

**Алисова Л.Н., Захарова Е.А.**

## **ИССЛЕДОВАНИЕ ИМИДЖА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

THE STUDY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IMAGE

---

Алисова Любовь Николаевна, доктор политических наук, профессор кафедры политологии, управления и регионоведения Воронежского института экономики и социального управления, E-mail: viesm@vmail.ru  
Захарова Елена Александровна, кандидат социологических наук, Воронежский институт экономики и социального управления, E-mail: viesm@vmail.ru

Alisova Luybov Nikoaeвна, doctor in Political Science, Professor of Dept. of Political Science, Management and regions service of Voronezh Institute of Economics and Social Management, E-mail: viesm@vmail.ru  
Zakharova Elena Alecsandrovna, candidate in Social Science, Voronezh Institute of Economics and Social Management, E-mail: viesm@vmail.ru

---

**Аннотация:** В статье рассматривается диагностика и оценка имиджа органов местного самоуправления на базе балльного и индикаторного методических подходов. Авторы предпринимают попытку применить показатели удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления для определения имиджа органов муниципальной власти на примере Воронежской области.

**Summary:** 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.

**Ключевые слова:** балльный подход; имидж; индикаторная методика; местное самоуправление; муниципальное образование; муниципальное управление.

**Key words:** image of local authorities, indicator methodology, image indicator, local self-government, citizens satisfaction, municipal formation, score approach.

Органы местного самоуправления (ОМСУ) создаются для решения гражданами вопросов местного значения, закрепленных в законодательстве. Изначально вся деятельность органов местного самоуправления социально ориентирована. Поэтому социальная сущность имиджа ОМСУ становится ресурсом, обеспечивающим доверие и поддержку со стороны населения органов местной власти. Имидж формируется в процессе взаимодействия ОМСУ и населения, выступая результатом, показывающим, насколько это взаимодействие эффективно.

Для обоснования концептуальных подходов измерения имиджа органов местной власти потребовалось сформировать объяснительную схему, позволяющую провести социологическую диагностику исследуемого объекта [3, с. 116]. С этой целью была разработана и апробирована методика, допускающая использование показателей удовлетворенности населения деятельностью органов муниципальных образований (МО) региона в качестве инструмента измерения их имиджа. Диагностика имиджа ОМСУ муниципальных районов и городских округов Воронежской области осуществлялась в следующей последовательности.

**Этап I.** Создание объективных измерительных инструментов, учитывающих субъективную точку зрения только как конечное результирующее обобщение информации. В этом особенность процедуры диагностического исследования [1, с. 15]. В методике оценки имиджа ОМСУ предлагалось использовать два подхода: индикаторный и балльный.

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 обосновывался выбор индикаторов для измерения имиджа, осуществляется их измерение, нахождение численных значений и описание. При таком подходе использовались преимущественно методы социологических исследований.

Балльный подход к оценке имиджа заключался в том, что в зависимости от значения индикатора имиджа каждому муниципальному образованию присваивался 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 муниципальном образовании. 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.

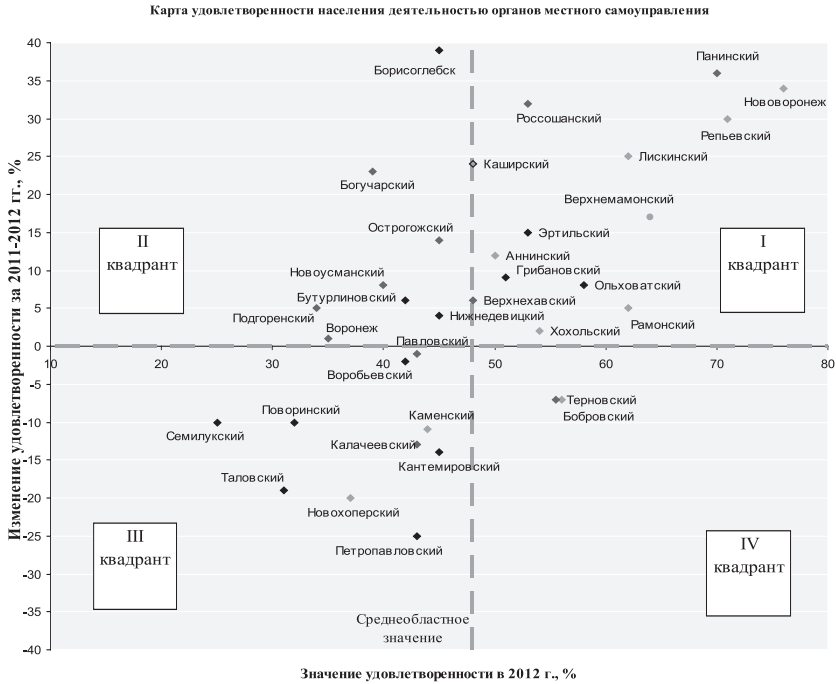
**Этап II.** Построение системы индикаторов имиджа органов местного самоуправления. Восприятие ОМСУ формируется из разных источников в процессе социального взаимодействия населения с элементами системы местного самоуправления. Суждения об ОМСУ выявляют различные характеристики органов местной власти, 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 позволяет построить систему показателей имиджа органов местного самоуправления, включающей в себя:

1. Динамику удовлетворенности населения деятельностью и информационной открытостью ОМСУ;
2. Отношение населения к деятельности ОМСУ;
3. Отношение населения к деятельности главы муниципально-го органа;
4. Влияние органов местной власти на бизнес-среду и деятельность ОМСУ по созданию инвестиционной привлекательности МО;
5. Положение и динамику муниципальных районов и городских округов в рейтингах комплексной оценки эффективности деятельности ОМСУ.

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

1. Значение удовлетворенности деятельностью ОМСУ в текущем году;
2. Изменение удовлетворенности деятельностью ОМСУ, измеряемой разностью значения удовлетворенности за прошедшие годы и текущий год в интервале от минус 100% до плюс 100%. Этот критерий определяет направление происходящих изменений (ухудшение или улучшение ситуации) и учитывает тенденцию изменения. Обобщенный показатель характеризует имидж ОМСУ применительно к оценке населением результативности их дея-

тельности, позволяющий построить графические карты удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления (Рис. 1).



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

В I квадранте — 12 «лучших» МО с положительной динамикой и достаточно высокими значениями удовлетворенности (выше среднеобластного). Во II квадранте расположены 7 МО, жители которых оценивают 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 оценивают деятельность ОМСУ ниже прошедшего периода.

Детальный анализ полученных результатов показал, что основными причинами неудовлетворенности жителей являются отсутствие позитивных изменений в решении проблем, актуальных для

их муниципалитетов в ухудшении 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 ситуация ухудшилась.

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

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

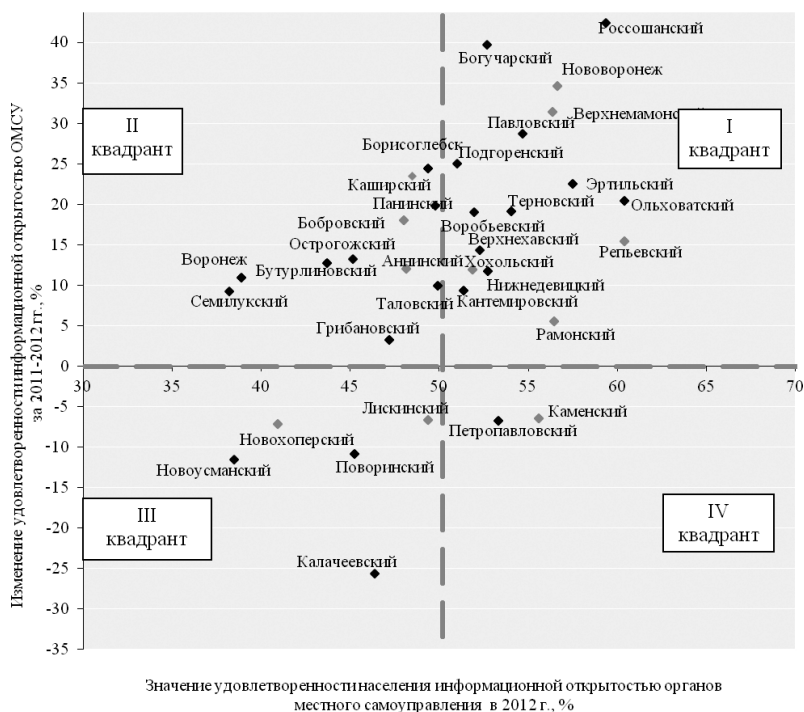


Рис. 2. Карта удовлетворенности населения информационной открытостью ОМСУ Воронежской области в 2011–2012 годах, %

Высокие показатели удовлетворенности информационной открытостью были определены 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 не хватает компетенции в сфере применения информационно-коммуникационных технологий в муниципальном управлении.

Характер восприятия жителями ОМСУ в значительной степени обусловлен не только результативностью решения вопросов местного значения и качеством предоставляемых услуг, но и действенностью коммуникации. Причем большое значение имеет личный опыт взаимодействия граждан с конкретными чиновниками. Этот опыт в целом зачастую трансформируется в имидж муниципальных служащих.

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

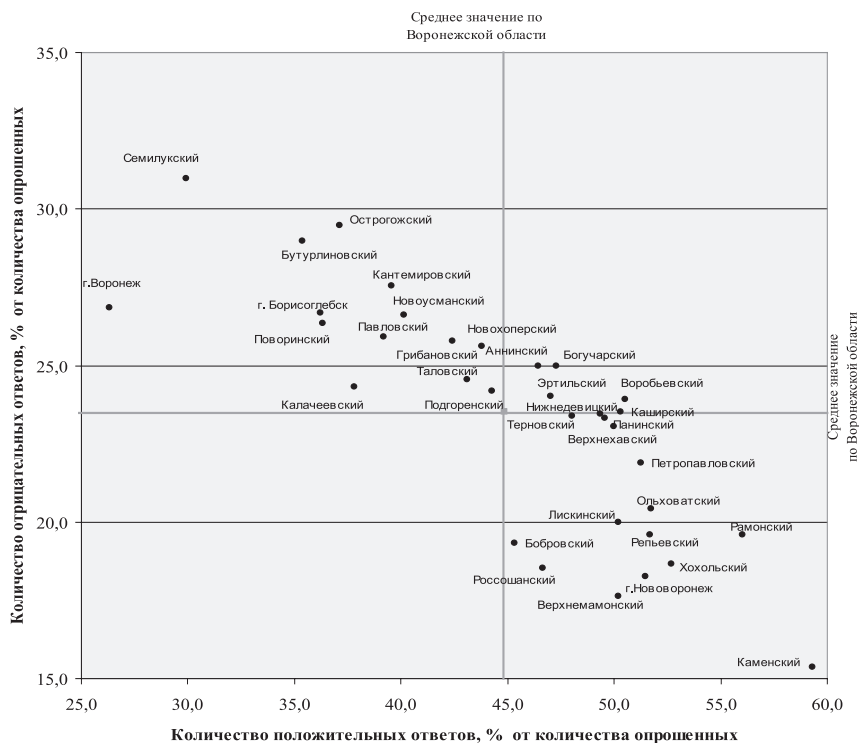
1. 16 МО с достаточно высокой оценкой органов местной власти (одобрительные оценки населением деятельности ОМСУ превалируют над отрицательными);

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

3. 12 МО, в которых достаточно высокий удельный вес отрицательных оценок, а количество положительных ответов и 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.

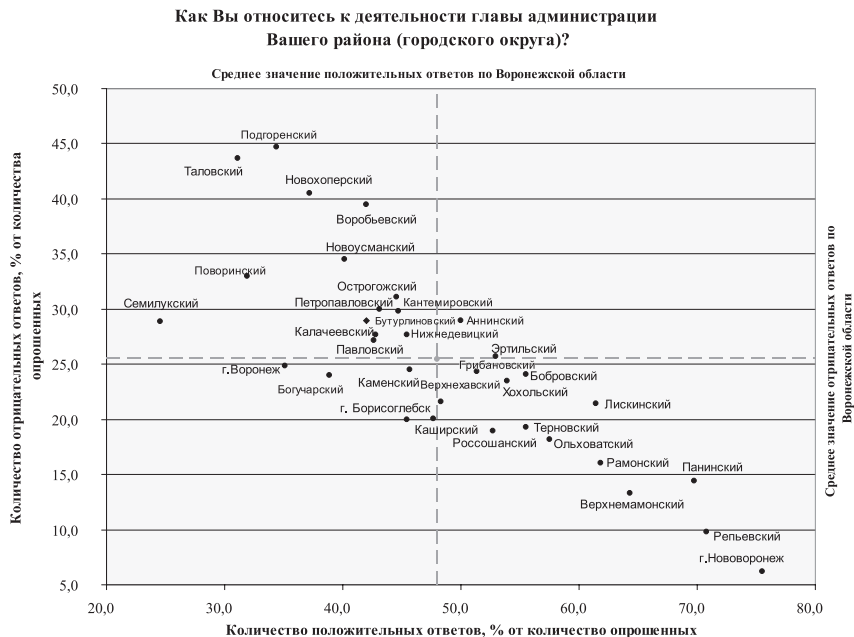
Таким образом, более чем в половине (17) МО Воронежской области процент жителей, выразивших отрицательное отношение к деятельности ОМСУ, выше среднеобластного. Это грозит прямыми потерями позиций органов местной власти и формированием среди населения их негативного имиджа.



**Рис. 3. Восприятие населением деятельности ОМСУ в муниципальных образованиях Воронежской области**

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]. В этой связи в качестве индикатора имиджа можно определить отношение населения к деятельности глав муниципальных образований (рис. 4).

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



**Рис. 4. Восприятие населением муниципальных образований деятельности глав муниципальных образований (апрель–май 2013 года)**

В 5 положительно оценивают глав МО незначительное количество жителей по сравнению со среднеобластным показателем, незначительная часть населения дает низкую оценку, остальные опрошенные затруднились с ответом. Только 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. Так, положительно оценивают работу руководителей ОМСУ по развитию малого и среднего бизнеса в среднем по Воронежской области только 28,9% жителей, 20,1% дают отрицательную оценку. Такая же низко оценивается 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 муниципального образования. Если имидж муниципального образования носит позитивный характер за счет комплекса ком-



понентов (инвестиционного, информационного, внешнего визуального, экономического, культурного, туристского и т.д.), то сама муниципальная власть получает больше возможностей для позитивного позиционирования.

**Этап IV.** Определяется балльная оценка имиджа органов местного самоуправления отдельно для каждого из 34 муниципальных образований в диапазоне от 0 до максимального балла [5, с. 41]. На основе результатов анализа изменений рассмотренных выше индикаторов имиджа ОМСУ (2010–2012 годы) стало возможным сделать вывод о положительном либо отрицательном имидже органов местного самоуправления в конкретных МО Воронежской области.

**Этап V.** Осуществляется типологизация муниципальных образований по состоянию имиджа их органов местного самоуправления по сумме набранных баллов было в 4-х группах муниципальных образований:

- 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, близкий к негативному;
- 4) с крайне низкой оценкой показателей имиджа ОМСУ (0–4 балла) — негативный имидж.

Таким образом, результаты проведенного исследования подтверждают положение о том, что имидж ОМСУ в значительной степени определяется уровнем удовлетворенности граждан общей оценкой работы, выполнением функций и полномочий власти на местах.

Применение описанного выше подхода позволяет адекватно отобразить дифференциацию муниципальных образований региона по состоянию имиджа их органов местного самоуправления, интерпретировать полученные данные на качественном уровне, установив их причины. Предложенная методика может быть связана с целенаправленным использованием ее результатов в научных целях и в практической деятельности органов муниципальной власти.

**Ссылки**

1. Батыгин Г.С. Обоснование научного вывода в прикладной социологии. М.: Наука, 1986. 270 с.
2. Буров А.Н., Дильман Д.А. Смолянский П.В. Власть и общество: успешность деятельности властных структур в глазах жителей региона: монография / А.Н. Буров, Д.А. Дильман, П.В. Смолянский. — Волгоград: ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы», 2006.
3. Немировская А.В. Структура имиджа региональных властей в массовом сознании // Социология. 2005. № 2. С. 63–69.
4. Сводный доклад мониторинга оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Воронежской области по итогам 2012 года; Сводный доклад мониторинга оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Воронежской области по итогам 2013 года. URL: <http://www.govvrn.ru/wps/portal/gov/org>.
5. Толстова Ю.Н. Анализ причинный. Анализ регрессионный // Социологическая энциклопедия. В 2 т. Т. 1. М.: Мысль, 2003. С. 41–42.