

УДК 342.553:316.776.2

Методологические подходы к исследованию имиджа органов местного самоуправления

Е.А. Захарова,

доцент кафедры политологии, государственной и муниципальной службы
Воронежского института экономики и социального управления
Россия, Воронеж
zea101@mail.ru

Обосновывается авторский подход к диагностике и оценке имиджа органов местного самоуправления на основе балльного и индикаторного методических подходов. Предпринимается попытка разработать и применить методику, позволяющую использовать показатели удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления региона в качестве инструмента измерения имиджа органов муниципальной власти Воронежской области.

Ключевые слова: имидж местной власти, местное самоуправление, индикатор имиджа, удовлетворенность населения, индикаторная методика, балльный подход, муниципальное образование.

При исследовании проблем формирования имиджа органов местного самоуправления (далее также — ОМСУ) следует учитывать, что данные структуры создаются для осуществления гражданами местного самоуправления, для решения вопросов местного значения, закрепленных законодательно. То есть изначально вся деятельность органов местного самоуправления социально ориентирована. Социальная сущность имиджа ОМСУ выражается в том, что имидж становится ресурсом, обеспечивающим доверие и поддержку со стороны населения органов местного самоуправления. Помимо этого, имидж формируется в процессе взаимодействия ОМСУ и населения, т. е. выступает результатом, показывающим, насколько это взаимодействие эффективно.

Исходя из принципов формирования модели предмета исследования в методологическом контексте социологического измерения [5, с. 116], обоснование концептуальных подходов к измерению имиджа органов местной власти требует сформировать объяснительную схему, позволяющую провести социологическую диагностику исследуемого объекта.

С этой целью нами предпринята попытка разработать и применить методику, допускающую использование показателей удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления муниципальных образований (далее также — МО) региона в качестве инструмента измерения их имиджа. Предлагаем следующую последовательность диагностики имиджа ОМСУ муниципальных районов и городских округов Воронежской области.

Этап I. Создание объективных измерительных инструментов, учитывающих субъективную точку зрения только как конечное результирующее обобщение информации, что является

особенностью процедуры диагностического исследования [1, с. 15].

В методике оценки имиджа ОМСУ предлагается использовать два подхода: индикаторный и балльный, каждый из которых имеет свое качественное содержание [3, с. 13].

Индикаторная методика основывается на оценке комплексных либо единичных индикаторов имиджа органов местного самоуправления. Основной базовой единицей количественного описания состояния социального объекта исследования выступает конкретный индикатор — параметр, значение которого служит для различения взаимосвязанных элементов множества. Система параметров позволяет количественно оценить исследуемый объект и достигнуть объективности и истинности оценки. Первоначально обосновывается выбор индикаторов для измерения имиджа, осуществляется их измерение, нахождение численных значений и описание. При таком подходе используются преимущественно методы социологических исследований.

Балльный подход к оценке имиджа заключается в том, что в зависимости от значения индикатора имиджа каждому муниципальному образованию присваивается балл, при этом максимальное количество баллов соответствует значению «отлично», ноль — «неудовлетворительно». Конечной целью предлагаемой методики является обобщенный показатель оценки имиджа органов местного самоуправления в отдельном МО. Имидж может иметь положительную или отрицательную направленность. Его суммарная оценка вычисляется в баллах по формуле:

$$I_{\text{ОМСУ}} = x_1 + x_2 + \dots + x_n,$$

где: $I_{\text{ОМСУ}}$ — суммарная оценка имиджа органов местного самоуправления конкретного

муниципального образования, x_1 — первый индикатор, x_2 — второй индикатор, x_n — n -ый индикатор.

Комбинация индикаторной и балльной оценки имиджа позволяет, во-первых, определить состояние имиджа органов местного самоуправления в конкретных муниципальных образованиях; во-вторых, идентифицировать объекты оценки по состоянию имиджа; в-третьих, сформировать сравнительно однородные группы МО по сложившемуся имиджу органов местного самоуправления.

Этап II. Построение системы индикаторов имиджа органов местного самоуправления. Восприятие ОМСУ формируется из разных источников в процессе социального взаимодействия населения с элементами системы местного самоуправления. Суждения об ОМСУ выявляют различные характеристики органов местной власти, выступая основой субъективного отношения к ним, поэтому источниками информации и одновременно индикаторами имиджа органов местного самоуправления могут выступать показатели удовлетворенности населения их деятельностью. Данный подход позволил построить систему показателей имиджа органов местного самоуправления:

1) динамика удовлетворенности населения деятельностью ОМСУ;

2) динамика удовлетворенности населения информационной открытостью ОМСУ;

3) отношение населения к деятельности ОМСУ;

4) отношение населения к деятельности главы МО;

5) влияние органов местной власти на бизнес-среду и деятельность ОМСУ по созданию инвестиционной привлекательности МО;

6) положение и динамика муниципальных районов и городских округов в рейтингах комплексной оценки эффективности деятельности ОМСУ.

Этап III. Разработка и применение методики, позволяющей использовать показатели удовлетворенности населения деятельностью ОМСУ муниципальных образований региона в качестве инструмента измерения имиджа ОМСУ. Удовлетворенность населения деятельностью ОМСУ оценивалась в каждом из 34 МО Воронежской области по двум переменным:

1) значение удовлетворенности деятельностью ОМСУ в текущем году (определяется процентом жителей от количества опрошенных, ответивших утвердительно на вопрос «Удовлетворены ли Вы деятельностью ОМСУ Вашего муниципального образования?»);

2) изменение удовлетворенности деятельностью ОМСУ (разность значения удовлетво-

ренности за прошедший и текущий годы). Показатель определяет направление происходящих изменений и учитывает тенденцию снижения/повышения удовлетворенности населения деятельностью ОМСУ.

Для определения вектора изменений в положительную или отрицательную сторону показателю присваиваем значение в интервале от -100% до $+100\%$. Знак «+» характеризует положительную динамику, знак «—» — отрицательную. Этот критерий определяет направление происходящих изменений (видят ли респонденты ухудшение или улучшение ситуации) и учитывает тенденцию изменения.

Объединив эти два критерия, получаем обобщенный показатель, характеризующий имидж ОМСУ применительно к оценке населением результативности их деятельности. На этой основе строим графические карты удовлетворенности населения деятельностью ОМСУ.

Критерий «Изменение удовлетворенности» (ось ординат Y) совмещается с критерием «Значение удовлетворенности» (ось абсцисс X), что дает удобную форму для определения места ОМСУ каждого из муниципальных районов и городских округов Воронежской области на карте удовлетворенности по 4 квадрантам (рис. 1).

В I квадранте находятся 12 «лучших» МО с положительной динамикой и достаточно высокими значениями удовлетворенности (выше среднеобластного). Во II квадранте расположены 7 МО, жители которых стали оценивать деятельность местных властей выше, чем в прошедшем году, но при этом количество жителей, удовлетворенных деятельностью местных органов, ниже среднего значения по области. Группа из 10 муниципальных образований III квадранта характеризуется снижением удовлетворенности населения деятельностью ОМСУ и оценкой их деятельности ниже среднеобластного показателя. Во IV квадранте находятся 2 МО, жители которых пока еще высоко оценивают деятельность ОМСУ, но ниже, чем за прошедший период.

Детальный анализ полученных результатов показал, что основными причинами неудовлетворенности жителей являются отсутствие позитивных изменений в решении проблем, актуальных для их муниципалитетов, ухудшение социально-экономической ситуации в МО. Не видят изменения ситуации к лучшему более половины жителей в Таловском, Поворинском, Петропавловском районах. Треть жителей Воробьевского района, а также четвертая часть опрошенных в Поворинском, Кантемировском, Бутурлиновском и Павловском районах считают, что она ухудшилась.



Рис. 1. Карта удовлетворенности населения деятельностью ОМСУ городских округов и муниципальных районов Воронежской области в 2011—2012 гг.

Нужно отметить, что некоторая доля респондентов в большинстве МО до сих пор не сформировала определенной позиции в отношении местной власти. Затруднились определить свое отношение в целом 4% жителей области, из них 6% — в г. Воронеж и по 5% — в Панинском и Репьевском районах. Более 30% жителей «ничего не знают» о деятельности местной власти в 9 муниципальных образованиях [6].

Поэтому следующим важным индикатором имиджа ОМСУ выступает удовлетворенность информационной открытостью ОМСУ (рис. 2).

Высокие показатели удовлетворенности информационной открытостью — в Ольховатском и Репьевском (60%), Россошанском (59%), Рамонском (57%), Верхнемамонском (56%) районах, г. Нововоронеже (57%). В 7 муниципальных образованиях (III-й и IV-й квадранты) наблюдается снижение количества жителей, которые довольны информационной доступностью ОМСУ.

Больше всего недовольны открытостью местной власти жители Семилукского (50%), Бутурлиновского (45%), Острогожского (44%) районов.

Очевидно, что кадровому корпусу муниципальной службы требуются соответствующие компетенции в сфере применения информационно-коммуникационных технологий в области муниципального управления.

Характер восприятия жителями ОМСУ в значительной степени обусловлен не только результативностью решения вопросов местного значения и качеством предоставляемых муниципальных услуг, но и действенностью коммуникации. Причем большое значение имеет эффективность коммуникации граждан с сотрудниками ОМСУ, т. е. «человеческий» фактор — то, как в местных администрациях ведется прием населения и оказывается содействие решению тех проблем, с которыми граждане к ним обращаются. Личный опыт взаимодействия граждан с конкретными чиновниками зачастую трансформируется в имидж муниципальных служащих в целом. Потому следующим индикатором имиджа ОМСУ нами определено отношение (положительное или отрицательное) субъектов оценки (населения) к объекту имиджа (ОМСУ).



Рис. 2. Карта удовлетворенности населения информационной открытостью ОМСУ Воронежской области в 2011—2012 гг., %

По ответам жителей на вопрос: «Как Вы относитесь к деятельности ОМСУ Вашего района/городского округа?» нами построена матрица восприятия жителями деятельности ОМСУ муниципальных образований региона в соответствии с полученными в результате опроса значениями (рис. 3). На ней муниципальные образования области условно распределены в 4 группы:

1) 16 МО с достаточно высокой оценкой органов местной власти (одобрительные оценки населением деятельности ОМСУ преобладают над отрицательными);

2) 4 МО, в которых количество жителей, оценивших муниципальную власть положительно, выше среднеобластного значения, но вместе с тем отрицательное отношение к деятельности местной власти высказывает значительная часть граждан;

3) 12 МО, в которых достаточно высок удельный вес отрицательных оценок, а количество положительных оценок ниже, чем в среднем по области;

4) 2 наиболее «неблагополучных» МО (Семилукский район и г. Воронеж), в которых удельный вес отрицательных оценок выше, чем положительных.

Таким образом, более чем в половине (17) МО Воронежской области процент жителей, выразивших отрицательное отношение к деятельности ОМСУ, выше среднеобластного. Это грозит прямыми потерями позиций органов местной власти и тиражированием среди населения их негативного имиджа.

Для получения объективной картины об имидже ОМСУ следует учитывать, что в массовом восприятии власть персонифицируется, рациональные оценки решений властных институтов смешиваются с субъективным отношением граждан к конкретным должностным лицам, административным и политическим руководителям [2, с. 157—158]. Последнее оказывает существенное влияние на оценку населением деятельности органов власти и формирование их имиджа. В этой связи в качестве индикатора имиджа выступает отношение населения к деятельности главы МО (рис. 4).

В 14 МО (41% от общей численности) большинство опрошенных оценивает главу недостаточно высоко. Из них самая низкая оценка глав наблюдается в 5 районах, где более 50% опрошенных относятся к деятельности главы отрицательно.

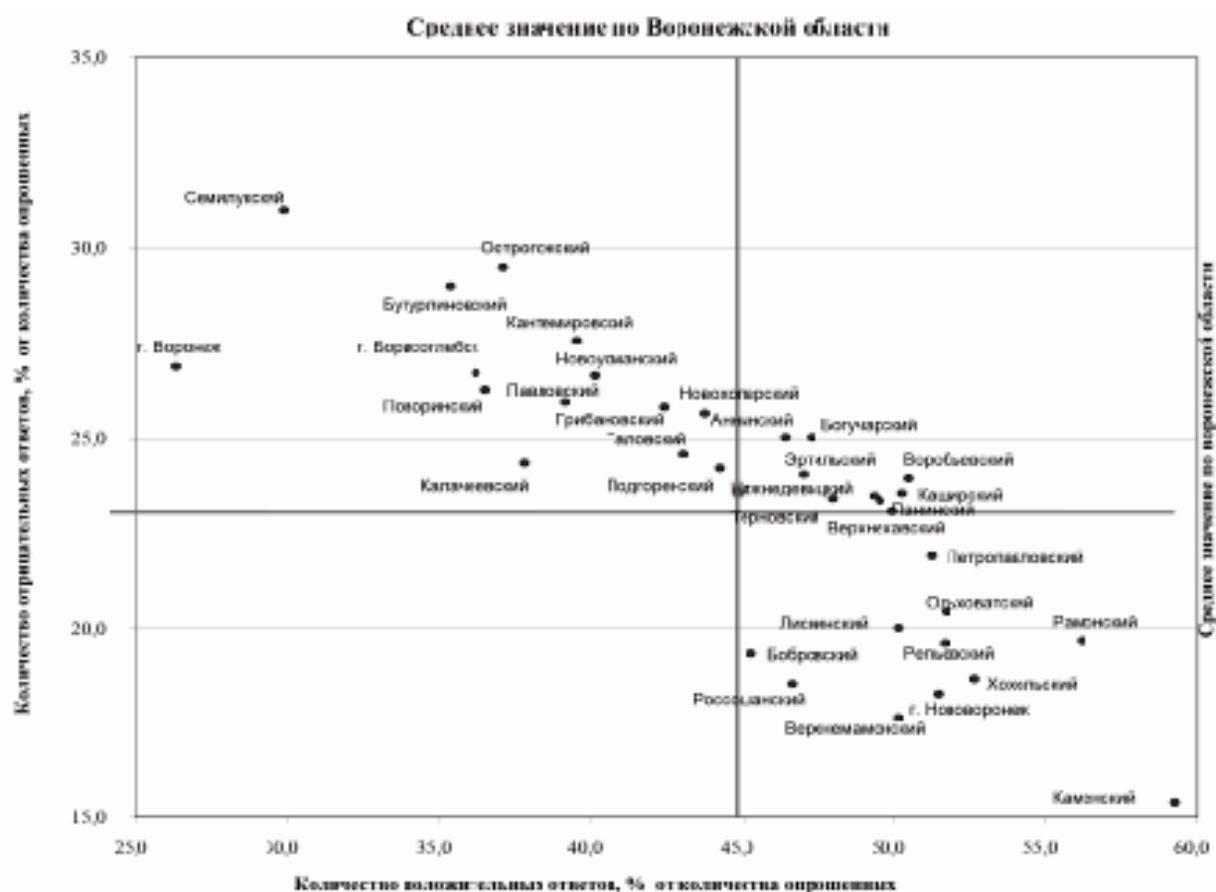


Рис. 3. Матрица восприятия населением деятельности ОМСУ в муниципальных образованиях Воронежской области

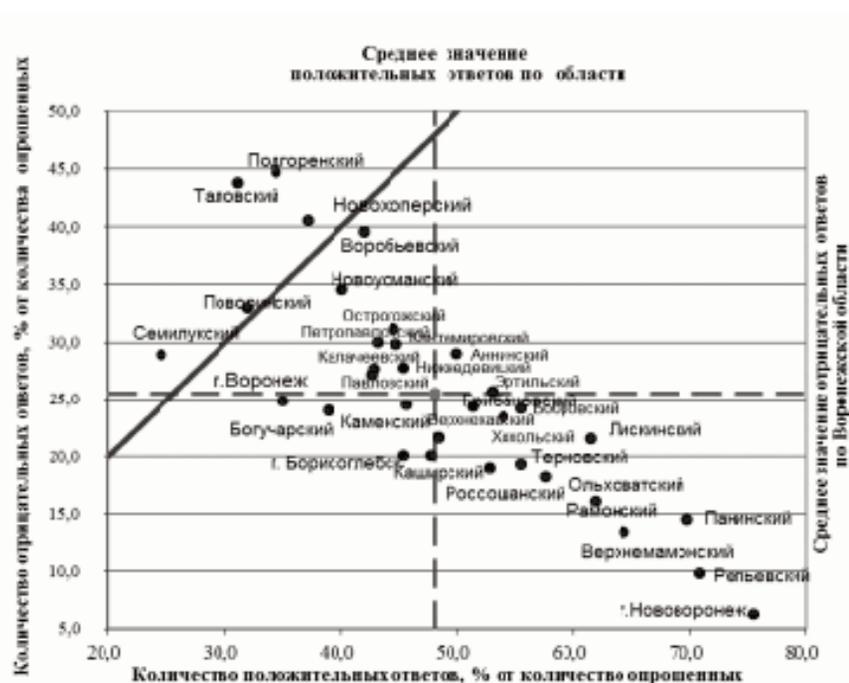


Рис. 4. Матрица восприятия населением муниципальных образований деятельности глав муниципальных образований Воронежской области (апрель—май 2013 гг.).

В 5 МО положительно оценивают глав незначительное количество жителей по сравнению со среднеобластным показателем, также незначительная часть населения дает и низкую оценку, остальные опрошенные затруднились с ответом. В 2 МО достаточно весомая часть опрошенных жителей относится к деятельности глав положительно. В 13 МО деятельность глав получила одобрительные оценки большинства населения.

О недостаточно высоком имидже глав муниципальных образований говорят оценки отдельных направлений деятельности руководителей ОМСУ: положительно оценивают работу руководителей ОМСУ по развитию малого и среднего бизнеса в среднем по Воронежской области 28,9% жителей, 20,1% дают отрицательную оценку. Так же низко оценивается жителями деятельность глав по привлечению инвесторов и развитию экономики. В целом по региону только каждый пятый житель оценивает эту деятельность положительно, 18,4% — отрицательно.

Имидж органов местного самоуправления тесно связан с имиджем МО. Если имидж муниципального образования носит позитивный характер за счет комплекса компонентов (инвестиционного, информационного, внешне-го визуального, экономического, культурного, туристского и т. д.), то и сама муниципальная власть получает больше возможностей для позитивного позиционирования.

Поэтому одной из наиболее важных составляющих инвестиционного климата муниципалитета является его имидж, характеризующий вероятность потери инвестиций и дохода от них, показывающий, почему следует (или не следует) инвестировать в производства, расположенные в том или ином МО. Безусловно, образ территории зависит от политической, социальной, экономической, экологической, криминальной ситуации. Но, на наш взгляд, в первую очередь он определяется как реальным положением дел на территории, так и действиями местной власти по повышению инвестиционной привлекательности. Так, группой воронежских ученых-экономистов под руководством Ю.И. Трещевского были разработаны основные критерии оценки инвестиционной привлекательности районов региона, среди которых наряду с ресурсобеспеченностью и объемом инвестиций важное место занимает влияние органов местной власти на бизнес-среду [4]. По этому критерию всего 5 муниципальных образований Воронежской области получили положительные экспертные оценки — Лискинский, Новоусманский, Рамонский, Павловский, Россошанский районы. Как видим, в основной своей массе это те же

районы, в которых сформировался положительный имидж главы и органов местной власти. В 3 районах (Хохольский, Верхнемамонский и Калачеевский) степень влияния была оценена как нулевая, в остальных — как отрицательная.

Причинами сложившейся ситуации, по мнению муниципальных служащих и глав муниципалитетов, являются отсутствие необходимых компетенций и недостаточные знания кадрового состава ОМСУ о механизмах привлечения инвестиций и особенностях взаимодействия и взаимосоотрудничества с инвесторами.

Этап IV. Балльная оценка имиджа органов местного самоуправления (для каждого муниципального образования региона). В результате балльной оценки значений вышеперечисленных показателей имиджа ОМСУ 34 исследуемым муниципальным образованиям Воронежской области по каждому показателю были присвоены баллы в диапазоне от 0 до максимального балла [7, с. 41].

На основе результатов анализа изменения рассмотренных выше индикаторов имиджа ОМСУ за определенный период (2010—2012 гг.) можно сделать вывод о положительном либо отрицательном имидже органов местного самоуправления в конкретных МО Воронежской области.

Этап V. Типологизация муниципальных образований по состоянию имиджа их органов местного самоуправления. В итоге по сумме набранных баллов было выделено 4 группы муниципальных образований Воронежской области, имеющих различную степень выраженности имиджа:

1) с высокой оценкой показателей имиджа ОМСУ (16—20 баллов) — выраженный положительный имидж;

2) со средней оценкой показателей имиджа ОМСУ (10—15 баллов) — положительный имидж;

3) с низкой оценкой показателей имиджа ОМСУ (5—9 баллов) — имидж ОМСУ, близкий к негативному;

4) с крайне низкой оценкой показателей имиджа ОМСУ (0—4 балла) — негативный имидж ОМСУ.

Таким образом, результаты проведенного исследования подтверждают положение о том, что имидж ОМСУ в значительной степени определяется уровнем удовлетворенности граждан и их общей оценкой работы, выполнения функций и полномочий местного самоуправления.

Применение описанного выше подхода позволяет не только адекватно отобразить дифференциацию муниципальных образований

региона по состоянию имиджа их органов местного самоуправления, но и интерпретировать полученные данные на качественном уровне, установив их причины. Предложенная методика может быть связана с целенаправленным использованием ее результатов не только в научных целях, но и в практической деятельности органов муниципальной власти.

Список литературы

1. Батыгин Г.С. Обоснование научного вывода в прикладной социологии. М.: Наука, 1986.
2. Буров А.Н., Дильман Д.А., Смолянский П.В. Власть и общество: успешность деятельности властных структур в глазах жителей региона: моногр. Волгоград: Волгоградская академия государственной службы, 2006.
3. Гердт Т.Б. Формирование имиджа региона как показателя эффективности социально-экономической политики субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2010.
4. Инвестиционный паспорт районов Воронежской области // De Facto, июль—август 2012. С. 15—28.
5. Немировская А.В. Структура имиджа региональных властей в массовом сознании // Социология. 2005. № 2. С. 63—69.
6. Сводный доклад мониторинга оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Воронежской области по итогам 2012 года. URL:

<http://www.govvrn.ru/wps/portal/AVO/Main/municipalities/Effect/Effect1>

7. Толстова Ю.Н. Анализ причинный. Анализ регрессионный // Социологическая энциклопедия. В 2 т. Т. 1. М.: Мысль, 2003. С. 41—42.

References

1. Batygin G.S. Obosnovanie nauchnogo vyvoda v prikladnoj sociologii. M.: Nauka, 1986.
2. Burov A.N., Dil'man D.A., Smoljanskij P.V. Vlast' i obshhestvo: uspešnost' dejatel'nosti vlastnyh struktur v glazah zhitelej regiona: monogr. Volgograd: Volgogradskaja akademija gosudarstvennoj sluzhby, 2006.
3. Gerdt T.B. Formirovanie imidzha regiona kak pokazatelja jeffektivnosti social'no-jekonomicheskoj politiki sub"ekta Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jekon. nauk. SPb., 2010.
4. Investicionnyj pasport rajonov Voronezhskoj oblasti // De Facto, ijul'—avgust 2012. S. 15—28.
5. Nemirovskaja A.V. Struktura imidzha regional'nyh vlastej v massovom soznanii // Sociologija. 2005. № 2. S. 63—69.
6. Svodnyj doklad monitoringa ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija gorodskih okrugov i municipal'nyh rajonov Voronezhskoj oblasti po itogam 2012 goda. URL: <http://www.govvrn.ru/wps/portal/AVO/Main/municipalities/Effect/Effect1>
7. Tolstova Ju.N. Analiz prichinnyj. Analiz regressionnyj // Sociologicheskaja jenciklopedija. V 2 t. T. 1. M.: Mysl', 2003. S. 41—42.

Methodological Approaches to the Study of Local Self-Government Image

Elena A. Zakharova,

Assoc. Prof. of Dept. of Political Science, State and Municipal Service
at Voronezh Institute of Economics and Social Management
Russia, Voronezh
zea101@mail.ru

The author's approach to diagnosis and estimation of local self-government image based on score and indicator methodological approaches is justified. Attempt is made to develop and apply a methodology allowing to use the indicators of satisfaction with the activities of local self-government as a tool of measurement of municipal authorities image in the Voronezh region.

Keywords: image of local authorities, local self-government, imige indicator, citizens' satisfaction, indicator methodology, score approach, municipal formation.