обращений граждан в **пределах установленного планового срока**, делают необходимые поручения, если вопросы, поставленные в них, находятся в пределах их компетенции, если нет, то в 3-х дневный срок возвращают обращение в общественную приемную для уточнения и направления должностному лицу, решение вопроса по которому, относится к ведению и компетенции данного руководителя. Руководители органа власти в пределах своей компетенции принимают исчерпывающие меры по разрешению поставленных в обращениях вопросов, при необходимости организуют всестороннее изучение, запросы дополнительных материалов, привлечение экспертов, выезд на место, назначают специальные целевые комиссии и др. Обращения с резолюциями руководителей департаментов или комитетов, или других подразделений передаются непосредственным исполнителям.

Назначаемые в резолюции сроки рассмотрения обращений, подготовки по ним решений и ответов, как правило, не должны превышать 25 календарных дней. По результатам рассмотрения обращений в департаментах или соответствующих подразделениях органов власти исполнителями готовятся письменные ответы. На основании этих документов в соответствующих регистрационных карточках проставляются отметки об исполнении. После исполнения обращений (снятия с контроля) документация по ним, включая прилагаемые материалы, переписку, акты проверок, официальные ответы и др., передаются в архив общественной приемной.

Важным направлением взаимодействия с общественностью является **работа с общественными организациями.**

Общественные организации выражают агрегированные интересы, интересы групп населения. Удачными формами сотрудничества государства и общественности по всеобщему признанию является проведение **ярмарок-презентаций и конкурсов проектов общественных объединений.** Их цель: продемонстрировать возможность взаимодействия общественных организаций с органами государственной власти и бизнес-структурами в решении социально-значимых проблем области и города, а также привлечь внимание власти и бизнеса к реально существующим проблемам социума.

---

Эта форма работы широко применяется в работе администрации Новосибирской области. Постоянными участниками ярмарок-презентаций являются такие стабильно существующие объединения граждан как:

- Общественная организация “Сибирский межрегиональный центр поддержки негосударственных организаций СИБ-НОВО-ЦЕНТР”.
- Общественная организация “Дипломатия через семью”.
- Областная общественная организация «Центр поддержки женских инициатив «Женщины вместе».
- Сибирский центр поддержки общественных инициатив.
- Женский гуманитарный фонд.
- Городская общественная организация “Новосибирское историко-родословное общество” (НИРО).

---

?

**Основной проблемой** PR-деятельности в органах власти является *низкая эффективность обратной связи.* В деятельности соответствующих комитетов, управлений и департаментов наблюдается функциональная ориентация на информирование, на формирование имиджа, на работу со СМИ, в то время как собственно взаимодействию с общественностью уделяется недостаточно внимания. Практически отсутствует основной признак связи с общественностью — двухсторонний диалог между властью и населением, выраженный в обсуждении принимаемых решений, привлечения граждан к оценке деятельности, «учете и контроле» общественного мнения.

Данная проблема имеет следующие **конкретные проявления:**

?

1. Отсутствие четкого и отлаженного **механизма выявления общественных потребностей и мониторинга общественного мнения**. Не секрет, что обращения граждан в общественную приемную содержат в основном просьбы и жалобы. Какие либо предложения и информация, позволяющая составить объективную картину, поступают достаточно редко. Взаимодействие с общественными организациями тоже не может дать полной картины общественного мнения, общественных потребностей и проблем, поскольку общественные организации выражают интересы отдельных групп населения. Для выявления общественного мнения и фиксации общественных проблем и потребностей необходимо проведение социологических опросов, усиление аналитической работы по обобщению информации, поступающей из различных источников.

2. Слабое участие граждан в **разработке, принятии и обсуждении социально значимых решений**. Необходимо установить диалогово-паритетный тип связей с общественностью, разработать механизм привлечения населения к разработке и экспертизе решений. Формой такой работы могут быть интерактивные обсуждения злободневных проблем и намечающихся решений на телевидении и прессе (с подсчетом голосов), создание Общественных советов, проводящих экспертизу и осуществляющих контроль исполнения важнейших решений, механизмы и процедуры, позволяющие реализовать концепцию «социального участия»

3. Отсутствие механизма **оценки эффективности деятельности органа власти и государственных служащих со стороны населения**. Построение данного механизма достаточно сложная задача. Во-первых, необходимо разработать систему оценки эффективности деятельности органов власти: параметры и механизм оценки. При этом механизм оценки должен включать оценку населения. Во-вторых, необходимо, чтобы результаты оценки учитывались при оплате и других методов стимулирования труда госслужащих. Разработка таких механизмов предусмотрена концепцией реформы государственной службы. Разработка новых планирования, оценки эффективности, стимулирования и оплаты труда госслужащих является содержанием пилотных проектов, реализуемых в Красноярском крае, Самарской области и др. в рамках реформы государственной службы.

**Вторая группа проблем связана с формализмом в работе с населением.** Известно, что исполнение решений по обращениям граждан ставится на контроль, однако контроль часто носит формальный характер: отслеживаются только сроки получения ответа, но не качество и эффективность решения. Не контролируется и не оценивается такой показатель как оперативность или скорость оказания услуг. Задача экономии времени, потраченного населением в очередях за всевозможными справками, решениями, разрешениями, не осознается властями как первостепенная. Между тем, формализм и волокита, приводящая к неоперативности работы с населением, являются одной из важных причин низкой оценки населением работы органов власти, основа недоверия к ней.

**Третья группа проблем касается совершенствования аналитико-информационной поддержки работы с населением.** Кроме необходимости проведения социологических исследований (о которой говорилось выше) первостепенной задачей является создание концептуальной основы взаимодействия. Это касается, в частности, работы

с общественными и политическими объединениями граждан. Эта работа зачастую дискретна, не вполне упорядочена, поскольку ни власть, ни общественные организации не представляют себе отчетливо целей взаимодействия. Данный недостаток может быть преодолен при заключении, по примеру некоторых западных стран т.н. «Общественного договора» между властью и общественными объединениями. Кроме того усилия аналитиков необходимы для агрегирования и обобщения информации, полученной из различных источников: от различных групп населения, по различным каналам. Насущной необходимостью является не только диагностика, но и прогнозирование социально-экономической и политической ситуации. Такая аналитическая работа с одной стороны предполагает и организационную основу (она должна вестись в аналитико-прогностических отделах), а с другой — сама должна привести к совершенствованию организации и координации работы отделом по взаимодействию с общественностью.

**Совершенствование и координация работы PR-подразделений является самостоятельной важнейшей задачей.** При этом необходимо не только совершенствовать взаимодействия внутри управлений по взаимодействию с общественностью, но и повышать эффективность, а, зачастую, и начинать **выстраивать систему устойчивых связей между PR-управлениями и другими департаментами органов власти.**

Очевидно, что информация о потребностях и проблемах населения, даже достоверная и систематизированная, останется мертвым грузом, если она не будет учитываться в планах и решениях органов власти.



**Задание 3.3.** Приведите примеры проявления формализма в работе с населением.

### **Выводы и ключевые идеи:**

Одной из главных целей реформы государственного управления и государственной службы является принципиальное изменение характера взаимоотношений федеральных, региональных и муниципальных органов с населением: гражданами, специальными группами, предприятиями, фирмами. Это изменение предполагает переход от административного и силового давления к *управлению на основе правовых и финансовых механизмов, принципов взаимовыгодного сотрудничества и создания условий для свободной деятельности людей.*

На современном этапе развития структура отделов и управлений по связям с общественностью включает в себя следующие элементы: пресс-службы, общественные приемные, отделы по взаимодействию с политическими, религиозными и общественными объединениями.

Деятельность **пресс-служб или пресс-центров** направлена на информирование общественности о деятельности органов власти, профессиональных и некоторых личностных качествах ее руководителей, разъяснение сути принимаемых в органах власти решений.

Деятельность **общественной приемной, отделов по взаимодействию с политическими объединениями и общественными организациями** направлена на собственно PR-деятельность в органах власти — собственно взаимодействие с населением, установление обратной связи.

**Основной проблемой** PR-деятельности в органах власти является *низкая эффективность обратной связи*.

### Контрольные вопросы и задания

---

1. В чем состоит двойственность положения государственного аппарата в системе разделения властей в России?
2. Чем отличается реальное состояние института государственной службы от идеальной модели М.Вебера?
3. Как Вы понимаете требование гласности по отношению к функционированию органов власти?
4. Какие определения «Паблик Рилейшнз» Вы знаете?
5. Перечислите цели и функции PR-деятельности в органах власти.
6. Где появились первые в истории государственного и муниципального управления в России PR-отделы?
7. Какие цели преследовали первые отделы по связям с общественностью?
8. Когда формируется законодательно-нормативная база, регламентирующая деятельность PR в органах власти?
9. Перечислите основные направления деятельности Управлений по связям с общественностью в органах власти?
10. Какова примерная структура Управлений по связям с общественностью в органах государственного и муниципального управления?
11. Каково содержание деятельности пресс-центров в Управлении по связям с общественностью?
12. Какие функции выполняют отделы по связям с общественными, политическими и религиозными объединениями?
13. Каково содержание деятельности общественных приемных в Управлении по связям с общественностью?
14. Каков порядок работы с обращениями граждан?
15. Какие типы обращений граждан Вы знаете?
16. Какие проявления имеет проблема низкой эффективности обратной связи в органах власти?
17. В чем суть проблем формализма во взаимодействии с общественностью?
18. Что нужно предпринять для совершенствования аналитико-информационной составляющей PR-деятельности в органах власти?
19. Опишите систему внутренних и внешних взаимодействий подразделений по связям с общественностью. Обоснуйте необходимость их совершенствования.
- 20.

### Библиографический список (основной)

1. *Зверинцев А.Б.* Коммуникационный менеджмент. — СПб., 1997. — С. 57-67.
2. *Вилер К.* Без эффективной коммуникации нет эффективного управления. Отличительный облик и имидж местной администрации. — Обнинск, 2002. — 56 с.

3. Связь с общественностью — «Паблик рилейшнз» — государственной власти и управления. — Алматы: Гылым 1997. — С. 29-32, 51-56, 58-62, 138-156.
4. Паблик рилейшнз в системе социального управления. — СПб., 1999. — 444 с.
5. *Чумиков А.Н.* Связи с общественностью. — М., 2000. — 272 с.

(дополнительный)

1. «Об управлении администрации Президента РФ по взаимодействию с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами палат Федерального собрания»: Указ Президента от 23 августа 1994 г. // Российская газета. 1994. 31 августа.
2. *Блажнов Е.А.* «Паблик рилейшнз» М., 1994. С. 56-79.
3. *Блэк С.* Паблик рилейшнз. Что это такое? — М., 1989. С.168-183.
4. *Верховская А.И.* Работа с письмами трудящихся. М., 1984. С. 65-78.
5. *Горьков В.М., Комаровский В.С.* Связи с общественностью в органах государственной власти. М., 1996. С. 69-121.
6. *Невзлин Л.Б.* «Паблик рилейшнз». Кому это нужно? М., 1993. С. 89-121.
7. *Шкардун В.Д.* Маркетинг в практике информационных служб организаций и предприятий. М., 1991. С. 35-58.

## Тема 4. Информационно-статистическое обеспечение государственного и муниципального управления

---

### Учебные цели:

1. Показать роль информации в управлении организаций, дать характеристику системы информационных потоков.
2. Показать особенности информационного обеспечения деятельности органа власти
3. Рассмотреть сущность и современные проблемы статистического обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления

### План:

1. Роль информации в управлении.
2. Информационное обеспечение деятельности органа власти.
3. Статистическое обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления

### 4.1. Роль информации в управлении

**Ключевые вопросы** теории передачи управленческой информации можно сформулировать следующим образом:

1. Что понимать под **информацией**?
2. Какую информацию **использует ЛПР**?
3. Как обеспечить наличие **полезной информации**?
4. Как удалить из системы **избыточную информацию**?

Рассмотрим каждый из этих вопросов. Нередко под информацией понимают любые сведения или сообщения. Внесение в теорию коммуникации и информации кибернетических представлений изменило эти представления.

---

Модель К.Шеннона и У.Уивера, разработанная ими в 1948 г. совместно с Н.Винером, становится основой вероятностной теории информации. В соответствии с ней, информация — это сообщение, которые уменьшают неопределенность у получателя информации. Этот подход не является исчерпывающим. Он не раскрывает содержательные и аксиологические (смысл, ценность, полезность) аспекты передачи информации, но позволяет измерять количество передаваемой информации.

---

Если события ожидаются с большой вероятностью, то неопределенность невелика, и сообщения о том, что они совершились, доставляют мало информации. Так, сообщение о наступлении Нового года — это не информация. Сообщения о маловероятных событиях содержат большее количество информации. Неопределенность тем больше, чем больше число возможных последствий.

!

В качестве единицы информации используется **бит** — двоичная единица измерения количества информации, которая устраняет неопределенность, существующую при выборе одной из равновероятных возможностей. Сообщение об одном из двух событий такого рода будет содержать информацию, равную одному биту.

С учетом изложенных представлений можно определить управленческую информацию следующим образом:

!

**Информация — это новые сведения, характеризующие управленческую ситуацию, снижающие уровень неопределенности, воспринятые, понятые и оцененные как полезные для решения тех или иных задач управления.**

Рассмотрение и анализ управленческой информации невозможны без ее классификации.

Таблица 7

### Классификация информации

Основание классификации	Виды информации
Тип отражаемых отношений	Технико-технологическая, экономическая, социальная, политическая, идеологическая
По масштабам отражаемого объекта	Федеральная, региональная, муниципальная, местная
По отраслям	Промышленная, сельскохозяйственная, транспортная, военная, гуманитарная
По структурированности	Систематизированная, несистематизированная
По отношению к конкретной системе управления	Внутренняя, внешняя
По содержанию	Организационно-распорядительная (директивная), информация состояния (аналитическая), отчетная, контрольная, информация согласования
По характеру носителя	Вербальная, невербальная

Обратимся теперь к вопросу об особенностях и свойствах управленческой информации. В наиболее общем виде ее **характеристики** сводятся к следующим:

- количественные характеристики,
- содержание,
- ценность,

- достоверность,
- полнота,
- новизна,
- точность,
- оптимальность,
- надежность,
- доказательность.

Характеристики и требования, предъявляемые к управленческой информации, а также возможные отрицательные последствия при несоответствии управленческой информации этим требованиям можно свести в таблицу 3.

Таблица 8

### Требования к управленческой информации

Требования	Возможные отрицательные последствия в случае несоответствия информации данным требованиям
Своевременность	Затрудняет принятие решения
Оперативность	Вызывает цейтнот
Надежность (достоверность, объективность, полнота)	Ошибочность решений
Оптимальность (характеристика меры в соотношении необходимой и достаточной информации)	а) Избыточная информация перегружает каналы коммуникаций, приводит к росту интенсивных помех б) отсутствие необходимой информации увеличивает неопределенность, повышает риски и затраты
Доступность и легкость восприятия (параметры: краткость, выразительность, наглядность)	Дополнительные затраты времени
Логичность и лаконичность (максимальная смысловая нагрузка носителя информации)	Дополнительные затраты времени, возможность неправильного понимания, информация плохо запоминается
Комплексность, системность	Снижение эффективности принятия решения, появление существенных непредвиденных последствий
Соответствие информации полномочиям и компетенции субъекта управления	Проблема избыточности или недостаточности информации, потери времени на согласование, уточнение, передачу полномочий

В данной таблице не только раскрывается вопрос о требованиях к управленческой информации, но и содержится переход к ответу на вопрос об оптимальности информации. В полной мере ответ на этот вопрос, а он зафиксирован первоначально как вопрос (3) — «как обеспечить наличие полезной информации?» и как вопрос (4) — «как удалить из системы избыточную информацию?», возможен при построении адекватной системы информационного поиска и хранения информации, а также эффективном использовании этой информации.



**Задание 4.1.** Как обеспечить соблюдение требования комплексности для государственной информации?

## 4.2. Информационное обеспечение деятельности органа власти<sup>14</sup>

Важнейшее и необходимое условие функционирования власти — **получение, анализ, выдача и эффективное использование информации.** В государственном управлении информация выступает в нескольких формах: как источник власти, как фактор регулирования политических систем и процессов, как элемент политического управления и как продукт управленческого процесса.

Термин «**государственная информация**» подразумевает описание внешнеполитической, экономической, социально-политической, экологической и т.п. обстановки, динамику тех или иных процессов, реализуемых в государстве и обществе.

Государственная информация имеет самостоятельную ценность, служит в качестве основы для нормативных документов, управленческих решений и действий.

Цель информационного обеспечения органов государственной власти состоит в том, чтобы на базе собранных исходных данных получить обработанную, агрегированную информацию, которая должна служить основой для принятия управленческих решений.

Достижение этой цели складывается из решения ряда частных задач:

- сбор первичной информации;
- хранение информации;
- распределение информации между структурными подразделениями государственного органа;
- подготовка к переработке и сама переработка;
- предоставление органу управления в переработанном виде;
- анализ информации;
- обеспечение прямых и обратных связей.

Информация в органах власти можно **классифицировать** по разным основаниям на следующие типы:

- официальную и неофициальную;
- федеральную и региональную;
- горизонтальную и вертикальную;
- по степени доступности;
- информация о прошлом, информация в режиме реального времени, прогнозная информация.

Информационное обеспечение органа власти основывается на **принципах**, важнейших из которых:

- объемы и каналы информации поступающей к органу власти, должны определяться **функциями**, возложенными на этот орган;

<sup>14</sup> В этом вопросе использованы материалы из книги: Атаманчук Г.А. Государственное управление. — М., 2000.

- **разграничение компетенции** между различными структурами государственной и муниципальной власти;
- **взаимодействие** различных органов государственного и муниципального управления.

---

В нашей стране истоки информатизации восходят к 50-м годам двадцатого столетия. В 60-70-е годы информатизацией в том или ином объеме были охвачены органы исполнительной власти. Начиная с 1989 г. информатизация начала внедряться в органах представительной власти, прежде всего в Верховном Совете СССР. Создаются локальные и распределительные базы данных, автоматизированные системы голосования, внедрение спутниковой электронной почты, средств удаленного доступа к внешним информационным ресурсам. Формируются концепции и методология информатизации государственно-правовой сферы, разрабатываются технологии законопроектной работы. Начиная с 1993 г. значительно активизируются усилия государства в этом направлении: в сферу информатизации включается все большее число властных структур. Важнейшие направления государственной информационной политики это – формирование единого информационного пространства всех органов власти, массовое внедрение новых информационных технологий в органах законодательной и исполнительной власти, проведение комплексных информационно-аналитических исследований для повышения обоснованности и согласованности принимаемых законов и других решений и пр.

---

Мероприятия второго блока – блока информационного обмена органов власти и населения – направлены на решения ряда задач. С одной стороны – это информирование населения о деятельности органов власти, сути принимаемых решений, передача информации, формирующей положительный имидж органов власти. С другой стороны – получение информации от населения о существующих проблемах и потребностях, об оценке деятельности органов власти, информации о инициативах населения и его позиции по тем или иным вопросам.

Несмотря на вполне ощутимые успехи в сфере информационного обеспечения государственного и муниципального управления в России еще не сформулирована единая концепция государственной информационной политики, а российское информационное законодательство находится в начальной стадии формирования. Нормативные правовые акты, регламентирующие информационную деятельность на муниципальном уровне, также находятся в проектной стадии.

Качественное обновление государства выдвигает на первый план решение глобальной задачи — формирование обеспечивающей информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности. Создание общенациональной территориально распределенной информационно-правовой системы позволит рационально и эффективно решить проблему информационного взаимодействия органов государственной власти, что в свою очередь обеспечит повышение оперативности, степени обоснованности и корректности принимаемых решений по регулированию развития социально-политической сферы.

---

Информация в современном обществе является важнейшим источником власти. Государство, являясь центральным институтом власти, активно использует информационные

отношения: информация связывает между собой государство и гражданское общество. Важнейшим фактором, определяющим эффективность государственной власти, является уровень ее информационного обеспечения, степень оснащенности современными техническими, технологическими и телекоммуникационными системами.

---

Основу информационного обеспечения органа власти составляют **информационные ресурсы**.

Под информационными ресурсами в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. понимаются «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных (других информационных системах))»

Информационное обеспечение становится насущным условием функционирования любых субъектов государственной власти, что позволяет говорить об их **«информационном статусе»**.

**Информационный статус** закрепляется нормами права как на федеральном, так и на региональном уровнях и включает в себя содержание, виды и системы информации, права и обязанности в информационной сфере.

Государственная информация должна быть ориентирована, но крайней мере, по следующим **направлениям**:

- во-первых, по месту и роли государства в системе частной и общественной жизнедеятельности людей и, соответственно, по **компетенции** конкретных государственных органов (объем и содержание управленческой информации призваны соотноситься с компетенцией государственных органов);
- во-вторых, по **характеру и иерархии законов и иных нормативных правовых актов**, подлежащих обязательной реализации в управленческих процессах (государственное управление во многом существует для исполнения законов, и ему нужна информация, раскрывающая состояние данных отношений);
- в-третьих, по **свойствам, формам и закономерностям управляемых объектов**, которые дифференцируют и конкретизируют управляющие воздействия различных государственных органов, а также формируют специфические виды правоотношений.

Можно выделить следующие **источники**, объективно порождающие управленческую информацию:

- а) **нормы** законодательных и иных актов, уполномочивающие государственные органы и государственных служащих на принятие определенных управленческих решений или совершение управленческих действий в обозначенном времени и направлении (решения и действия по исполнению законов и иных нормативных актов);

б) **обращения граждан** в государственные органы по реализации своих законных интересов и субъективных прав (обслуживание и защита прав и свобод граждан);

в) обязательные **указания** вышестоящих государственных органов, подлежащие исполнению нижестоящими и обеспечивающие реальность государственного управления (директивная управленческая информация);

г) **факты, отношения**, выявляемые в процессах контроля, которые отражают состояние управляемых объектов, а также уровень функционирования управляющих компонентов (управленческая информация об обратных связях в процессах государственного управления);

д) **проблемные, конфликтные, экстремальные** и иные сложные **ситуации**, нуждающиеся в оперативном и активном сильном вмешательстве государственных органов и должностных лиц (управленческая информация о кризисных состояниях общественных процессов).

---

Все источники управленческой информации имеют важное значение для надлежащего государственного управления. В каждом государственном органе и по каждой государственной должности информацию, идущую сверху вниз, снизу вверх и по горизонтали (координирующую), целесообразно связывать в «тугой узел», обеспечивающий реализацию соответствующих полномочий.

---

В то же время вся управленческая информация, из каких бы источников она ни шла и кто бы ни выступал ее носителем, непременно должна соответствовать **требованиям актуальности, достоверности, достаточности, доступности и аутентичности.**

**Актуальность** означает, что собранная информация является свежей, отличается оперативностью сбора и передачи, новизной, соответствует задачам сегодняшнего дня и может способствовать их решению. Часто именно актуальность обуславливает возможности информации.

**Достоверность** информации определяется ее способностью схватывать и отражать факты, события и особенно их причины и взаимосвязи. Ее получение представляет собой очень сложный познавательный и аналитический процессы, требующие привлечения специалистов и использования современных научных процедур.

**Достаточность** свидетельствует, что информация получена по целому ряду системно увязанных вопросов, глубоко и всесторонне раскрывает исследуемый процесс, особенно его внутренние источники, движущие пружины и внешние детерминанты, характеризует процесс в целом, содержит предпосылки для прогнозирования и моделирования возможных новых состояний данного процесса.

**Доступность** информации связана с ее открытостью, гласностью, возможностью ее оперативного получения в нужном объеме. Часто

информация имеется, но она закрыта и используется очень узким кругом должностных лиц. В таком случае коэффициент ее полезного действия очень низок.

**Аутентичность** обуславливает текстуальное и словесное выражение информации в понятной людям форме, соответствие их познаниям в области языка. Засоренность информации различными узкоспециальными терминами или иностранными, к тому же редко употребляемыми, словами усложняет постижение и практическое использование информации.



**Задание 5.2.** Приведите примеры проблемных ситуаций в государственном и муниципальном управлении, служащих источником новой управленческой информации.

---

### **4.3. Статистическое обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления**

Эффективная деятельность органов государственного муниципального управления неразрывно связана с деятельностью органов государственной статистики.

Структура Государственной системы статистики включает районный, областной и федеральный уровни (дополнительно выделяются Москва и Санкт-Петербург), объединяя 89 территориальных комитетов и 2.2. тыс. Районных отделов.

Деятельность Федеральной службы государственной статистики направлена на достижение стратегических целей развития страны. За последнее время были реализованы две долгосрочные федеральные целевые программы реформирования государственной статистики:

1. Государственная программа перехода Российской Федерации на принятую в международной практике систему учета и статистики в соответствии с требованиями развития рыночной экономики (1992-1996 годы), утвержденная постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 октября 1992 г. № 3708-1;
2. Федеральная целевая программа «Реформирование статистики в 1997-2000 годах», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 1996 г. № 1410.

В результате сформировалась новая система статистики, в целом адекватная социально-экономическому состоянию общества на переходном этапе:

- существенно изменилась действующая система статистических показателей, создать систему национальных счетов и построить платежный баланс Российской Федерации, участвовать в международных сопоставлениях валового внутреннего продукта, привести в соответствие с международной практикой показатели статистики цен, финансов, населения, рынка труда, внешней торговли;

- коренным образом изменилась методология организации статистического наблюдения: переход от сплошного метода обследования к выборочному, базирующемуся на теории вероятности и математической статистике;
- заложена основа государственного статистического регистра хозяйствующих субъектов и единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации;
- существенно повышена эффективность информационно-статистического обеспечения в части оперативного предоставления федеральным органам исполнительной власти информационно-статистических и аналитических материалов с графическим и картографическим сопровождением;
- расширен доступ пользователей к официальной статистической информации, соблюдается право равного доступа к любому рода статистическим данным различным категориям пользователей

Подготавливая официальные статистические публикации по важнейшим вопросам социально-экономического положения России и ее регионов, Росстат размещает их на Интернет-сайте, предоставляя к ним доступ практически всем категориям пользователей.

---

Среди основных официальных публикаций, размещенных на Интернет-сайте, следующие:

- сведения о социально-экономическом положении России (ежемесячно);
- доклад Росстата «Социально-экономическое положение России», где в приложении публикуются основные показатели, характеризующие социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации (ежемесячно);
- доклады территориальных органов статистики о социально-экономическом положении субъекта Российской Федерации (ежемесячно);
- краткосрочные показатели, характеризующие социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации;
- бюллетени: «Социально-экономическое положение федерального округа», «Экономические и социальные показатели районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (ежеквартально);
- статистические сборники: «Регионы России. Социально-экономические показатели», «Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации», «Регионы России. «Основные социально-экономические городов» (ежегодно);
- статистические бюллетени: «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», «Экономические и социальные показатели районов проживания коренных малочисленных народов Севера», «Основные показатели социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований» (ежегодно);
- итоги Всероссийской переписи населения 2002 года и ряд других информационно-статистических материалов.

---

Во исполнение поручений Правительства Российской Федерации осуществляется ведение ряда региональных мониторингов по важнейшим проблемам социально-экономической сферы:

- мониторинг социально-экономической ситуации в регионах, входящих в систему мониторинга реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (ежемесячно);
- факторы, определяющие возникновение угроз экономической безопасности (ежемесячно);
- мониторинг угроз национальной безопасности (ежемесячно);
- статистическая информация для разработки прогноза социально-экономического развития в Российской Федерации (ежемесячно) и ее регионов (2 раза в год).

Осуществляется ведение региональных регистров по показателям характеризующим социально-экономическое положение городов и районов Российской Федерации (по данным годовых отчетов):

- Паспорт города (ведется с 1975 года, 465 показателей по 1092 городам)
- Регистр городов и районов (ведется с 1996 года, 118 показателей, 1867 районов и 1092 города) и др.

?

Процесс становления российской статистики не завершен. Имеется ряд **нерешенных проблем**, основными из которых являются следующие:

1. Незавершенность процесса **перехода на международные стандарты**, прежде всего в следующих областях статистики:

- Отсутствие таблиц «Затраты-выпуск» на основе современных классификаторов видов экономической деятельности.
- Отсутствие показателей баланса активов и пассивов, финансового счета системы национальных счетов, используемого для мониторинга финансовых потоков по видам финансовых активов.
- Отсутствие статистического наблюдения доходов населения и обследования условий жизни населения.
- Недостаточность развитости системы выборочного обследования малого предпринимательства (нет данных по производству конкретных видов товара, данных ниже уровня субъекта Российской Федерации).
- Отсутствие статистики производственного потребления.
- Отсутствие статистического наблюдения на международными услугами, приобретающими особую актуальность в связи с процессами присоединения России к ВТО.
- Отсутствие статистического наблюдения за мультимодальными и интермодальными процессами на транспорте.
- Отсутствие методологического обеспечения создания реестра финансовых связей организаций, получающих прямые инвестиции из-за рубежа.
- Отсутствие классификатора продукции по видам экономической деятельности, гармонизированного с международными классификаторами.
- Отсутствие статистики туризма и др.

2. Недостаточность **нормативно-законодательной базы**, обеспечивающей соблюдение основных принципов официальной статистики ООН, которая затрудняет работу органов государственной статистики по обеспечению органов государственной власти необходимой статистической информацией:

- Отсутствие долгосрочной Федеральной программы статистических работ (сейчас такая программа утверждается ежегодно).
- Отсутствие закона о статистике.
- Недостаточность нормативной базы для предоставления органам государственной статистики, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований.
- Недостаточность нормативного регулирования взаимодействия органов государственной статистики и налоговых органов.

3. Недостатки **системы информационно-статистического обеспечения** федеральных органов исполнительной власти:

- Ведомственная разрозненность информационно-статистических ресурсов.
- Отсутствие систематизированной регламентации прав и обязанностей федеральных органов исполнительной власти при формировании статистических информационных ресурсов и получения информации из них.
- Отсутствие системы мониторинга и анализа эффективности и результативности завершенных и реализуемых программ и проектов.
- Отсутствие технологической совместимости информационных систем федеральных органов исполнительной власти, препятствующая электронному информационному обмену.

**Программными целями** развития российской статистики, скоординированными с целями административной реформы, являются:

- Получение широкого спектра развитой системы показателей на региональном уровне.
- Создание основ муниципальной статистики.
- Формирование показателей деятельности субъектов бюджетного планирования.
- Разработка нормативно-правовой базы, методических основ и систем информационного обеспечения органов исполнительной власти.
- Переход к принципиальной иной организации статистической деятельности, при которой формирование статистического регистра будет проводиться на основе периодически проводимых (приблизительно 1 раз в 5 лет) сплошных обследований и основанных на них выборочных статистических обследований.
- Принятие проекта и реализацию Федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики».

- Принятие ряда ведомственных программ<sup>15</sup>.



**Задание 4.3.** Какая статистическая информация необходима для принятия решений в Вашей организации или подразделении?

### **Выводы и ключевые идеи:**

Цель информационного обеспечения органов государственной власти состоит в том, чтобы на базе собранных исходных данных получить обработанную, агрегированную информацию, которая должна служить основой для принятия управленческих решений.

Эффективное функционирование органов власти предполагает создание информационной системы государственного управления. Ее построение предполагает не приложение новых технических средств к разбухшей и бюрократизированной государственной машине, а формирование новой системы государственного управления, основанной на плюрализме форм собственности, гражданском обществе, широком развитии самоуправленческих механизмов, полноте прав и свобод личности, торжестве закона и других демократических принципах и ценностях.

Важнейшим фактором повышения эффективности государственного и муниципального управления является совершенствование системы государственной статистики.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Какова роль информации на каждом из этапов управленческого цикла?
2. Дайте определение информации. Чем оно отличается от обыденных представлений об информации как о новых сведениях?
3. В каких единицах измеряется информация?
4. Приведите возможные классификации управленческой информации
5. Какие требования предъявляются к управленческой информации?
6. Каковы отрицательные последствия неполной и избыточной информации?
7. Дайте определение государственной информации.
8. Что такое информационные ресурсы?
9. Каковы требования к государственным информационным ресурсам?
10. Выделите основные направления совершенствования организации государственной информации.
11. Какие особенности в организацию информационных государственных ресурсов вносит сочетание принципов федерализма и независимости местного самоуправления.
12. Какова роль в совершенствовании информационной системы государственного и муниципального управления независимой, объективной экспертизы?
13. Охарактеризуйте основные особенности и этапы создания единого информационно-правового пространства.

<sup>15</sup> Использованы материалы статьи: Соколин В.Л. Основные направления развития системы государственной статистики России: региональный аспект / Информационно-статистическое обеспечение региональных систем управления. – Белокуриха, 2006. – С. 14- 26.

14. Обеспечивает ли технология создания системы информационного поиска выполнения такого требования, как оптимальность управленческой информации? Обоснуйте свой ответ.
15. От чего зависит эффективность использования информации и как ее обеспечить?
16. Какова структура государственной системы статистики?
17. Реализация каких программ обеспечила переход системы государственной статистики на уровень, соответствующий новому социально-экономическому состоянию общества? Каковы ее характеристики?
18. Какие официальные публикации размещены на официальном сайте Росстата?
19. Перечислите основные проблемы государственной статистики и пути их решения.

#### Библиографический список (основной)

1. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. — М., 2000 — 302 с.
2. *Афанасьев В.* Социальная информация и управление обществом. — М., 1975. — С.119.
3. Информационно-статистическое обеспечение региональных систем управления. — Белокурха-Новосибирск, 2006. — С. 14- 26.
4. Информационные технологии управления: Учеб. Пособие для вузов /под ред. Г.А.Титоренко. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. — 439 с.
5. *Никитов В.А. и др.* Информационное обеспечение государственного управления - М.: Славянский диалог, 200. — 415.
6. Основы менеджмента.— М.: РАГС, 1997. — С. 45-67.

#### (дополнительный)

1. *Абдеев Р.Ф.* Философия информационной цивилизации. — М., 1989. С. 98-124.
2. *Алазаров В.Л., Диниц Е.А.* К теории инструментальных систем. — Системные исследования. Методологические проблемы. — М.: Наука. 1983. С. 279-293.
3. Предмет семиотики. — М., 1975. С. 236-247.
4. *Черешкин Д.С., Цаленко М. Ш.* Перспективы и проблемы развития информационных систем. — Системные исследования. Методологические проблемы. — М.: Наука. 1988. С. 7-27.
5. *Черри К.* Человек и информация. — М., 1972.

## **Тема 5. Информационно-коммуникационное обеспечение разработки и принятия государственных и административных решений**

---

Учебные цели:

1. Представить структуру и особенности модели государственных и административных управленческих решений.
2. Проанализировать аналитическую информацию при разработке государственных и административных решений.
3. Изучить информационные потоки, обеспечивающие обратные связи: понимание, контроль исполнения и оценку эффективности решения

**План:**

1. Информационная модель государственных и административных управленческих решений
2. Аналитическая информации при разработке государственных и административных решений
3. Информационные потоки, обеспечивающие обратные связи: понимание, контроль исполнения и оценку эффективности решения

### **5.1. Информационная модель государственных и административных управленческих решений**

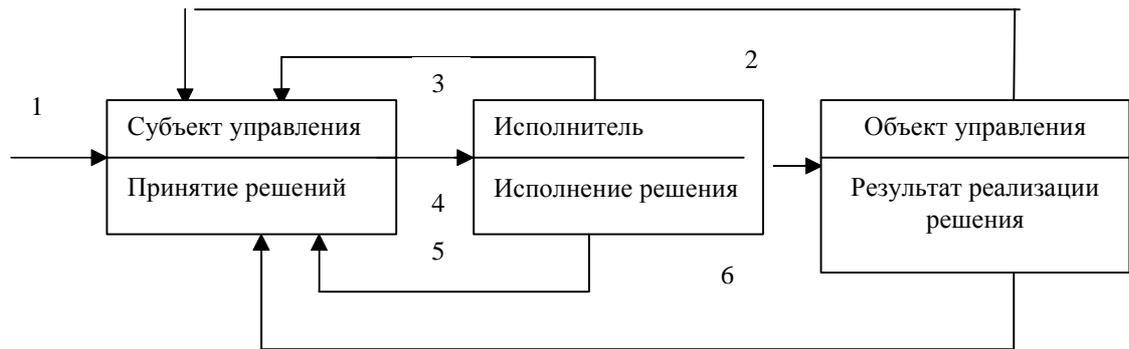
**Политические решения** затрагивают сферу отношений, связанных с властью. Принятие политических решений входит в прерогативу субъектов политической власти, которые несут ответственность за их соответствие стоящим перед страной задачам и реальной социально-экономической и политической обстановке, научную обоснованность, возможность их реализации, степень ресурсного обеспечения.

**Административные решения** определяют способы непосредственного (прямого) оперативного воздействия на управленческий объект. Они основаны на полномочиях, праве руководителя, авторитете власти, на принципе обязательного и точного их выполнения.

Качество и эффективность как политических, так и административных управленческих решений всецело зависят от того, какова управленческая информация использована при их разработке и как она в них изложена.

**Информационно-коммуникационная модель** разработки решения базируется на понимании того, что принятие и реализация решения (а также и весь управленческий цикл) начинаются и заканчиваются работой с

информацией. Это понимание можно представить в виде следующей схемы (рис.8).



**Рис.8. Информационная модель разработки решения (управленческого цикла)**

- 1 – информация о параметрах внешней среды;
- 2 — информация об объекте управления;
- 3 — информация о ресурсах
- 4 --- информация о решении;
- 5 — информация о понимании сути решения и об исполнении решения;
- 6 — информация о результате реализации решения, об изменении объекта управления.

**Информация включается в процесс управления на всех этапах разработки решения.** *Первый этап* заключается в сборе информации об объекте и системе управления и окружающей среде — все это в входит в понятие информационного обеспечения принятия решения. *Второй этап* — передача информации о принятом решении от руководителя или лица, принимающего решение (ЛПР) к исполнителям. На этом этапе особенно важно транслировать решение без искажения смысла и в форме, обеспечивающей понимание. *На третьем этапе* необходимо убедиться в правильном выполнении принятого решения. Здесь необходимо передать информацию для обеспечения обратной связи.

Механизмы обеспечения оптимальности информационной системы поддержки решения в органе власти описываются в технологии информационного поиска. Алгоритм информационного поиска содержит следующие этапы, описанные на рис. 8.

Данный алгоритм описывает создание централизованной для всей организации или подразделения системы информации, к которой руководители входящих в нее структурных единиц и специалисты обращаются при решении конкретной управленческой задачи. Однако невозможно заранее собрать всю информацию, необходимую для решения всех возможных задач. Поэтому «под конкретную задачу» собирается информация следующих типов:



**Рис. 9. Этапы информационного поиска при разработке решения**

1. **Нормативно-правовая** — из централизованной системы информации, в том числе: справочно-нормативная, отчетная, инструктивно-методическая.
2. **Директивная** — информация о распоряжениях вышестоящих руководителей.
3. **Оперативная** — информация о настоящем состоянии объекта управления и окружающей среды.
4. **Кадровая информация** — информация о количественных и качественных характеристиках персонала.

**5. Прогностическая** — информация о возможных будущих состояниях объекта прогнозирования и окружающей среды и (или) о путях и сроках их достижения с точки зрения поставленной цели управления.



**Задание 5.1.** Какая информация должна собираться органами местного самоуправления в ситуации весеннего паводка?

---

## **5.2. Аналитическая информации при разработке государственных и административных решений**

### **Информация на этапе разработки решения и передачи решения исполнителю**

Схема движения информации в структуре управленческого цикла (рис. 8) показывает, что важнейшие потоки информации обеспечивают процесс принятия решения (потоки 1 и 2), а также передачу информации о решении исполнителю (поток 3).

*Информация о параметрах внешней среды и информация об объекте управления обеспечивают формирование констатирующей части государственного решения:*

- фиксируются выявленные потребности, интересы и цели в управлении;
- описываются обстоятельства, факторы и причины, вызывающие необходимость формирования и реализации определенных государственно-управляющих воздействий,
- указываются конкретные ресурсы, возможности для изменения управленческой ситуации.

---

Например, при разработке стратегического плана развития города Кирова<sup>16</sup> информация о социально-экономическом положении собиралась по следующим рубрикам: исторические сведения, характеристики населения (численность, уровень жизни, профессиональные и образовательные характеристики), территории (площадь, границы, административное деление, природные ресурсы), особенности городского хозяйства (архитектура и градостроительство, благоустройство и дороги, инженерные коммуникации, жилищно-коммунальное хозяйство, экология), производственной сферы (промышленность и топливно-энергетический комплекс, транспорт и связь, строительство, малое предпринимательство, торговля, общественное питание и бытовое обслуживание), науки и научного обслуживания, агропромышленного комплекса, социальной, финансово-экономической сфер, особенностей системы местного самоуправления.

---

Также в содержание первого потока входит информация о проблемах существующих в тех или иных сферах жизни муниципального образования, у тех и или иных групп населения, а также положительном потенциале для

---

<sup>16</sup> Стратегический план города: программа социально-экономического развития г. Кирова на период до 2010 г. – Н.Новгород: НИМБ, 2000 – С.5-54.

достижения желаемых целей. При сборе этой информации важна налаженная обратная связь с населением и использование специальных методик: социологического опроса, экспертного опроса, анализа СМИ.

---

☑ Так, для упоминаемого в предыдущем примере разработки стратегического плана г. Кирова выявление проблем проводилось в рамках деловой игры «Стратегия развития города» использовались методы социологического исследования (анкетирование опрос, интервью), экспертного опроса для классификации и ранжирования проблем по значимости, SWOT-анализа для выявления сильных и слабых сторон муниципального образования, мозгового штурма и резюме докладов команд для анализа конкурентных преимуществ города<sup>17</sup>

---

Следующей составляющей первого потока является прогнозная информация о возможных сценариях развития муниципального образования при тех или иных вариантах управленческого воздействия и различных состояниях внешней среды. Для сбора этой информации используются такие методы прогнозирования как математическое моделирование, матричный метод, методы прогнозных сценариев экстраполяции

Второй поток – информация об имеющихся в распоряжении органа местного самоуправления человеческих, финансовых, методических и материальных ресурсах. Помимо данных о ресурсах, получаемых по административным каналам здесь возможно использовать метод SWOT-анализа в части анализа сильных сторон субъекта управления.

Третий поток – информация о факторах внешней среды, значимой для развития муниципального образования: окружающих территориях, законодательстве, нормативно-правовой базе, принимаемой на региональном и федеральном уровнях, экономической, политической, социальной обстановки в стране, в мире и пр. Особенная важна такая информация для разработки политических решений.

При этом информация о внешней среде должна содержать и информацию о других решениях, принятых в данной сфере. Каждое управленческое решение должно исходить и вписываться в действующую нормативную управленческую информацию, согласовываться с ней в содержательном, пространственном (поле действия) и временном отношениях. В любом отдельном случае необходимо **«вписывание» решения в совокупность управленческих решений, принятых в рамках управляющей системы, известных управляющих подсистем, соответствующего государственного органа.** Столь же актуальна и взаимосвязь информации, заключенной в решении, с подготовительной и, в возможных пределах, с последующей (связанной с реализацией) информацией. **Системная согласованность информации,** содержащейся в решении, по вертикали (но иерархии решений) и по горизонтали (внутри органа и между этапами информационной деятельности) является важным условием эффективности информационного обеспечения управленческих решений.

---

<sup>17</sup> Там же.

**Информация о решении** содержится в **постановляющей, резолютивной директивной части**:

- перечисляются определенные действия, которые необходимо осуществлять в целях улучшения состояния какого-либо управляемого процесса, явления, отношения;
- выдвигаются требования и положения, нормы и правила, которые необходимо при этом соблюдать.

С точки зрения информации, заложенной в управленческих решениях, к последним предъявляются следующие **требования**.

Прежде всего необходимо, чтобы управленческое решение и в констатирующей, и в резолютивной частях отличалось **полнотой информации**, относящейся как к анализу и оценке, так и к последующему изменению, развитию рассматриваемого вопроса.

---

Учитывая сложность управленческих проблем, на практике стремятся отразить в одном решении лишь их отдельные аспекты, стороны, взаимосвязи. Так легче готовить и принимать решения. Но при этом упускают из виду, что главный смысл информации в управленческом решении связан с будущим, с его влиянием на управляемые процессы. Для их преобразования как раз и нужна полная информация, выраженная в управленческом решении.

---

В органической связи с полнотой информации выступает требование **плотности и чистоты записи информации**. Имеется в виду количество записанной информации на единицу площади письменно выраженного управленческого решения (на одну, скажем, машинописную страницу текста). Плотность записи информации предполагает, что в тексте решения содержатся лишь те сведения, данные, нормы, наметки, планы, указания, требования и т.д., которые имеют непосредственно управленческий смысл и прямо относятся к соответствующему вопросу. Все, что косвенно касается данного решения, должно оставаться за его рамками. И факты, и их оценку, и способы решения поставленных задач следует выражать конкретно, точно и лаконичным языком. Нельзя не обратить внимания на важность правильного употребления слов, логичного построения предложений, адекватность используемых понятий, терминов, ясность и емкость формулировок, обоснованность и четкость адресных требований.

---

Надо отметить, что требование плотности и чистоты записи особенно значимо для резолютивной части управленческих решений. Здесь нельзя ограничиваться лишь общими призывами, благими пожеланиями, громкими лозунгами, нотациями для исполнителей и т.п. предложениями, что, к сожалению, характерно еще для значительного числа управленческих решений. Резолютивная часть должна отличаться особым качеством содержащейся в ней информации: конкретные исполнители, объем и содержание подлежащей выполнению работы, ресурсы, выделяемые под данную работу, сроки (начальные, промежуточные, конечные) исполнения работы, порядок и формы контроля, подведения и оценки итогов проделанной работы, стимулы за качественное и своевременное (или досрочное) выполнение работы и т.д. Одним словом, выраженный в решении механизм перевода управленческой

ситуации из одного состояния в другое должен быть достаточно ясен и понятен как для тех, кто принимает решения, так и для непосредственных исполнителей этих решений.

---

Очень важно соблюдать требование о **внутренней согласованности информации** в каждом конкретном управленческом решении. Целесообразно, например, чтобы по содержанию, интонациям, акцентам, остроте и т.п. констатирующая и резолютивная (постановляющая) части решения соответствовали друг другу.

Имеет значение и **равномерное расположение** информационного материала, ибо на практике приходится встречаться с решениями, в которых констатирующая часть занимает две-три, а то и более страниц, а резолютивная состоит из одного или двух небольших пунктов, или наоборот. Лучшему восприятию любого управленческого решения способствует выделение в нем посредством курсива, абзацев, подчеркивания или иным способом основной информации, заслуживающей пристального внимания исполнителей.

Поскольку решения являются основной формой выражения и закрепления управленческой деятельности и постоянно принимаются, дополняя, развивая или отменяя друг друга, то необходимо, чтобы информация, заложенная в каждом решении, имела **системный характер**, была содержательно и концептуально связана с предыдущими, ранее изданными и действующими актами, и с теми, которые предполагается или планируется принять. Соблюдение требований системности информации способствует выработке единого, типового и наиболее эффективного подхода к разрешению определенных проблем, позволяет на практике, причем в разных условиях, проверять рациональность различных элементов управленческой деятельности и отбирать из них лучшие, помогает совершенствованию нормативно-правовой основы управления, дисциплинирует работу управленческих кадров и благоприятствует совершенствованию других управленческих явлений. Системность информации, заключенной в управленческих решениях, служит также одной из необходимых предпосылок для формирования информационных систем на базе современной техники. Системность информации, наконец, экономит усилия, средства и время в управлении.

Рассматривая информационные требования к управленческим решениям, нельзя не выделить требование представления содержания решения в **четкой логической форме**, в модели действительного разрешения поставленного вопроса или проблемы.

Плохо, когда в управленческих решениях много отсылочной информации к прошлому, к другим актам либо к будущему, когда вместо рассмотрения и выводов по существу даются поручения изучить вопрос, внести в перспективе предложения, разработать необходимые документы, положения и т.д. и т.п. Из-за этого в подобном решении содержится не способ перевода того или иного социального явления, процесса, отношения из одного состояния в другое, а лишь определенный промежуточный момент в подготовительном этапе, а то и просто видимость какой-то управленческой активности. Возникает иллюзия, что вроде бы что-то сделано, намечено, предпринято, но на самом деле ничего

не доведено до конца. За такими решениями обычно прячутся государственные органы и должностные лица, когда они не хотят, не готовы или не могут принимать необходимые исчерпывающие меры.

---

Подобное положение с информацией, заложенной в решениях и несущей немало информационных «шумов», весьма распространено. Решения даже государственных органов федерального уровня по, казалось бы, актуальным вопросам бывают наполнены лишь поручениями другим органам и должностным лицам разработать мероприятия, принять меры, внести предложения, изучить вопрос, подготовить необходимые документы и т.д. Часто такой стереотип повторяется в государственных органах субъектов Федерации и далее вниз.

---

Особую роль в процессе управления играет *процесс передачи информации*, заключенной в управленческом решении (поток 3 в схеме на рис 7). Важное значение имеют как быстрота передачи, так и сохранение аутентичности информации при ее передаче.

**Быстрота передачи информации** прямо связана с рациональностью и эффективностью управления, поскольку замедление, тем более существенное, ведет к потере информации, ее застареванию, снижению ее организующе-регулирующих возможностей. Ведь пока информация еле-еле движется по иерархии управляющей системы, могут коренным образом измениться условия и факторы, вызвавшие содержание данного решения.

Не менее значимо и сохранение **аутентичности управленческой информации**. При проходе через многие звенья, особенно в случаях принятия решений «во исполнение», информация нередко получает такое толкование, которое может и отличаться от оригинала. Необходимо управленческие решения как можно быстрее и «прямее» направлять непосредственно исполнителям.



**Задание 5.2.** Опишите содержание потока информации о ресурсном обеспечении решения о проведении дорожно-строительных работ

---

### **5.3. Информационные потоки, обеспечивающие обратные связи: понимание, контроль исполнения и оценку эффективности решения**

Опишем теперь **обратные информационные связи управленческого цикла**.

**Информация, обеспечивающая понимание решения**

Первая коммуникационная проблема связана с **пониманием и комментированием** информации, выраженной в соответствующем управленческом решении.

☑ В реальности возникает немало трудностей из-за того, что исполнители порой не понимают или понимают неадекватно смысл соответствующих решений, по-своему интерпретируют предъявляемые к ним управленческие требования. Свои проблемы возникают при переводе управленческих решений на национальные языки, при восприятии их людьми разной религиозной культуры, при их применении в специфических природных условиях и т.д. В результате исполнение решения начинает идти в ином направлении или иметь иной аспект, чем предусматривалось. Не всегда комментаторы точно улавливают смысл информации в управленческих решениях, особенно если комментарий делается лицами, которые не работают в государственном органе, принимавшем решение.

Толкование, комментирование управленческого решения призван вести тот государственный или муниципальный орган, который его разрабатывал и принимал.

Необходима организация **обратных информационных связей**, оперативного информационного контроля, позволяющих своевременно и достоверно знать о том, как прошла передача информации, как она сохранилась и понята, как воспринята, усвоена и принята к исполнению. Такое знание создает возможности для повторного разъяснения (при необходимости), дополнительного комментирования, принятия иных мер, гарантирующих правильное начало реализации решения.

### **Контрольная информация при принятии решений**

Важнейшие потоки в управленческом цикле — это потоки **контрольной информации**.

Контроль исполнения решений важнейшая функция органов власти. Его можно определить как систему методов и форм управленческих действий, обеспечивающих информирование руководства организации о состоянии реализации поставленных задач с целью применения определенных практических мер, вытекающих из анализа и оценки положения дел.

*Первоначально собирается информация для осуществления предварительного контроля, т.е. контроля который проводится до начала какой-либо операции. Цель предварительного контроля — выявить нормативно-правовую и ресурсную обеспеченность предполагаемых действия. Источники информации для данной стадии контроля — договоры, стандарты, должностные инструкции, служебные правила всякого рода, регламенты. Собирается информация о ресурсах — человеческих, материальных, финансовых.*

Следующий этап контроля — *направляющий (текущий) контроль*. В ходе этого этапа измеряются фактические результаты работы, осуществляется обратная связь с исполнителями, корректируются отклонения. Для осуществления этой стадии необходима информация о соответствии плана работ со сроками реального выполнения

*Заключительный* контроль фиксирует итоговые результаты. При этом оцениваются движение к цели и отклонения, определяются санкции (вознаграждение или наказание), он дает руководству информацию, необходимую для планирования, он способствует мотивации.

В органах власти осуществляется контроль исполнения решений по следующим направлениям:

- контроль исполнения законов и актов вышестоящих органов;
- контроль деятельности в подчиненных органах управления, предприятиях, организациях и учреждениях;
- контроль собственных постановлений и распоряжений;
- контроль решений комиссий, образованных при администрациях;
- контроль соблюдения государственного и общественного порядка,
- контроль прав граждан,
- контроль выполнения планов и программ экономического и социального развития,
- контроль выполнение наказов избирателей,
- контроль исполнения бюджета;
- контроль реагирования на замечания и предложения депутатов,
- контроль выполнения рекомендаций постоянных комиссий,
- контроль предложений и жалоб, писем и обращений граждан<sup>18</sup>

Важнейшим потоком контрольной информации в органах власти является информация об исполнении поручений граждан.

---

В Новосибирской области этот вид контроля регламентируется следующими нормативно-правовыми актами:

- Законом Новосибирской области от 31.05.1995 г. «Об обращениях граждан к депутатам, должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, руководителям предприятий и организаций в Новосибирской области»;
  - Положением об организации контроля за исполнением постановлений, распоряжений, поручений главы администрации Новосибирской области, утвержденное постановлением главы областной администрации от 03.30.2001 № 286.
- 

Увеличивающееся с каждым годом количество правовых актов и распорядительных документов органов власти разных уровней требует жестких критериев отбора документов для постановки на контроль.

Движение контрольной информации предполагает следующие этапы:

- постановку документа на контроль;
- проверку своевременности доведения документа до исполнителя;
- предварительную проверку и регулирование хода исполнения;
- направление исполненного документа в дело;
- учет, обобщение и анализ хода и результатов контроля исполнения документов, информирование руководителя;

---

<sup>18</sup> См.: Ефремов Г.Г. Указ. соч.

- снятие документа с контроля.

---

Например, в администрации Карасукского района Новосибирской области на контроль ставятся следующие виды документов:

- решения законодательных и исполнительных органов власти Российской Федерации и Новосибирской области, судебных органов;
- поручения глав областной и территориальной администраций по исполнению законов Новосибирской области и
- решений областного Совета депутатов;
- постановления, распоряжения глав областной и территориальной администраций, содержащие поручения по контролю;
- поручения глав областной и территориальной администраций, данные на заседаниях президиума администрации области, заседаниях коллегии, на совещаниях, встречах с населением и других мероприятиях;
- протесты прокурора;
- письма, жалобы, обращения граждан, коллективов, предприятий, организаций, учреждений, депутатов представительного органа;
- указы избирателей;
- депутатские запросы;
- итоги депутатских расследований;
- обращения средств массовой информации;
- протокольные поручения сессий территориального Совета депутатов и коллегии администрации;
- планы и графики работы территориальной администрации;
- некоторые исходящие документы, в частности те из них, в которых отдаются указания подведомственным организациям;
- другие документы, имеющие конкретные поручения и сроки исполнения.

---

### **Информация, обеспечивающая оценку эффективности решения**

Один из наиболее проблемных и неразработанных моментов в информационном обеспечении государственного и муниципального управления — сбор информации для оценки эффективности решения и оценки эффективности деятельности государственных служащих. Эти **трудности** сводятся к следующим:

1. Во-первых, существует **множество моделей** эффективности и проблемой является выбор той или иной модели для оценки реализации решения и деятельности в различных сферах управления.
2. Во-вторых, проблематичным является определение конкретных **параметров**, по которым необходимо собирать оценочную информацию.
3. В третьих, необходимо разработать **научно обоснованные стандарты**.
4. В-четвертых, сложность представляет получение **достоверной, объективной информации контрольной информации**.

В государственном и муниципальном управлении можно выделить два вида эффективности:

- **Экономическая эффективность**, которая определяется как отношение стоимости объема предоставленных услуг к стоимости объема привлеченных для этого ресурсов. Экономическая эффективность отражает внутреннее положение дел в системе государственного и муниципального управления.
- **Целевая (техническая, социальная) эффективность**, которая определяется степенью достижения целей деятельности с учетом «общественных целей». Целевая эффективность может измеряться через количественные и качественные показатели.

---

На практике эффективность управления и управленческих решений определяются аналитическими и экспертными методами на основе сопоставления значений показателей и нормативов. Проводятся оценочные исследования, которые делятся на две группы: научные и традиционные формы.

---

Научные методы предполагают проведение исследований с использованием различных научных методологий и методик изучения социальных, экономических, политических процессов. При проведении **научных исследований** применяют следующие методы:

- социологические опросы (анкетирование и интервьюирование);
- наблюдение (открытые и скрытые);
- экспертные оценки;
- моделирование;
- формирование контрольных групп;
- проведение экспериментов.

**Традиционные формы** оценки эффективности государственных решений представлены политическим и административным контролем, отчетами руководителей и контрольных комиссий, государственной аудиторской проверкой.

---

Ввиду многомерности объектов государственного и муниципального управления целесообразно формировать систему агрегированных показателей как для описания самих объектов, так и для мониторинга результатов реализации управленческих решений. При этом особое внимание следует уделять анализу и оценке последствий управленческих решений.

---

---

 **Задание 5.3.** Определите потоки информации, необходимые для контроля и оценки эффективности программы социально-экономического развития муниципального образования.

---

## Выводы и ключевые идеи

---

В структуре разработки решения и управленческого цикла может выделить следующие потоки информации: информация о состоянии объекта управления и внешней среде, информация о ресурсах, информация об управленческих решениях, информация о результатах исполнения решения.

Цель системы информационного поиска в органах государственной власти состоит в том, чтобы на базе собранных исходных данных получить обработанную, агрегированную информацию, которая должна служить основой для принятия управленческих решений.

Информационное обеспечение принятия решения складывается из следующих этапов: сборе информации об объекте управления, передаче информации о решении исполнителю, проверке понимания решения исполнителем и комментировании решения, организации обратной информационной связи, аккумулирующей контрольную и оценочную информацию.

## Контрольные вопросы и задания

---

1. В чем отличие политических и административных решений?
2. Какова структура **информационной модели разработки решения**?
3. Из каких этапов складывается информационное обеспечение принятия государственных решений?
4. Опишите технологии информационного поиска.
5. Опишите основные этапы создания системы информационного поиска.
6. Обеспечивает ли технология создания системы информационного поиска выполнения такого требования, как оптимальность управленческой информации? Обоснуйте свой ответ.
7. Как собирается информация при решении конкретной управленческой задачи?
8. Какие типы информации собираются при решении конкретной управленческой задачи? Из каких источников и какими методами?
9. Какая информация формирует констатирующую часть решения?
10. В какой информационный поток входит информация о проблемах объекта управления?
11. Какая информация наиболее важна для разработки политических решений?
12. Какая информация содержится в директивной части решения?
13. Перечислите требования к информации резолютивной части управленческого решения.
14. Перечислите информационные потоки обратной связи.
15. Рассмотрите этапы движения контрольной информации.
16. В чем трудности информационного обеспечения оценки эффективности решения?

### Библиографический список (основной)

7. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. — М., 2000 — 302 с.
8. *Учитель Ю.Г.* Разработка управленческих решений: Учебник для студентов вузов – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 383 с.
9. *Чудновская С.Н.* Управленческие решения: учебник – М.: Эксмо, 2007. – 368 с.
10. *Шахмалов Ф.* Основы теории государственного управления: Учебник для вузов – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. – 518.

### (дополнительный)

6. *Абдеев Р.Ф.* Философия информационной цивилизации. — М., 1989. С. 98-124.
7. *Алазаров В.Л., Диниц Е.А.* К теории инструментальных систем. — Системные исследования. Методологические проблемы. — М.: Наука. 1983. С. 279-293.
8. Предмет семиотики. — М., 1975. С. 236-247.
9. *Черешкин Д.С., Цаленко М. Ш.* Перспективы и проблемы развития информационных систем. — Системные исследования. Методологические проблемы. — М.: Наука. 1988. С. 7-27.
10. *Черри К.* Человек и информация. — М., 1972.

## **Тема 6. Информационно-коммуникационное обеспечение реформы государственного и муниципального управления**

---

### **Учебные цели:**

1. Выявить и проанализировать коммуникационную и информационную составляющие административной реформы.
2. Рассмотреть предоставление электронных государственных услуг в рамках концепции электронного правительства.
3. Проанализировать информационную политику как составляющую программы социально-экономического развития муниципального образования

### **План:**

1. Коммуникационная и информационная составляющие административной реформы.
2. Развитие электронных государственных услуг в рамках концепции электронного правительства.
3. Информационная политика как составляющая программы социально-экономического развития муниципального образования

### **6.1. Коммуникационная и информационная составляющие административной реформы**

Успехи административной реформы невозможны без совершенствования ее коммуникационной составляющей - взаимодействия внутри системы государственного и муниципального управления и между властью и обществом.

При рассмотрении текста «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.», можно обнаружить, что цель совершенствования обратной связи в деятельности органов власти раскрывается через перечисление ряда задач: задач повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, повышения прозрачности деятельности органов исполнительной власти, модернизации системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

Обратим внимание на место данных задач в общей системе. Они практически замыкают список основных приоритетов, уступив место таким направлениям, как повышение качества и доступности государственных услуг, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, разработка стандартов государственных услуг и пр. Вместе тем, характеристика ключевых проблем реформирования, начинается именно с проблемы обратной связи. «Одной из ключевых проблем функционирования

системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями» - читаем мы в тексте Концепции. Случайно ли это несовпадение приоритетов проблем и решений?

?

С одной стороны, ключевая роль создания механизмов обратной связи в логике административной реформы несомненна. Ни одна из целей административной реформы, проводимой под лозунгом ориентации на конечный результат, не может быть достигнута без совершенствования (а по определенным аспектам и создания) таких механизмов. С другой стороны, ни в органах власти, ни в обществе в целом – не сформированы ценностные, организационные и нормативно правовые предпосылки для качественного скачка в решении вопроса взаимодействия общества и власти.

Рассмотрим это противоречие на примере реализации ряда целей административной реформы.

### **Оценка качества государственных и муниципальных услуг**

предполагает разработку методов их оценки по:

- качеству предоставляемых услуг;
- степени доступности отдельных видов услуг для различных групп населения;
- степени удовлетворения соответствующего вида потребности;
- развитию процесса взаимодействия личности со сферой услуг.

?

?

В настоящее время существуют социологические методы определения удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг, которые в значительной мере формируют отношение населения к деятельности органов исполнительной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Основным инструментом для исследования качества и доступности государственных услуг, признанным в мировой практике, является проведение социологических опросов.

---

В соответствии с проведенным фондом «Общественное мнение» в 2004 году исследованием только 14 процентов граждан, обратившихся в течение последних 2 лет в государственные органы, смогли получить интересующую их государственную услугу приемлемого качества. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 году в 7 субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71 процента опрошенных). Более 76 процентов опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате

---

Предполагается в результате проведения административной реформы повысить степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2008 году до 50 процентов и к 2010 году - не менее чем до 70 процентов.

Методика исследования оценки гражданами качества и доступности предоставляемых государственных услуг должна быть утверждена в 2006 году. Готовятся проекты федеральных законов об административных регламентах в органах исполнительной власти и о стандартах государственных услуг, ведется разработка перечней и стандартов государственных услуг, оказываемых на федеральном уровне.

В конце XX века рынок производителя сменился рынком потребителя. В сфере рыночных отношений потребитель диктует, что, когда, в каком виде и по какой цене он хочет получить. Однако в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг дело обстоит иначе. Здесь не существует «диктата потребителя», не отработана обратная связь между производителем и потребителем услуг. Именно на построение и совершенствование этого механизма и должна быть направлена реформа социальной сферы.

Очевидно, таким образом, что повышение качества и доступности государственных услуг невозможно без формирования и эффективного функционирования системы мониторинга и оценки качества услуг; при этом такой системы, ключевые позиции в которой будет занимать их **потребитель**.

Потребитель услуг должен быть интересен для создателей системы мониторинга как минимум в следующих качествах: как носитель информации о потребностях в тех или иных услугах, как субъект формирования нормативных значений стандарта качества и как субъект оценки соответствия реального качества нормативным значениям.

### **Внедрение управления, ориентированного на результат**

Анализ результатов и основных направлений деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов муниципального управления в 2004-2005 годах выявил ряд серьезных проблем, препятствующих формированию системы управления, ориентированной на результат:

- Отсутствуют методики расчета показателей результативности по ряду важнейших направлений деятельности органов власти.
- Не созданы система сбора и обработки информации, необходимой для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности, и система мониторинга их достижения.
- У государственных и муниципальных служащих нет необходимых знаний и навыков такой работы, а также мотивации к ее проведению.
- Отсутствуют данные технологии и механизмы и применительно к управлению социальной сферой.

Целью реализации этого направления является внедрение методов и процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в Правительстве Российской Федерации, федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственных государственным органам



Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг.

организациях, а в дальнейшем и в органах муниципального управления и муниципальных организациях.

Внедрение механизмов управления, ориентированного на результат, позволит:

- достичь планируемых общественно значимых результатов как на уровне Правительства Российской Федерации в целом, так и на уровне отдельных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;
- более эффективно осуществлять контроль за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- повысить эффективность использования ресурсов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По этому направлению необходимо обеспечить:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности;
- разработку ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;
- внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей;
- разработку и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач;
- разработку и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;
- внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей;
- внедрение механизмов управления подведомственными органам исполнительной власти организациями.

В ходе создания механизмов ведомственного и межведомственного планирования необходимо решить задачи по их методическому обеспечению и пилотному внедрению, а также обеспечить экспертное сопровождение внедрения указанных механизмов.

В целях внедрения процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в субъектах Российской Федерации должна быть

создана соответствующая типовая нормативно-правовая и методическая база для субъектов Российской Федерации с ее последующей экспериментальной апробацией.

Внедрение системы планирования и проектного управления в равной мере важно и для успешного проведения административной реформы, и для решения других задач, связанных с реализацией полномочий органов исполнительной власти. Разработка такой системы должна осуществляться одновременно с внедрением новых комплексных механизмов целеполагания и бюджетирования, ориентированных на результат.

Мероприятия по внедрению системы управления, ориентированного на результат, также должны быть скоординированы с реализуемыми в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах и федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» следующими мероприятиями:

- формирование системы показателей результативности деятельности органов власти и бюджетных программ, включающей показатели текущего и конечного результата и использованных ресурсов;
- совершенствование методологии и порядка разработки среднесрочных программ Правительства Российской Федерации;
- разработка и внедрение методики расчета ресурсного обеспечения поставленных целей и задач;
- создание механизмов конкурентного распределения ресурсов в ведомствах, то есть механизмов распределения средств соответствующего бюджета для обеспечения деятельности органов исполнительной власти, предусматривающих процедуры выбора между 2 и более вариантами расходования конкретной суммы бюджетных средств для осуществления государственных функций и предоставления государственных услуг;
- внедрение элементов управленческого учета, позволяющих получить достоверную информацию о затратах на обеспечение деятельности органов исполнительной власти;
- внедрение системы внутреннего аудита эффективности расходов бюджета;
- создание единой государственной информационной системы планирования и мониторинга эффективности деятельности органов власти в целях достижения ключевых показателей социально-экономического развития, в том числе на основе развития, интеграции и обеспечения доступности баз государственных статистических данных и внедрения в органах исполнительной власти современных информационных систем поддержки управления проектами и формирования ведомственной управленческой отчетности;
- формирование системы стимулирования государственных служащих, базирующейся на показателях результативности, должностных регламентах, а также срочных служебных контрактах с ведущими сотрудниками.

Все эти задачи должны быть реализованы, во-первых, в отношении самих органов исполнительной власти органов местного самоуправления, во-вторых, в отношении подведомственных им организаций.

Реализация данного направления предполагает **совершенствование взаимодействия с населением** в части повышения информационной открытости деятельности органов власти, участия населения в задании нормативных и оценке действительных показателей результативности.

Авторы административной реформы связывали сложности реализации данных направлений в органах власти и в бюджетных организациях (на что ориентировала реформа бюджетного процесса) с неразработанностью системы показателей результативности и методов их измерения.

Практика реализации административной реформы показала, что основная, на наш взгляд, трудность – нежелание включать в систему показателей оценку **потребителей услуг для бюджетных организаций, населения в целом, представителей гражданского общества - для органов исполнительной власти.**

Это нежелание связано с множеством факторов. Среди них непривычность и затратность процедур измерения, слабое научное и методическое обеспечение этого направления, неприятие идеи ориентации на потребителя, не заинтересованность в объективной оценке. Не последнюю роль играют и организационные причины. До сих пор не определены роли в организации процесса мониторинга и оценки: непонятно, кто должен быть инициатором его проведения, разработчиком системы показателей; какие решения должны приниматься по результатам оценки.

### **Государственный контроль качества услуг**

Управление, ориентированное на результат, должно основываться на хорошо организованном контроле который, в свою очередь, невозможен без соответствующих стандартов. Отсутствие **стандартов качества и доступности государственных и муниципальных услуг** в социальной сфере Российской Федерации не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, то есть обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями, перед **физическими или юридическими лицами**, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти.. Не эффективна существующая система **обратной связи** с пользователями государственных услуг.

**Целями мероприятий этого направления являются разработка и внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг, административных регламентов**, а также совершенствование имеющихся и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Достижение этих целей **позволит:**

- **повысить качество государственных и муниципальных услуг в социальной сфере**, сделать их доступными для граждан и организаций,

ориентировать деятельность органов исполнительной власти на интересы пользователей;

- повысить **качество и эффективность административно-управленческих процессов** в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления.

Не менее важной задачей должно стать создание **эффективной системы мониторинга показателей деятельности субъектов бюджетного планирования**, развитие нормативно-правовой и методической базы системы информационно-статистического обеспечения органов исполнительной власти и, соответственно, принятие федерального закона об официальном статистическом учете и системе государственной статистики.

**Целью** мероприятий по данному направлению является модернизация системы информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти на основе внедрения международных стандартов и создания систем мониторинга по основным направлениям реализации административной реформы.

В рамках данного направления планируется:

- разработка **методических основ** и систем **мониторинга** процессов управления по результатам, качества предоставления государственных услуг, результативности ведомственных и региональных антикоррупционных программ;
- проведения **закупок** для государственных нужд;
- повышение **информационной открытости** органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, развитие гражданского общества и участия его представителей в процессе подготовки и принятия государственными органами решений с последующим осуществлением необходимого мониторинга.

Реализация указанных мероприятий должна быть **обеспечена** за счет:

- развития системы **статистического учета и отчетности**, включая внедрение практики проведения **социологических обследований потребителей государственных услуг** (граждан и организаций) и государственных служащих;
- перехода на применение в статистической практике **новых национальных классификаторов**, гармонизированных с международными аналогами и позволяющих повысить прозрачность представляемой статистической информации и открытость органов государственной власти.

Кроме того, существующий уровень **информационного обеспечения** органов исполнительной власти не соответствует требованиям управления по результатам. Поэтому создание эффективной системы мониторинга потребует дальнейшего совершенствования системы государственного статистического наблюдения и сбора данных, для чего необходимо осуществить:

- формирование **системы показателей результативности** деятельности органов исполнительной власти и бюджетных программ;

- организацию **текущего мониторинга** показателей результативности деятельности органов исполнительной власти, обеспечивающего целенаправленный сбор информации, необходимой для получения достоверного представления о ходе достижения поставленных целей и задач, выполнения планов;
- организацию **оперативного анализа** поступающей информации в целях своевременного обнаружения отклонений от плана реализации проектов (программ);
- формирование **единой государственной информационной системы**, обеспечивающей возможность автоматизированного сбора, обработки, анализа и представления соответствующих сведений по всей системе государственного управления.

Создание системы мониторинга качества и доступности государственных услуг, включая услуги общего экономического значения, является неотъемлемым элементом внедрения стандартов государственных услуг и должно обеспечить **системную независимую оценку** их применения с **участием пользователей услуг**, своевременную **коррекцию стандартов государственных услуг**.

Для целей сбора и анализа необходимой информации, в частности, для проведения социологических исследований, потребуется расширить практику **привлечения научных и консалтинговых организаций**.

Представляется, что можно было бы рассмотреть и выборочно использовать (при соответствующей адаптации к российским условиям) опыт США, накопленный в области оценки эффективности. Речь идет, прежде всего, о создании института независимой оценки. За счет создания такого института можно было бы устранить фактор вполне естественного и понятного сопротивления государственных и муниципальных служащих, сотрудников бюджетных организаций включению мнения населения и потребителей услуг в число показателей результативности. Второй заслуживающий внимания момент – методология мониторинга и оценки. В качестве конкретной методологии при разработке набора целевых значений показателей результативности и системы мониторинга их достижения может (после определенного уточнения и адаптации) использоваться система оценки по четырем категориям (данная методология применяется в практике оценки эффективности государственных служб и бюджетных организаций в США)<sup>19</sup>:

1. Оценка состояния общества или населения после произведенного социального воздействия.
2. Оценка достигнутых в сфере услуг с точки зрения количественных и качественных показателей.
3. Оценка мнения потребителей об удовлетворенности услугами в данной сфере.
4. Оценка с точки зрения возникновения в результате основной деятельности побочных негативных последствий.

<sup>19</sup> Эффективность государственного управления: Пер. с англ. / Общ. ред. С.А.Батчикова и С.Ю.Глазьева. – М., 1998; Д.Кэмпбэлл. Измерение воздействий, оказываемых запланированным социальным измерением // Модели экспериментов в социальной психологии и прикладных исследованиях: Пер. с англ., М, 2000



---

**Задание 6.1.** Покажите роль взаимодействий с общественностью при внедрении управления по результатам в учреждениях здравоохранения.

---

## **6.2. Развитие электронных государственных услуг в рамках концепции электронного правительства<sup>20</sup>**

Под электронным правительством или электронным государством понимается использование современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для осуществления функций органа власти, нацеленное на обеспечение доступа граждан к достоверной официальной информации, на создание новых возможностей для взаимодействия органов власти между собой, с населением, бизнес-сообществом и институтами гражданского общества, на повышение качества государственного управления.

Перевод термина e-Government как «электронное правительство» направляет внимание на деятельность органов исполнительной власти. Вместе с тем в мировой практике эта концепция относится ко всем уровням и ветвям власти, включая законодательную и судебную. Концепция e-Government охватывает весь спектр государственных услуг, оказываемых в общественном секторе, включая образование, медицинское обслуживание, культуру.



Так, например, среди 12 базовых услуг электронного правительства для населения, выбранных в Европейском Союзе в качестве приоритетных и регулярно предоставляемых и отслеживаемых, 3 предоставляются в социальной сфере публичными библиотеками (доступность в Интернете каталогов, инструментов поиска), в медицинской сфере (интерактивное консультирование, информирование о медицинских услугах в различных учреждениях, прием заявок на лечение).

---

В России чаще всего реализация концепции электронного правительства на федеральном и региональном уровнях сводится к созданию информационных систем для органа власти. Вопросы информатизации деятельности учреждений социальной сферы и предоставление общественных электронных услуг практически не рассматриваются и финансируются по остаточному принципу.

Концепция электронного правительства формировалась в развитых странах в рамках подхода к государству как поставщику услуг для населения и бизнеса. Понятие «электронная государственная услуга» является ключевым для данной концепции. В концепции выделяются три группы электронных услуг:

1. Взаимные услуги органов власти и управления.
2. Государственные услуги для предприятий.
3. Услуги органов власти гражданам.

---

<sup>20</sup> При рассмотрении этой темы использовались материалы статьи С.Б. Шапошника «Рейтинг готовности регионов России к электронному правительству»/ Вопросы государственного и муниципального управления №1, 2007 – С.117-

Такой сервисно-ориентированный подход предполагает определенное целеполагание, выбор приоритетов и последовательность действий при проектировании и строительстве систем электронного правительства. Конечным результатом должна являться система предоставления электронных услуг, а автоматизация внутренних административных процессов (бэк-офисов) рассматривается как вспомогательная и обеспечивающая. В России зачастую при реализации проектов электронного правительства приоритеты расставляются иначе – на первом месте стоит создание информационных систем для поддержки и автоматизации внутренних административных процессов и функций, а предоставление услуг в электронном виде либо не рассматривается совсем, либо относится к второстепенным задачам.

Вместе с тем, технология электронного правительства рассматривается как основа для существенной реорганизации работы органов власти, приводящей к новому качеству государственного управления, развитию новых форм демократии, активному вовлечению граждан в процесс обсуждения и принятия решений.

Для анализа развития электронного правительства разработаны и реализуются различные подходы, в том числе и количественные. Большая часть измерений прогресса в строительстве электронных правительств построена на оценке веб-сайтов органов власти.



Например, для программы «Электронная Европа» консалтинговая компания Cargemini разработала методологию и проводит в странах ЕС мониторинг реализации 20 базовых услуг электронного правительства (12 для граждан, 8 для бизнеса), утвержденных ЕС в качестве приоритетов в строительстве электронных правительств. В 2006 г. проведено 6-е исследование, основанное на анализе веб-сайтов органов власти. В ходе исследования оценивается как доля услуг, присутствующая в сети, так и уровень (глубина) реализации этих услуг, измеряемая четырьмя стадиями – публикация информации об услуге, одностороннее взаимодействие (скачивание форм), двухстороннее взаимодействие (предоставление форм в интерактивном режиме), полная реализации транзакции в электронном режиме (включая оплату и получение документа)

---

На основе оценки сайтов ряд международных организаций, университетских и аналитических центров строят рейтинги стран и сообществ относительно развития электронного правительства. Цель разработки рейтингов – создать информационно-аналитический инструмент для выработки, проведения и корректировки политики развития электронного правительства на национальном и региональном уровне.

К числу наиболее известных рейтингов относится ежегодно публикуемый ООН рейтинг, построенный на основе композитного индекса готовности стран к электронному правительству.

Композитный индекс готовности государств к электронному правительству строится на основе трех подиндексов – индекса веб-измерения, индекса телекоммуникаций и индекса человеческого капитала:

- индекс веб-измерения основан на обследовании правительственных сайтов и сайтов министерств по определенной методологии, которая позволяет получить балльную оценку веб-представительства государств;
- индекс телекоммуникаций представляет собой композитный индекс, построенный с использованием основных показателей телекоммуникационной инфраструктуры (проникновения стационарной и мобильной телефонной связи, Интернета, телевидения);
- индекс человеческого капитала отражает композитный образовательный индекс Программы развития ООН.

Эти подиндексы характеризуют, с одной стороны, предложения информации и сервисов, предоставляемых органами государственной власти посредством Интернета, и, с другой стороны, готовность телекоммуникационной инфраструктуры страны и самих пользователей услуг к использованию технологий электронного правительства.

Оценка официальных Интернет-представительств региональных органов власти проводилась в ноябре 2006 г. Оценка складывалась из оценок официального сайта правительства (администрации) и оценок сайтов пяти министерств (департаментов) – образования, здравоохранения, социальной защиты, труда и финансов. Параметры оценки можно объединить в пять групп, соответствующие стадиям Интернет-присутствия:

- **Начальное присутствие** – характеризуется наличием сайта и базовой информации на нем, ссылок на другие органы власти, подразделения самого правительства и неправительственные организации.
- **Продвинутое присутствие** – стадия развитого присутствия органа власти в Интернете, измеряемого показателями наличия на сайте архивов документов (законов, постановлений), текущей информации, баз данных (статистической и другой информации), новостного раздела, раздела, посвященного электронному правительству, раздела часто задаваемых вопросов, наличие сервера поиска, помощи, скачивания файлов и карты сайта. Это стадия одностороннего взаимодействия, предполагающего организацию потоков от государства к населению.
- **Интерактивное присутствие** – стадия, характеризующаяся возможностью скачивать и заполнять формы для различных услуг, числом этих форм, наличием контактной информации и возможностью связаться с представителями государственного органа, использованием аудио- и видеофайлов для информирования общественности.
- **Транзакционное присутствие** – стадия двухстороннего взаимодействия органов власти с населением и бизнесом, предполагающего использование веб-представительства для осуществления всех этапов получения государственной услуги, которые в принципе могут осуществляться через Интернет – оплата налогов и штрафов, запроса и получения документов, оплаты услуг.
- **Сетевое присутствие** – характеризуется наличием специальных инструментов и возможностей для вовлечения граждан в

обсуждение и принятие решений – веб-форм для комментариев, инструментов онлайн-консультаций с населением. Дискуссионных форумов по вопросам политики и действий органа власти, онлайн-опросов. Возможностей получить ответ на запросы по электронной почте или через веб-формы (с указанием срока ответа) и подписаться на получение информации по электронной почте.

**Одной из главных проблем внедрения технологий электронного правительства в регионах России – существенный цифровой разрыв в оснащении органов государственной власти и местного самоуправления ИКТ как по вертикали, так и по горизонтали. Особенно проблемным является оснащение органов местного самоуправления.**



При сохранении нынешних темпов роста показателей доступа к ИКТ достичь 100% значений органы местного самоуправления смогут по числу ПК на 100 занятых – к 2019 году, по доступу к Интернету – к 2020 году. Чтобы все органы местного самоуправления получили свои официальные веб-представительства понадобится 104 года!

---

Необходимо отметить и небольшую глубину предоставляемых услуг. В лучшем случае обеспечивается только «информационное присутствие»

---



**Задание 6.2.** Охарактеризуйте степень электронного присутствия в Интернете администрации Вашего муниципального образования.

---

### **6.3. Информационная политика как составляющая программы социально-экономического развития муниципального образования**

**Информационная политика**, направленная на совершенствование информационного обеспечения государственного и муниципального управления, должна включать два основных блока: меры по дальнейшей информатизации органов власти и меры, направленные на совершенствование информационного обмена с населением.

Между тем значимость информационной деятельности на местном уровне огромна. Информационный ресурс имеет сегодня в сфере муниципального управления не меньшую важность, чем материальные, трудовые, энергетические, финансовые и другие ресурсы. Без налаженного информационного обмена с населением, без обеспечения органов местного самоуправления адекватной и достоверной информацией невозможна организация подлинного самоуправления. Поэтому так важно уметь самостоятельно, не дожидаясь решений сверху, сформировать информационную политику на уровне местного самоуправления.

Информацию, циркулирующую в органах местного самоуправления можно классифицировать по различным признакам. Особенно важно различить внутреннюю (по отношению к органу местного самоуправления) и внешнюю.

К **внутренней информации** относятся решения представительного органа муниципального образования, постановления и распоряжения главы администрации и его заместителей, протоколы заседаний коллегии, ведомости учета изданных муниципальных правовых актов, отчеты о работе структурных подразделений администрации, справки о ходе рассмотрения обращений граждан и т.п.

К **внешней информации** относится информация, получаемая от населения, от общественных объединений граждан, из органов статистики, инвесторов и пр. Важнейшее значение имеет статистическая муниципальная информация. Объектами статистической информации на территории муниципального образования являются: население, среда его проживания, состояние экономической и социальной сферы: финансы, жилищное хозяйство, образование, здравоохранение, охрана общественного порядка, торговые, культурные, социальные, ритуальные и другие муниципальные услуги в их натуральном и стоимостном выражении

Задача органов местного самоуправления – использовать все каналы информации, иметь достоверные сведения о проблемах и оценках всех слоев общества, анализировать эти сведения и на их основе корректировать свои действия. Эффективность деятельности органов местного самоуправления зависит от качества работы как с внешней, так и с внутренней информацией.

Основные направления совершенствования информационного обеспечения местного самоуправления отражаются в муниципальной информационной политике.

Информационная политика органов местного самоуправления разрабатывается на основе **следующих принципов:**

- самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий в формировании и использовании информационных ресурсов;
- формирования информационных ресурсов в объемах, необходимых и достаточных для реализации органами местного самоуправления своих полномочий;
- достоверности и оперативности информации, используемой в деятельности органов местного самоуправления;
- открытости и общедоступности муниципальных информационных ресурсов;
- обязательности обеспечения граждан необходимой информацией в пределах компетенции органов местного самоуправления;
- совместимости информационных ресурсов муниципальных образований и государственных информационных ресурсов

Информационная политика отражает основные направления деятельности органов местного самоуправления и преследует следующие **цели:**

- 1) обеспечение органов местного самоуправления необходимой и достаточной информацией для принятия своевременных и обоснованных решений по вопросам социально-экономического развития муниципальных образований;
- 2) оптимизация внутренних информационных потоков в органах местного самоуправления;
- 3) обеспечение информационной безопасности деятельности органов местного самоуправления, защиты муниципальных информационных ресурсов;
- 4) участие в формировании единого информационного пространства на территории Российской Федерации;
- 5) создание условий для получения информации о проблемах, потребностях населения, его оценках деятельности органов местного самоуправления;
- 6) создание в муниципальном образовании условий для обеспечения конституционных прав граждан на доступ к информации, удовлетворение информационных потребностей населения;

Можно заметить, что первые три цели ориентируют на совершенствование внутреннего информационного обеспечения деятельности органов МСУ, в то время как последующие - на повышение эффективности информационного обмена (необходимо, конечно учитывать относительность этого разделения). Рассмотрим каждую из этих целей более детально. Важнейшее значение имеет обеспечение органов местного самоуправления необходимой и достаточной информацией для принятия своевременных и обоснованных решений

Следующее направление работы в области совершенствования информационного обеспечения - **оптимизация внутренних информационных потоков в органах местного самоуправления**. Информация, поступающая в органы местного самоуправления по различным каналам, к разным должностным лицам, в разной форме требует создания продуманной системы ее приема, хранения, обработки и использования. Вся поступающая в органы местного самоуправления информация фиксируется на определенном носителе в виде документа. Особенностью систем документированной информации является наличие операций по составлению, приему, передаче, регистрации, визированию, подписанию, копированию, хранению, уничтожению документов. Рациональная организация документооборота в органах местного самоуправления обеспечивает оперативное прохождение документов.

Оптимизация документооборота не возможна без применения новых информационных технологий, программных средств, баз данных. Формирование в органах местного самоуправления собственных информационно-аналитических служб как важнейших структурных подразделений позволит оптимизировать документооборот, повысить качество принимаемых решений.

Современный подход к использованию информационных технологий в муниципальном управлении требует создания системы, включающей центральный сервер, компьютеризированные рабочие места и сеть, связывающую их с центральным сервером.

---

Одним из эффективных инструментов информатизации работы администрации является система автоматизированного документооборота «Гран-Док», разработанная в государственном научно-производственном предприятии «Гранит-Центр». Система представляет полный набор функций по работе с документами: горизонтальную схему (переписка внутри муниципалитета), вертикальную схему (организационно-распорядительные документы), внешнюю схему (входящая и исходящая корреспонденция). Назначением системы является автоматизация работы с документами, фиксация пути прохождения документа от его поступления или создания до списания в дело, контроль на каждом этапе рассмотрения документа, получения справочной информации о документах, анализ документооборота<sup>21</sup>.

---

Информатизация должна охватить все виды работ в органах местного самоуправления. Представим примеры программных продуктов, обеспечивающих информатизацию рабочих мест в органах местного самоуправления:

Следующая задача - **обеспечение информационной безопасности** деятельности органов местного самоуправления, защиты муниципальных информационных ресурсов

К числу методов обеспечения информационной безопасности относятся:

- препятствия – метод физического преграждения пути злоумышленнику к защищаемой информации;
- управление доступом – методы защиты информации через идентификацию пользователей, персонала и ресурса системы, опознание объекта или субъекта по предъявленному им идентификатору, проверку полномочий, разрешение и создание условий работы в пределах установленного регламента, регистрацию обращений к защищаемым ресурсам, реагирование на попытки несанкционированного доступа;
- механизмы шифрования;
- противодействие атакам вредоносных программ, использование антивирусных программ, уменьшение вероятности инфицирования АИС, выявление фактов заражения системы, уменьшение последствий заражения, локализация и уничтожение вирусов, восстановление информации;
- аппаратные средства – устройства, встраиваемые непосредственно в вычислительную технику;
- организационные средства – осуществляют регламентацию деятельности и взаимоотношения исполнителей на нормативно-правовой базе таким образом, что разглашение, утечка или несанкционированный доступ к конфиденциальной информации становятся невозможными или затрудняются за счет проведения организационных мероприятий;
- законодательные средства – определяются законодательными актами страны, которые регламентируют правила пользования, обработки и передачи информации ограниченного доступа и устанавливают меры ответственности за нарушение этих правил;

---

<sup>21</sup> Система муниципального управления; Учебник для вузов. / Под редакцией В.Б.Зотова./ - СПб.; Лидер, 2005, 2005. – с.412.

- морально-этические средства – включают всевозможные нормы поведения, зафиксированные в неписанных правилах (нормах организационного поведения) или этических кодексах<sup>22</sup>.

Программные документы требуют создание в муниципальном образовании условий для обеспечения конституционных прав граждан на доступ к информации, для получения информации о проблемах, потребностях населения, его оценках деятельности органов местного самоуправления.

При реализации данной цели необходимо преодолеть существующие негативные тенденции и решать существующие проблемы: отсутствие четкого и отлаженного механизма выявления общественных потребностей и мониторинга и общественного мнения, почти полное отсутствие механизма оценки и контроля деятельности органов МСУ со стороны населения, недостаточная прозрачность и открытость деятельности органов МСУ. В качестве основных направлений решения этих проблем можно выделить: проведение регулярных социологических опросов, внедрение в органы МСУ системы управления по результатам, разработка системы оценки эффективности органов МСУ, проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений, проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов МСУ

Для органов местного самоуправления первостепенное значение имеет создание единого информационного пространства России. Формирование единой системы информационных ресурсов осуществляется на основе объемно-ориентированного подхода. Основной объем информации содержится в базовых кадастрах и регистрах и размещается на муниципальном уровне, где в процессе регистрации объектов и субъектов деятельности возникает первичная информация.

---

Так, формируется система базовых кадастров и регистров субъектов РФ, которая служит, в свою очередь, частью Единой системы государственных кадастров и регистров РФ (ЕСГКР). Организационной основой для объединения в систему баз данных объектно-ориентированных баз данных могут стать территориальные информационные центры (ТИЦ «Земля», ТИЦ «Население» и т.п.). Далее необходимо административно и технологически обеспечивать информационное взаимодействие между различными СБД, в первую очередь, между базовыми кадастрами и регистрами, а также доступ пользователей к информационным ресурсам СБД.

---

Наряду с технологической обработкой информации важно обеспечить ее аналитическую обработку в системе информационно-аналитических центров<sup>23</sup>.

Удовлетворение **информационных потребностей населения** - следующая задача информатизации - происходит за счет создания в муниципалитетах специализированных межмуниципальных информационных систем и всевозможных информационно-справочных муниципальных центров и

---

<sup>22</sup> Использовались материалы учебного пособия: Информационные технологии управления: Учеб. пособие для вузов / Под ред. проф. Г.А.Титоренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – С. 192-222.

<sup>23</sup> Система муниципального управления; Учебник для вузов. / Под редакцией В.Б.Зотова./ - СПб.; Лидер, 2005, 2005. – с.418.

систем. Такие системы решают множество задач: во-первых, способствуют формированию единого информационного пространства России, во-вторых, оказывают информационную поддержку деятельности органов местного самоуправления, т.е. обеспечивают повышение эффективности принятых решений; в-третьих, обеспечивают конституционные права граждан на доступ к информации, повышают открытость и доступность информации о законодательстве, деятельности органов власти для населения; в-четвертых, оказывают поддержку хозяйствующим субъектам, предоставляя им информационные и консультационные услуги.

Из существующих в России межмуниципальных сетей наиболее известна информационная сеть Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ). Информационные компьютерные банки этой сети (их свыше 10) позволяют получать информацию о социально-экономических показателях развития городов- участников сети, принятых муниципальных актах<sup>24</sup>.

В стадии разработки находится создаваемая с участием Европейского союза общероссийская муниципальная информационная система (МИС), предназначенная для предоставления муниципалитетам информационных и консультационных услуг через Интернет и работающая в интерактивном режиме. МИС содержит 4 раздела:

1. «Законодательство» - информация о нормативно-правовой базе местного самоуправления и изменениях в ней, необходимая для четкой ориентации муниципалитетов в правовом пространстве.
2. «Муниципальное управление» - информация об организации практической деятельности в области муниципального управления и менеджмента муниципальных предприятий.
3. «Экономика и бизнес» - экономическая и деловая информация, необходимая муниципалитетам для принятия стратегических решений, поиска новых партнеров, выхода на новые рынки.
4. «Европейский опыт» - информация о Европейском союзе и его опыте местного и регионального развития.

МИС в едином информационном пространстве России представляет собой нижний уровень региональной информационной аналитической системы. Назначение МИС:

- автоматизированный сбор, обработка, накопление информации, обеспечение информацией пользователей,
- обеспечение полноты, доступности и оперативности доступа к информационным ресурсам;
- обеспечение информационного обмена между органами МСУ;
- систематизация и оптимизация потоков управленческой информации в администрации;
- ведение баз нормативно-правовых актов МСУ;
- оптимизация проектов управленческих решений по направлениям деятельности органов МСУ с помощью прикладных аналитических систем;

---

<sup>24</sup> Система муниципального управления; Учебник для вузов. / Под редакцией В.Б.Зотова./ - СПб.; Лидер, 2005, 2005. – с.416.

- информационное обеспечение населения и субъектов хозяйствующей деятельности

Как видно из приведенного описания основная цель этой системы – помощь муниципалитетам, однако муниципалитеты не только получают информацию, но и сами формируют ее. Данная информация используется многими пользователями, в том числе населением и хозяйствующими субъектами. Весьма продуктивным для решения этих задач является создание информационно-справочных муниципальных центров и систем.

---

Например, на такие функции ориентирован проект распределенной информационно-справочной системы Свердловского района г. Красноярска. Реализация этого проекта предполагает ряд этапов. Первый – создание информационного центра, предназначенного для сбора, аккумулирования и обработки информации. Второй – создание PR-службы, призванной формировать, представлять и комментировать информацию, получаемую пользователями из информационного центра, а также осуществлять обратную связь «пользователь - информационный центр». Третий – создание в районе научно-методического центра, опирающегося на современные информационные технологии.

---

Системное развитие информационного обмена органов МСУ и населения возможно только в условиях существования и реализации в муниципальном образовании информационной политики. Технология разработки информационной политики состоит из ряда этапов. Первый этап - определение целей, содержания, основных направлений информационной политики. Основные направления муниципальной политики разрабатываются каждым муниципалитетом, исходя из особенностей муниципального образования и проблем целевых групп. Общие основы для этой разработки задаются в проектах законов и регламентов деятельности комиссий и комитетов по информационной политике

---

Например, в проекте по созданию комиссии по информационной политике, взаимодействию со средствами массовой информации Конгресса муниципальных образований Российской Федерации представлены следующие направления деятельности комитета по информационной политике:

- создание единого банка данных региональных, городских и муниципальных СМИ для информационного, аналитического и нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления в сфере информационной политики;
  - создание условий для участия населения в решении проблем муниципального образования;- мониторинг региональных и местных СМИ и подготовка аналитических справок, обзоров изданий с подготовкой рекомендаций;
  - размещение информации региональных и местных СМИ о местном самоуправлении на Интернет-Сайте Конгресса МО РФ;
  - организация деятельности по получению международных грантов для повышения квалификации журналистов, специализирующихся по проблемам местного самоуправления;
  - организация работы по совершенствованию форм и методов информационной политики, деятельности СМИ;
  - содействие в распространении социальной рекламой деятельности органов местного самоуправления;
-

- 
- участие в выставках, фестивалях, прочих мероприятиях.
- 

Все перечисленные направления и цели являются достаточно универсальными, существенными для всех муниципальных образований. Представляется важным определить генеральную цель информационной политики, ее миссию. На наш взгляд – это поддержка муниципальной политики в области стратегического развития и решения текущих проблем целевых групп населения. Действительно, какую бы из более конкретных, ранее рассмотренных целей информационной политики мы не взяли, все они подчинены этой генеральной цели.

Содержание информационной политики более конкретно, в еще большей степени связано с особенностями данного муниципального образования.

Поэтому **целесообразно разрабатывать информационную политику параллельно с разработкой муниципальной политики в целом**. В этом случае ее формирование будет опираться на проведенный анализ долгосрочных и текущих проблем муниципального образования и стратегии развития муниципального образования.

Таким образом, основная цель информационной политики - информационная поддержка решения стратегических и текущих проблем населения. Содержание информационной политики формируется на основе решения долгосрочных и текущих проблем целевых групп.

Организационная форма реализации информационной политики может различаться в зависимости от вида, размеров и других особенностей муниципального образования. Это может быть комитет по информационной политике, отдел, комиссия и т.д. Рекомендуется создание внутри этого органа секции, работающих по направлениям информационной политики: работа со СМИ, взаимодействие с общественными организациями, информирование населения о деятельности органов власти.

Целью второго этапа разработки информационной политики является определение **перечня информационных кампаний**, реализующих информационную политику. Информационные кампании являются важнейшим инструментом реализации информационной политики. Их содержание задается результатами анализа наиболее значимых проблем муниципального образования. При этом в качестве тем информационных кампаний выбираются проблемы, подлежащие разрешению (частично или полностью) с помощью информационного воздействия.

Конечная цель информационной кампании – изменение поведения членов целевых групп. Однако чаще всего силами только информационных кампаний ее достичь в полной мере невозможно. Невозможно заставить человека вести здоровый образ жизни, отказаться от вредных привычек силами только информационного воздействия, без соответствующих организационных мер. Можно еще раз повторить, что реализация информационной политики должна вестись в рамках муниципальной политики в целом, согласованно и другими воздействиями. Так,

бессмысленно проводить противоалкогольную информационную кампанию, если не подкрепить ее мерами, скажем, по трудоустройству безработных.

Таким образом, непосредственная цель информационной кампании – изменение знаний и установок членов целевых групп.

Третий этап формирования информационной кампании – **организационный**. Организация информационных кампаний также предполагает ряд подэтапов. Сначала необходимо выделить целевые группы. Целевые группы принято разделять на первичные и вторичные. В первичные группы входит население, на которое непосредственно направлено информационное воздействие. Во вторичные – группы населения, оказывающие непосредственное влияние на первичные группы.

Важно отметить, что при выборе целевой группы необходимо учитывать количество финансовых средств и других ресурсов, имеющихся в распоряжении, а также специализацию организации, проводящей кампанию, и ее возможности воздействовать на ту или иную аудиторию.

---

Например, выбирая в качестве целевой группы всех школьников города, нужно работать не только с ними, но и с их учителями, родителями, отделом образования, комитетом по делам молодежи, инспекцией по делам несовершеннолетних, подростковыми клубами города и т.д. При выборе такой большой целевой группы (школьники города) нужно реально оценить свои возможности и те ресурсы, которые потребуются для воздействия - как на первичную, так и на вторичную целевые группы.

---

Следующий подэтап - сегментация целевых групп. После того как целевая группа или группы выбраны, необходимо четко определить, кто входит в их состав и что характеризует этих людей. Для этого нужно собрать о них всю необходимую информацию. Процесс описания выбранной целевой группы в соответствии с определенными параметрами, которые приводятся ниже, называется сегментацией целевых групп.

Процесс сегментации заключается в выявлении и описании характеристик целевой группы по определенным критериям: географическим и демографическим характеристикам, экономическому положению, психологическим особенностям.

Психологические особенности целевой группы могут определяться многими факторами, которые необходимо внимательно изучить.

---

К ним относятся:

- круг общения,
  - учебное заведение или место работы,
  - способы времяпрепровождения, хобби, интересы (в том числе: какие книги, журналы читают, какую музыку любят слушать, какие теле- и радиопередачи смотрят, из каких СМИ получают информацию и какую),
  - язык (например, в молодежной среде существует своя субкультура, проявляющаяся, в том числе, и в особенном языке, на котором говорят ее представители),
-

- 
- кумиры - люди, которым целевая группа стремится подражать,
  - семья, культурная среда, традиции, особенности местной жизни оказывают большое влияние на формирование ценностей, предпочтений и поведения целевой группы.
- 

Способность целевой группы изменить поведение или отношение к той или иной проблеме во многом зависит от ее психологических особенностей и тех жизненных ориентиров, а также ценностей, которых она придерживается.

Следующий шаг - определение законодательного поля, в котором предстоит работать. Необходимо хорошо ориентироваться в законах, регламентирующих те или иные стороны жизни и деятельности представителей целевой группы. Необходимо знать, защищена ли выбранная целевая группа законами или же никаких законных прав у нее нет (например, незаконные мигранты, незарегистрированные рабочие из бывших Союзных республик и т.п.).

Определив целевые группы и их особенности, необходимо перейти к этапу организации коммуникативного пространства информационных кампаний. Коммуникативное пространство имеет две составляющие: внутреннее и внешнее. Внутреннее коммуникативное пространство определяется взаимодействием субъектов управления информационной кампанией. Внешнее коммуникативное пространство – взаимодействием субъектов управления с членами целевых групп.

Построение коммуникативного пространства происходит по следующему алгоритму:

- формирование перечня субъектов коммуникации
- определение механизмов взаимодействия субъектов
- формирование перечень основных информационных потоков
- выявление коммуникационных барьеров

Следующий этап - выбор форм информационного обмена с различными группами. При выборе форм информационного обмена необходимо исходить из существующих возможных технологий. Выбор форм осуществляется на основе анализа специфики целевых групп.

Затем необходимо разработать детальные планы реализации информационных кампаний. Анализ и оценка разработанных планов информационных кампаний осуществляется по следующим критериям:

- эффективное информирование, то есть донесение до целевой группы посланий, изложенных четко и ясно, доступным языком, в том числе с помощью СМИ, печатных материалов;
- создание поддерживающей среды, которая благоприятствовала бы применению новых навыков на практике и изменению поведения;
- соответствие планов имеющимся ресурсам.

Конечной целью и результатом осуществления информационной кампании является, как отмечалось ранее, изменение поведения представителей целевой группы в рамках информационной кампании. Однако изменение

поведения - это длительный процесс. Информационная кампания может передать целевой группе нужные знания в такой форме, которая сможет побудить ее пересмотреть свое отношение к затрагиваемой теме, и только потом изменившееся отношение постепенно приведет к изменению поведения.

Все остальные цели кампании (такие как изменения знаний и отношения к проблеме, которая поднимается кампаний) являются промежуточными этапами, ведущими в конечном итоге к искомому изменению поведения. Почему же это так важно? Дело в том, что во многих случаях решение социальных проблем зависит от того, насколько успешно мы сумеем убедить людей принять новые модели поведения. Закрепившиеся в процессе эволюции человеческого общества поведенческие стереотипы со временем становятся причиной повышения риска возникновения очень многих общественных проблем.

Существует ряд факторов, помогающих людям изменить поведение на длительный период. Это:

- эффективное информирование, то есть донесение до целевой группы посланий, изложенных четко и ясно, доступным языком, в том числе с помощью СМИ, печатных материалов;
- создание поддерживающей среды, которая благоприятствовала бы применению новых навыков на практике и изменению поведения.
- социальные нормы.

При разработке стратегии информационной кампании важно понимать, на каком этапе изменения поведения находится та или иная группа, потому что от этого зависит выбор каналов коммуникации. Можно отметить три основных вида каналов коммуникации: средства массовой информации, привлечение общественности, межличностная и групповая коммуникация.



**Задание 6.3.** Как связаны программа социально-экономического развития и информационная политика муниципального образования?

---

### **Выводы и ключевые идеи**

Успехи административной реформы невозможны без совершенствования ее коммуникационной составляющей - взаимодействия внутри системы государственного и муниципального управления и между властью и обществом. Ни одна из целей административной реформы, проводимой под лозунгом ориентации на конечный результат, не может быть достигнута без совершенствования (а по определенным аспектам и создания) механизмов такого взаимодействия. К данным целям относятся: оценка качества государственных и муниципальных услуг, внедрение управления, ориентированного на результат, государственный контроль качества услуг.

Важнейшим инструментом повышения эффективности взаимодействия власти и населения, государственного управления в целом является внедрение технологий электронного правительства или электронного государства. Под электронным правительством понимается использование современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для

осуществления функций органа власти, нацеленное на обеспечение доступа граждан к достоверной официальной информации, на создание новых возможностей для взаимодействия органов власти между собой, с населением, бизнес-сообществом и институтами гражданского общества, на повышение качества государственного управления.

Формирование и реализация информационной политики является условием успешного социально-экономического развития муниципального образования. Информационная политика должна включать два основных блока: меры по дальнейшей информатизации органов местного самоуправления и меры, направленные на совершенствование информационного обмена с населением.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. Какова роль механизмов обратной связи в реализации целей административной реформы?
2. Какие методы существуют для определения удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг.
3. Какова роль потребителя в создании и функционирования системы мониторинга качества государственных услуг?
4. Какие препятствия существуют для внедрения системы управления, ориентированного на результат?
5. Каковы эффекты и этапы внедрения управления по результатам?
6. Какова роль федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» в внедрении управления, ориентированного на результат.
7. Каковы негативные последствия отсутствия стандартов качества государственных услуг?
8. Какую роль должен играть мониторинг качества государственных услуг в повышении их качества?
9. Что понимается под электронным правительством в России и на Западе?
10. Перечислите группы электронных услуг в концепции электронного правительства.
11. Для чего используют оценку с помощью композитного индекса готовности стран к электронному правительству? Какова структура этого индекса?
12. Назовите стадии Интернет-присутствия сайтов администраций.
13. Каковы проблемы внедрения технологий электронного правительства в регионах России?
14. Каковы два блока информационной муниципальной политики.
15. Перечислите принципы формирования и цели информационной муниципальной политики.
16. Раскройте содержание деятельности по оптимизации информационных потоков в органах местного самоуправления.
17. Какие методы используются для обеспечения информационной безопасности?
18. Раскройте содержание объемно-ориентированного подхода при формировании единой системы информационных ресурсов в муниципальном образовании.
19. Какие задачи решают межмуниципальные информационные системы и всевозможные информационно-справочных муниципальных центры?
20. Перечислите этапы информационной кампании в муниципальном образовании.

### **Библиографический список (основной)**

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. – 131-ФЗ.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» / Собрание законодательства РФ. 18. 10. 1999. - №42.
3. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»» от 12.07.2005 г. № 117-ФЗ.
4. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. (Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005г. № 1789-р).
5. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. (опубликована в Российской газете №113 (3490) 1 июня 2004 г.; одобрена Постановлением Правительства «О мерах повышения результативности бюджетных расходов от 22 мая 2004 г. №249).
6. Стратегический план города: программа социально-экономического развития г. Кирова на период до 2010 г. – Н.Новгород: НИМБ, 2000 – С.5-54.
7. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. — М., 2000 — 302 с.
8. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И.А. Василенко; изд. 2-е, перераб. и доп. – М., 2001. – 200с.
9. Государственная политика и управление / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М., 2006. – 384с.
10. Информационные технологии управления: Учеб.пособие для вузов / Под ред. проф. Г.А.Титоренко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 222 с.
11. *Мальковская И.А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2006. – № 8 – с. 27–43.
12. *Медведев Н.П.* Политико-административное управление: современная теория и новые подходы // Вестник Российского университета дружбы народов. - Сер.: Политология. - 2003. - № 4 - С. 5-12.
13. *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления / Р.Т.Мухаев. – М., 2007. – 575с.
14. *Мэннинг Н.* Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон; Пер. с англ. – М., 2003. – 496 с.
15. Система муниципального управления; Учебник для вузов. / Под редакцией В.Б.Зотова./ - СПб.; Лидер, 2005, 2005. – с.416.
16. *Сморгунов Л.В.* Сетевой подход к управлению и политике // Полис. – 2003. – №3. – С. 15-23.
17. *Шамхалов Ф.И.* Основы теории государственного управления. – М.: Экономика, 2003. – 497с.

(дополнительный)

11. *Абдеев Р.Ф.* Философия информационной цивилизации. — М., 1989. С. 98-124.
12. *Алазаров В.Л., Диниц Е.А.* К теории инструментальных систем. — Системные исследования. Методологические проблемы. — М.: Наука. 1983. С. 279-293.
13. *Афанасьев В.* Социальная информация и управление обществом. — М., 1975. — С.119.
14. *Блажнов Е.А.* «Паблик рилейшнз» М.,1994. С. 56-79.
15. *Блэк С.* Паблик рилейшнз. Что это такое? — М., 1989. С.168-183.
16. *Верховская А.И.* Работа с письмами трудящихся. М., 1984. С. 65-78.
17. *Горьков В.М., Комаровский В.С.* Связи с общественностью в органах государственной власти. М., 1996. С. 69-121.
18. *Невзлин Л.Б.* «Паблик рилейшнз». Кому это нужно? М., 1993. С. 89-121.
19. *Черешкин Д.С., Цаленко М. Ш.* Перспективы и проблемы развития информационных систем. — Системные исследования. Методологические проблемы. — М.: Наука. 1988. С. 7-27.
20. *Черри К.* Человек и информация. — М., 1972.
21. *Шкардун В.Д.* Маркетинг в практике информационных служб организаций и предприятий. М., 1991. С. 35-58.
- 22.

## Заключение

---

Материал, представленный в данном учебном пособии, раскрывает различные аспекты управления коммуникациями в государственном и муниципальном управлении.

Современные теории управления рассматривают коммуникации как важнейшее условие возникновения и существования как коммерческих организаций, так и государственных органов. Так, один из основателей школы «социальных систем» Ч.Барнард считает «систему связи» атрибутивной характеристикой любых организаций. Только коммуникационное взаимодействие, взаимное принятие ролей, достижение согласия и понимания, создают организационную структуру и возможность кооперации и управления.

Подобное повышенное внимание к коммуникационным процессам обусловлено рядом обстоятельств. В числе первых — кризис классической рационалистической модели менеджмента, господствовавшего долгое время не только на Западе, но и в России. Эта модель, восходящая к системе Тейлора и теоретическим представлениям М. Вебера, предполагала жесткую должностную субординацию и властную вертикаль единоначалия, четкие алгоритмы управления, формализованные должностные инструкции и процедуры контроля, быстрое продвижение по результатам труда и индивидуальным достижениям. На Западе, в частности в США, эта модель широко использовалась вплоть до 1970 г. Она была положена в основу организации большинства крупных промышленных корпораций, ориентированных на производство продукции массового спроса. В России данная модель получила одну из своих интерпретаций в командно-административной системе государственного управления.

Рост и динамизм производственных связей, необходимость многовариантности решений, гибкой переориентации производства и сбыта сделали модель «жесткого управления» неэффективной. В условиях социального и экономического динамизма задачей менеджмента становится создание адаптивных, быстро реагирующих управленческих механизмов. Очевидно, что эти задачи нельзя решить при жестком закреплении обязанностей, статической системе разделения труда и узкой специализации членов организации. Менеджмент в условиях неопределенности предполагает работу согласованной команды с гибким перераспределением обязанностей и функций руководства, неформальными процедурами координации, принятия решений и группового контроля.

Решающее значение при работе такой команды приобретает управление коммуникационными и информационными связями между членами команды, с одной стороны, руководством и подчиненными — с другой и с внешней средой — с третьей. При этом управление осуществляется не только через построение формальных коммуникационных и информационных потоков, но и посредством регуляции межличностных, неформальных коммуникаций. Очевидно, что руководство такой командой невозможно только административными методами.

В рамках и в связи с потребностями новой модели управления получают свое развитие современные концепции лидерства как неформального руководства, дополняющего администрирование. В их числе, во-первых, «Теория видения», в соответствии с которой, лидер отвечает за обладание долгосрочного взгляда на развитие организации и «включение» ее сотрудников в это «видение» с помощью эффективной коммуникации. Другой современной концепцией является «Теория трансформационного лидерства». По мнению ее авторов (Джеймса, Мак-Грегора, Бернса), цели организации должны отражать потребность

как лидеров, так и их последователей. При этом основная функция лидера заключается в ведении переговоров и торгов с последователями по поводу соотношения их вкладов и вознаграждений. Управление основано не на манипулировании, а на рациональном обмене. Идею неразрывной связи лидеров и их последователей подчеркивают и такие концепции как «Джаз-лидерство» и «Связующее лидерство».

Акцент на управление неформальными коммуникациями появился, в связи с рядом факторов: во-первых, с пониманием того, что межличностные деловые отношения опосредуют формальные организационные, управленческие и технологические связи, во-вторых, со стремлением современного менеджмента ограничить вертикальные звенья организационной структуры, заменив их развитыми горизонтальными связями, где неформальные коммуникации имеют наибольшее значение.

Особую востребованность тема коммуникаций и, особенно, ее технологических аспектов, приобретает в связи с огромным значением в современном социальном управлении процессов переговоров на различных уровнях. Применение коммуникативных технологий повышают эффективность международных экономических и политических соглашений, реализацию принципов социального партнерства между предпринимателями профсоюзами и государством, проведение экспертиз инвестиционных проектов и программ социально-экономического развития, переговоров между различными фирмами и внутри организации, установление договорных отношений между представителями государственного и муниципального управления и населением.

Особенно актуально изучение коммуникационных процессов вообще и неформальных, в частности для организационной культуры России. Традиционно, а также в силу неразвитости гражданского общества, российский производственный коллектив являлся сферой наложения хозяйственной и социальной жизни. Такова была российская соседская община, таков был советский производственный коллектив, таковы коллективы государственного сектора и новообразованные коллективы частных фирм и предприятий постсоветского периода. Здесь человек не только функционирует в системе разделения труда, но и вступает в сложные и разветвленные неформальные отношения, реализуя себя как личность. Доля таких неформальных отношений в российской производственной жизни очень велика, что отличает нашу деловую культуру от западной.

Существенным моментом, требующим дополнительного внимания к проблеме коммуникаций, является также специфическая ситуация в сфере государственного и муниципального управления, где происходят сложные процессы смены поколений и смены управленческих парадигм.

Надеемся, что наше учебное пособие поможет вам учесть все перечисленные особенности коммуникаций в государственном и муниципальном управлении и успешно формировать коммуникационные связи и регулировать коммуникационные сети.