

На правах рукописи

АЙДАЕВА НАДЕЖДА АРХИПОВНА

**Паблик рилейшиз муниципальной власти:
функции и специфика развития**

Специальность 23.00.02. – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Улан-Удэ – 2005

2006-4
12652

На правах рукописи

АЙДАЕВА НАДЕЖДА АРХИПОВНА

**Паблик рилейшиз муниципальной власти:
функции и специфика развития**

Специальность 23.00.02. – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные
и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Улан-Удэ – 2005

Улан-Удэ, 2005

2162311

Работа выполнена на кафедре политологии и социологии Бурятской
государственной сельскохозяйственной академии
им. В. Р. Филиппова

Научные руководители: доктор философских наук, профессор
Цыбикжапов Владимир Батодалаевич

доктор социологических наук, профессор
Данилова Зинаида Андреевна

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук, профессор
Дагбаев Эрдэм Данзанович

кандидат социологических наук,
старший научный сотрудник
Бадмаева Людмила Владимировна

Ведущая организация: Восточно-Сибирская государственная
академия культуры и искусств

Защита состоится 15 июня 2005 г. в 12.00 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.022.01 по защите диссертаций на
соискание ученой степени доктора наук при Бурятском
государственном университете по адресу: 670000, г. Улан-Удэ, ул.
Смолина, 24 «а», конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке
Бурятского государственного университета.

Автореферат разослан 14 мая 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор философских наук,
профессор

Цырендоржиева Д. Ш.



I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Происходящие в России трансформационные процессы сопровождаются тотальным разрушением традиционных связей и отношений власти и общества, отчуждением человека от институтов власти и государства, падением к ним доверия граждан. Задача налаживания диалога остается одной из самых необходимых мер для сохранения устоев самой власти, основы демократии и гражданского общества как важнейших предпосылок построения правового государства.

Научное осмысление места публик рилейшнз (PR) или связей с общественностью в российском политическом процессе важно для преодоления указанных проблем. Хотя цель PR состоит в согласовании интересов, паритетном управлении, солидарном разрешении конфликтов, процесс становления и развития различных PR-служб в органах власти, на наш взгляд, пока не привел к созданию модели эффективной коммуникации.

Актуальность темы исследования связана с тем, что в работе осмысливается деятельность муниципальной власти, с которой подавляющее большинство граждан сталкивается повседневно. Исследование аспектов коммуникации на этом уровне власти имеет существенное значение для выявления и преодоления причин неэффективности коммуникации власти в целом.

Степень научной разработанности темы. Одни из первых авторов теоретических работ по публик рилейшнз Э. Бернейз, С. Блэк¹ определяют PR как коммуникацию, содержание которой составляет честная, правдивая информация с целью гармонизации общественных отношений. Позднее Дж. Грюниг и Т. Хант², Д. Ньюсом, Д. Крукеберг³, Ф. П. Сайтэл и др. исследуют историю становления публик рилейшнз в связи с влиянием экономических, политических и социальных изменений в обществе. В связи с

¹ См.: Блэк С. Публик рилейшнз. Что это такое? – М.: Новости, 1990; Бернейз Э. Публик рилейшнз – М.: Наука, 1994;

² Grunig J., Hunt T. Managing Public Relations. – Holt, Rinehart and Winston, The Dryden Press, 1984.

³ Ньюсом Д., Терк Д.В.-С., Крукеберг Д. Все о PR. Теория и практика публик рилейшнз. – М.: Инфра-М, 2001.

институционализацией деятельности проблемы функционирования PR рассматриваются в аспектах права и этики.

В советской научной литературе (Н. Г. Зяблук, В. С. Бобровский, И. Власов, М. А. Фролова⁴ и др.) PR представлен как система манипулирования общественным мнением, идеологическая защита интересов правящих классов. В связи с разрушением идеологических догм в литературе постсоветского периода выявлены социально-позитивные аспекты феномена. Анализ проблем и особенностей функционирования служб по связям с общественностью в органах власти представлен в работах В.С. Комаровского и В.М. Горохова, А. Векслер, А.Ужанова, О. Безгодовой, О. Савиновой, Е. Поканиновой⁵. Связи с общественностью рассматриваются как одно из условий эффективности политического управления, как важнейший политический институт с присущими ему функциями. На роль этого института в решении проблем межэтнических и межнациональных конфликтов обращает внимание Ф. Хорава.⁶

Одной из методологических основ изучения феномена PR являются теории коммуникации. В теории политической коммуникации наиболее известны идеи Г. Ласуэлла, П. Лазарсфельда, Г. Года, Ж. Дюрана, Ж-М. Коттрэ, К. Дойча, Р.-Ж. Шварценберга, Р. Негрина и др.⁷ Ими рассматриваются структура, функции, каналы политической коммуникации, содержание

⁴ См.: Зяблук Н. Г. Индустрия управляемой информации. («Паблик рилейшнз» – система пропаганды большого бизнеса США). – М., 1971, Королько В.Г. В интересах большого бизнеса. – Киев, 1984; Фролова М.А. Критика манипуляции сознанием. – М., 1989.

⁵ Связи с общественностью в политике и государственном управлении / Под ред. В. С. Комаровского. – М., 2001- 520 с.; Безгодова О. В. Паблик рилейшнз в системе политического управления современной России: тенденции развития – М.: РАГС, 1997. – 165 с.; Векслер А. Ф. Связь с общественностью исполнительной власти современной России: Особенности, механизмы и проблемы функционирования. – М.: РАГС, 2000. – 145 с.; Савинова О. Н. Власть и общество (деятельность служб по связям с общественностью в российских региональных органах управления) - М.: РАГС, 1998 – 76 с., Ужанов А. Е. Система “Public Relations” (связей с общественностью) в вооруженных силах: сущность, проблемы функционирования, пути формирования – М.: РАГС, 1998.

⁶ Хорава Ф. М. Роль института «паблик рилейшнз» в социокультурных процессах постсоветской России (на материале межкультурных и межэтнических коммуникаций) – М.: МГУ, 2000 – 153 с.

⁷ Negrin R. The Communication of Politics – London SAGE Publications, 1996

политических текстов, методы коммуникативного воздействия. Влияние коммуникации на природу и форму власти изучали С. Московичи, Э. Тоффлер и др., указывая на взаимосвязь типов коммуникации с типами социального сообщества и лидерства.

Проблемы коммуникации в связи с такими категориями, как демократия, власть, ответственность рассматривают К. Ясперс⁸, П. Бурдьё⁹, Ю. Хабермас¹⁰. Значительное внимание в их работах уделяется коммуникации как средству сохранения существующих властных отношений. Отмечается, что способом равномерного распределения власти является диалог. Вопросы диалога и проблемы понимания исследовали М. Бубер, М. Бахтин, Г. Гадамер и др.¹¹. Диалог рассматривается ими как путь к самореализации, переосмыслению способа видения мира. Однако они видят в диалоге исключительно сотрудничество, не рассматривая возможности манипулирования и конфликта.

Региональным проблемам информационно-коммуникативного взаимодействия общества и власти посвящены работы Э. Дагбаева¹², Б. Балданова и др.¹³

Теоретические положения проблематики коммуникации в аспекте различных научных подходов предоставляют достаточную теоретическую и методологическую основу исследования публичной политики, но остаются недостаточно изученными вопросы практической организации относительно новой для России социальной практики и её влияния на политический процесс

⁸ Ясперс К. Смысл и назначение истории. – М., 1991. – 521 с.

⁹ Бурдьё П. Практический смысл – М., 2001. – 562 с.

¹⁰ Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие – СПб, 2000. – 377 с.;

Хабермас Ю. Вовлечение другого: Очерки политической теории. – СПб., 2001. – 417 с.

¹¹ Bakhtin M. The Dialogic Imagination – University of Texas Press, 1981; Gadamer H-G.

Hermeneutica and social science. – Dodrecht, 1975 Vol 2. – # 4

¹² Дагбаев Э Д Средства массовой информации и власть. – Улан-Удэ, 1999 – 214 с., Дагбаев Э Д Пресса и национально-политический процесс региона – Улан-Удэ, 1995. – 127 с.

¹³ Бадмаева Л. В. Региональные СМИ и аудитория в информационном поле Бурятии. / Современный социум: проблемы адаптации в новых условиях жизнедеятельности. Материалы региональной научно-практической конференции, Улан-Удэ, июль 2002 г. Ч II. – М., 2003. – с 6-14.

Цель исследования заключается в выявлении особенностей деятельности паблик рилейшнз в органах муниципальной власти. Для достижения указанной цели определены следующие задачи:

- выявить основные теоретические подходы к определению сущности паблик рилейшнз;
- обосновать содержание политических функций паблик рилейшнз;
- раскрыть модель паблик рилейшнз в органах власти;
- выявить организационно - методические особенности паблик рилейшнз в органах власти регионов;
- охарактеризовать состояние паблик рилейшнз муниципальной власти по выполнению функций легитимации и развитию основ гражданского общества.

Объектом исследования выступает паблик рилейшнз как коммуникативная деятельность органов власти.

Предмет исследования – специфика становления и развития паблик рилейшнз муниципальной власти в регионе.

Гипотеза исследования состоит в том, что паблик рилейшнз муниципальной власти в регионе соответствует характеристикам паблик рилейшнз российской власти в целом, хотя на развитие коммуникативных технологий влияет удаленность от экономических и политических центров. Но вследствие близости муниципальной власти к населению и роста социальных проблем на этом уровне власти развиваются технологии двусторонней коммуникации.

Теоретико-методологическая основа исследования. В процессе работы автор опирался на общенаучные методы и философско-социологические принципы познания. Для выявления особенностей генезиса и развития паблик рилейшнз в органах власти использовались методы системного и сравнительного анализа общественных явлений, структурно-функциональный и др. подходы. Для регистрации внешних проявлений феномена паблик рилейшнз в политическом процессе в исследовании использовались метод наблюдения, принципы объективности и историзма, позволяющие описать эволюцию паблик рилейшнз на основе фактологических данных в диахронике для выявления сущности его развития.

Выбор критической теории в качестве теоретико-методологической основы исследования обусловлен предметной

спецификой критического подхода к коммуникации: её содержание и характер рассматриваются в каузальной связи с вопросами распределения власти, интересами людей и социальных групп. Поскольку целью паблик рилейшнз ставится достижение гармоничных отношений, важным для нашего исследования обстоятельством является направленность критических теорий на выявление способов установления справедливого порядка.

В работе использовались труды отечественных и зарубежных исследователей, раскрывающих сущность феномена. Особое значение для анализа паблик рилейшнз как социального явления имели работы Д. Грюнига и Т. Ханта «Managing Public Relations», Ю. Хабермаса «Моральное сознание и коммуникативное действие», Р. Негрина «The Communication of Politics», М. Шишкиной «Связи с общественностью в социальном управлении».

Информационной основой исследования послужили официальные Интернет-сайты Президента и Правительства Российской Федерации; официальные документы, материалы текущего архива, Интернет-сайты органов государственной и муниципальной власти Республики Бурятия; материалы средств массовой информации.

Научная новизна исследования. На основе проведенного теоретического анализа были сделаны следующие выводы и получены результаты:

1. По признаку объекта управления выявлены два основных теоретических подхода к пониманию сущности паблик рилейшнз. В соответствии с ними паблик рилейшнз рассматривается как деятельность по управлению общественным мнением и как функция организации коммуникации. Первый подход определяется нами как инструментальный, второй - этический или нормативный.

2. Обосновано, что паблик рилейшнз в органах власти выполняет политические функции легитимации и укрепления основ гражданского общества. Выявлены специфические отличия методов и средств PR-легитимации от других форм легитимации.

3. Выявлены особенности организации связей с общественностью органов власти в регионе.

4. Обосновано, что двусторонняя (диалоговая) модель паблик рилейшнз в России в отличие от стран Запада выступает

не следствием или признаком становления гражданского общества, а одним из условий развития и укрепления его основ.

5. Внесены рекомендации по повышению эффективности связей с общественностью во взаимодействии муниципальной власти с общественными структурами.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Условием развития публик рилейшнз в сфере политики является социальная ответственность власти. Отсутствие или сокращение объема социальной ответственности детерминирует модель односторонней или асимметричной коммуникации.

2. Особенности организации связей с общественностью российской власти, обусловленные инструментальным подходом, заключаются в том, что задачи, организационная структура таких служб ограничивают содержание функций публик рилейшнз. Вследствие этого уменьшаются возможности создания арсенала процедур и механизмов двусторонней коммуникации.

3. В политической практике региона наряду с PR-методами односторонней масс-медийной коммуникации и стратегий воздействия появляются технологии двустороннего взаимодействия власти и общества: переговоры, конференции, круглые столы, отчетные кампании, прямые линии и т.д. Органы муниципальной власти играют особую роль в развитии двусторонней коммуникации вследствие близости к населению и необходимости сотрудничества с ним для решения местных проблем.

4. Вовлекая граждан в процесс оценки деятельности органов власти, принятия решений и реализацию совместных действий, публик рилейшнз создает условия для демократизации власти. В этом случае двусторонняя модель выполняет функции развития и укрепления основ гражданского общества и легитимации власти. Отличительным средством легитимации является убеждение на основе рациональной аргументации, увеличивающей общность оценок.

Теоретическая и практическая значимость. Результаты исследования дополняют политологические представления о сущности PR, представляют некоторый вклад в изучение процесса институционализации PR в России. Материалы могут быть

использованы: для дальнейшего научного анализа и обобщения; в качестве теоретических обоснований организации связей с общественностью в сфере государственного и муниципального управления; для разработки учебных курсов по дисциплинам «Связи с общественностью», «Политология», «Современный менеджмент»; на курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, социальных работников для расширения коммуникативной и профессиональной компетентности. Результаты исследования использованы в аналитических материалах Комитета по социальной политике Администрации г. Улан-Удэ.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационной работы обсуждены на кафедре социологии и политологии Бурятской государственной сельскохозяйственной академии и кафедре «Социальные технологии» Восточно-Сибирского государственного технологического университета, представлены на конференциях, семинарах, материалы которых были опубликованы.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения и библиографии.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, степень научной разработанности, определены объект и предмет исследования, цели, задачи диссертации, методы исследования, отмечается практическое значение содержащихся в работе научных выводов.

Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования паблик рилейшнз (связей с общественностью)» посвящена анализу и систематизации концепций, касающихся методологии изучения паблик рилейшнз.

В первом параграфе «Паблик рилейшнз как коммуникативное действие» рассмотрены основные категории, раскрывающие содержание понятия паблик рилейшнз, выявлены основные подходы к определению сущности феномена как коммуникативной практики, сформулированы нормативные правила диалога.

Автор исходит из того, что понятие коммуникации отражает смысловой и содержательный аспект социального взаимодействия¹⁴. В процессе коммуникации происходит обмен текстами. Его результат выражается в определенном отношении к проблеме и друг к другу. По мнению диссертанта, понятие «отношение» следует рассматривать как взаимосвязь коммуникаторов через тексты и вместе с тем как определенные позиции, занимаемые коммуникаторами во взаимосвязях друг с другом. С учетом такого понимания автор использует термин «паблик рилейшнз» и его русскоязычный аналог «связи с общественностью».

Отношение проявляется в общественном мнении, которое понимается как совместная заинтересованно-ценностная оценочная и вытекающая из неё практическая деятельность социальных субъектов. Существенно, что общественное мнение отражает действительность в разной степени адекватности. Как установлено диссертантом, этот аспект общественного мнения является причиной двух противоположных взглядов на значение паблик рилейшнз.

В качестве метода исследования диссертант использует выделенные Д. Грюнигом и Т. Хантом исторические модели паблик рилейшнз¹⁵. Они рассматриваются автором как односторонняя, асимметричная и диалогическая.

Установлено, что в теории PR выделяются два основных подхода к определению его социальной роли, основанные на представлении о PR как механизме или функции управления. Сторонники первого подхода (Э. Бернейз, А. Чумиков, О. Безгодова) объектом управления рассматривают мнение другого участника коммуникации, который становится объективированным средством достижения целей субъекта PR. Такой подход диссертант определяет как инструментальный.

Представители второго подхода (Д. Грюниг и Т. Хант, М. Шишкина) в качестве объекта управления рассматривают коммуникацию, функцию организации которой выполняет PR. Этот подход определяется диссертантом как этический или нормативный.

Автор исходит из того, что инструментальный подход является основой асимметричных отношений, препятствующих достижению

¹⁴ Новейший философский словарь – Минск, 1999 – С. 322

¹⁵ Grunig J., Hunt T. *Managing Public Relations* - Holt, Rinehart and Winston, 1984

взаимопонимания и доверия как сущностной цели PR. По мнению диссертанта, утрата доверия в человеческих отношениях ведет к опасности получить более жестокий, непредсказуемый мир. В частности, это может проявиться в воскрешении коллективных, зачастую примордиальных, идентичностей¹⁶.

Значение PR как организации коммуникации состоит в повышении её эффективности. Коммуникация получает упорядоченный, регулярный характер с применением специально отобранных каналов, средств, видов коммуникации, расширяется и уплотняется коммуникативное пространство, сокращается коммуникативное время.

При наличии разносторонних представлений о социальной роли PR большинство исследователей признают эффективность диалога для согласования взглядов, мнений, интересов. В этом случае доверие может быть получено как результат коммуникации. Однако в научной литературе аспект диалога применительно к публичной сфере не получил достаточного развития. С точки зрения диссертанта, выработка правил или этических принципов как способа организации диалога в современном мультикультурном и плюралистическом обществе могли бы расширить концептуальное представление о PR.

Основопологающим можно считать положение Ю. Хабермаса о возможности социального порядка посредством коммуникативного действия, ориентированного на согласие¹⁷. Наибольшее выражение оно получает в дискурсе, под которым понимается процесс аргументативного обсуждения предпосылок социального бытия на основе общепризнанных правил.

На основе анализа и обобщения различных социально-философских концепций диалогической коммуникации, исходя из признания способностей людей к когнитивной деятельности и приверженности правовым нормам, автор выводит этические принципы как нормативные нормы, обеспечивающие возможность диалога. Соблюдение обязательных принципов исключает доминирование какой-либо группы (индивида) в процессе согласования мнений.

¹⁶ Селигмен А. Проблема доверия – М, 2002. – С.202.

¹⁷ Ю Хабермас Моральное сознание и коммуникативное действие. – СПб, 2000. – 377 с

Во втором параграфе «Паблик рилейшнз в процессе легитимации и развития основ гражданского общества» рассмотрены теоретические взгляды на специфику паблик рилейшнз в органах власти, обоснован взгляд на PR как практику социальной ответственности, а также выявлены политические функции PR.

Политическая власть как организованная воля одной группы людей по отношению к другой реализуется посредством управления, т.е. процесса выработки и реализации властно-управленческих решений. Муниципальная власть отражает уровень и своеобразие политической власти, её воздействие на население на местном уровне властной иерархии. Хотя центральным элементом в системе политической власти является государство, большинство граждан сталкивается в своей повседневной жизни именно с местной властью, перенося опыт своего общения на отношение к власти вообще и к центральным властям в особенности.¹⁸ По мнению диссертанта, данное обстоятельство повышает значимость муниципальной власти в формировании коммуникативных связей.

Специфика PR в сфере политике связана со спецификой эффективности управления. Если в бизнесе она измеряется прибылью, то в политическом управлении - наличием политической поддержки граждан. Согласно положению Г. Алмонда и С. Вербы,¹⁹ она зависит от способности системы добиваться результатов, соответствующих ожиданиям членов системы. Поскольку любой уровень власти призван реализовывать интересы общества в целом, автор рассматривает PR как практику социальной ответственности власти. Социальная ответственность понимается как вклад в улучшение качества жизни населения своей страны и основа легитимности организации, социальной общности, института.

Право на легитимность выражается обществом в общественном мнении в такой оценочной категории, как репутация. В анализе репутации автор опирается на положение Д. Ньюсом и др.²⁰ о том, что репутация организации зависит от её соблюдения моральных принципов и оценивается по трем аспектам: нравственному поведению, ответственности перед обществом и финансовому

¹⁸ Халипов В. Ф. Власть. Кратологический словарь. – М., 1997. – С 213-214.

¹⁹ Алмонд Г. А., Вербв С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис, 1992. - №4.

²⁰ Ньюсом Д., Терк Д. В-С, Крукеберг Д. Все о PR.. Теория и практика паблик рилейшнз –М.: Инфра – М, 2001. – 632 с

положению. Как основа легитимности, репутация власти выступает политической категорией.

Диссертант исходит из того, что нравственное поведение органов власти заключается в эффективном осуществлении политики социального государства. В соответствии с этической парадигмой Хабермаса, PR-специалисты в органах власти выступают защитниками интересов общества, тогда как в бизнесе PR-специалист представляет частные интересы организации. Обосновано, что в социальном государстве PR выполняет политические функции легитимации власти и развития основ гражданского общества. Власть считается легитимной, если соответствует ценностным предпочтениям граждан, вследствие чего они оказывают ей моральное оправдание и моральную поддержку.²¹ PR-легитимация рассматривается как процесс информирования о социальной ответственности и формирования репутации власти. Выделены основные целевые группы, от мнения которых зависит репутация.

Для выделения отличительных свойств PR-легитимации в работе рассмотрены типы легитимности и связанные с ними средства легитимации. В частности, П. Бурдые²² выделяет стратегии официализации, оказывающие эффект символического внушения. Отмечено, что правовая власть современных обществ использует в различной мере силу, принуждение, побуждение, убеждение, манипуляцию и авторитет в качестве методов легитимации.

Основываясь на представлениях различных авторов,²³ диссертант приходит к выводу, что отличительным свойством PR-легитимации является убеждение на основе рациональной аргументации в ходе дискурса. Процесс разговора рассматривается диссертантом как процесс научения нормативным принципам диалога. Они составляют часть политической культуры как умения реализовывать свои цели, уважая права других. Методы

²¹ Связи с общественностью в политике и государственном управлении. / Под ред В. С. Комаровского – М.: изд-во РАГС, 2001. – С. 178.

²² Бурдые П. Практический смысл. – М., 2001. – 562 с.

²³ Вебер М. Избранные произведения – М., 1990 – 804 с.; Ледяев В. Г. Власть. концептуальный анализ – М., 2001 – 384 с.; Ачкасов В. А. И др. Легитимация власти в постсоциалистическом российском обществе – М., 1996. – 125 с.; Козловски П. Общество и государство: неизбежный дуализм. – М., 1998. – 368 с.

символического внушения применяются в условиях свободной конкуренции информации.

Вовлечение граждан в процесс принятия решений означает делегирование им полномочий и власти, а трансформированные потребности и интересы составляют основу обеспечения поддержки и активного участия граждан в регулирующих и государственных программах. Отмечено, что в социально-политических условиях России демократия и гражданское общество выступают не условием генезиса паблик рилейшнз, а следствием его применения.

В работе рассмотрены отношения PR-специалистов и медийных средств как главных каналов коммуникации. В условиях конкуренции производства новостей правительства разрабатывают коммуникативные стратегии, которые продвигают их взгляды и не оставляют средствам массовой информации возможности для собственной интерпретации событий. PR-специалисты становятся значимыми акторами политического процесса. В этих условиях актуализируется вопрос их ответственности в выборе средств и методов фиксации социальных норм, представлений.

Отмечено возрастание значения PR в органах власти как фактора согласования и интеграции в связи с ростом влияния общественного мнения, увеличения числа конфронтаций и конфликтов, растущего уровня осведомленности людей о событиях в мире с развитием новых технологий связи.

Во второй главе «Особенности развития паблик рилейшнз муниципальной власти» исследованы организационные основы деятельности и коммуникативные технологии, используемые в органах муниципальной власти в регионе.

В первом параграфе «Организация связей с общественностью: модель формирования и поддержания отношений с обществом» рассмотрены процесс становления и развития служб по связям с общественностью в органах власти, организационно-методические основы деятельности

Установлено, что в государственных и муниципальных органах власти цели и задачи структурных подразделений, предназначенных для выполнения PR-функций, в основном направлены на одностороннее освещение деятельности, решений субъектов власти. Так, созданные в июне 2004 г. Управление пресс-службы и информации и Управление Президента РФ по внутренней политике

выполняют задачи организации и обеспечения взаимодействия со структурами гражданского общества, их информирования об основных направлениях внутренней политики государства, определяемых Президентом РФ.²⁴

Диссертант полагает, что формулировка «обеспечение взаимодействия» не объясняет, какова цель и модель взаимодействия, не предполагает задачи обязательного создания процедур согласования и общественного обсуждения предлагаемых решений. Перед подразделениями не ставится задача разработки внутренней, в том числе, информационной политики, поэтому их роль в этом процессе является вспомогательной. Отсутствует стратегическая цель обеспечения открытости деятельности органа власти.

Установлено, что отсутствие стратегической цели PR повторяется в PR-структурах органов власти в регионах. При Президенте Республики Бурятия функции публик рилейнз выполняют Управление информации и печати и Комитет по делам национальностей и связям с общественными, религиозными объединениями. Отмечено, что такая организационная основа ограничивает PR-задачи, поскольку связи с различными объединениями не являются «связями с общественностью» в полном терминологическом смысле.

Выявлено, что в функции Управления входит реализация задач государственной политики в области СМИ, куда входят финансовая, техническая поддержка. Отмечается, что смешение информационных и управленческих функций формирует политизацию государственного и административного права, создает основу для произвола власти в процессе реализации прав граждан на информацию. При возможности административных методов управления нет необходимости развивать PR-технологии управления собственно информацией.

Особенность организации информационной службы правительства и президента Бурятии состоит в том, что Управление информации и печати возглавляет чиновник, исполняющий обязанности пресс-секретаря Президента. По мнению автора, в условиях зависимости СМИ от Управления журналистам трудно сохранять альтернативные точки зрения. Отмечено, что

²⁴ Официальный сайт Президента России / www.kremlin.ru

административные ресурсы позволяют развивать специфические формы и методы взаимодействия со СМИ. Например, вместо предоставления журналистам возможности интерпретировать события по собственному усмотрению, в СМИ передаются материалы, полностью подготовленные сотрудниками пресс-службы. В результате подобных мер в республике не существует оппозиционных правительству изданий.

В министерствах и ведомствах органов государственной власти республики, органах местного самоуправления в течение 2001-2002 г. произошло назначение лиц, «ответственных за связи с общественностью». Особенность назначения состоит в том, что PR-функции стали дополнительными для должностных лиц, исполняющих свои основные служебные обязанности, например, заведующих отделами, заместителей глав администраций и т.д.

Автор считает, что связи с общественностью в органах власти региона находятся на стадии становления. На это указывают уровень развития форм и методов коммуникации, отсутствие инфраструктуры коммуникативной деятельности. В результате в деятельности органов власти отсутствует долгосрочная коммуникативная стратегия, методы публич-рилейшнз реализуются в виде дискретных проявлений в ходе решения какой-либо конкретной проблемы.

В органах муниципальной власти основной структурой, формально исполняющей функции информирования, является пресс-служба. Это означает, что освещение деятельности различных подразделений городской администрации зависит от работы одной службы. Муниципальная власть по сравнению с региональной имеет меньше административных рычагов воздействия на региональные СМИ. Специфика их отношений заключается в необходимости оплаты за публикацию любых материалов несенсационного характера. Хотя развиваются такие формы коммуникации, как пресс-конференции, брифинги, выступления в прямом эфире, требование оплаты за размещение разъяснительных материалов препятствует превращению региональных СМИ в эффективный канал регулярного общения с населением. По мнению автора, тем актуальнее для муниципальной власти становится вопрос использования креативных методов продвижения информации.

Государство как центральный институт политической власти влияет на деятельность др. политических институтов. Поэтому для

выявления причин ограниченности задач и функций PR-служб органов власти автором проведен анализ соблюдения государством принципа социальной ответственности. Отмечено его нарушение по таким параметрам, как нравственное поведение, ответственность перед общественными группами, финансовая ответственность. Сегодня власть выступает главным инструментом доступа к распределению материальных, финансовых и иных ресурсов. Поскольку они выступают средствами увеличения властного капитала, их перераспределение совершается с нарушениями установленных правил и процедур.

Отсутствие ответственности перед общественными группами проявляется в таких явлениях, как чрезвычайно низкая оплата труда отдельных групп населения, снижение уровня социальной поддержки малоимущим, отсутствие защиты от физической и экономической эксплуатации собственниками предприятий и др. явления. Примером финансовой безответственности, по мнению диссертанта, служит политика финансирования науки, когда не хватает средств на проведение самых необходимых исследований. При этом не создаются законы для развития коммерческой деятельности.

Автор считает, что вследствие противоречий власти и общества коммуникативная деятельность органов власти характеризуется такими признаками, как закрытость, фрагментарность, манипулятивность техник. Это подтверждается правительственными стратегиями информирования, тактиками коммуникативного поведения представителей власти, социальными практиками профессиональных PR-агентств, выполняющих государственные заказы,

Одной из причин низкого уровня открытости власти является обусловленная опытом политической культуры коммуникативная некомпетентность. Она проявляется в незнании правил эффективного общения с прессой, публичных дебатов и т.д. Тактика замалчивания непопулярных мер, сокрытия негативных последствий оказывает разрушающее воздействие на способность доверять власти. Она воспринимается обществом как опасность, с которой следует избегать каких-либо интеракций.

Сделан вывод, что в отсутствие социальной ответственности власти особенности её коммуникации детерминированы инструментальным подходом. Публичные службы используются

как инструмент сохранения властных интересов, конструирования одностороннего видения смыслов политических решений. Соответственно, коммуникативная модель формирования и поддержания отношений с обществом характеризуется как односторонняя. В результате создается разрыв между реальной политикой и информационным продуктом, создающий негативные последствия для легитимности власти.

Во втором параграфе «PR-технологии в органах муниципальной власти в регионе» выявлены направления муниципальной политики, в которых публик рилейшнз получает наибольшее развитие. Они относятся к сфере социальной политики как сфере наиболее острых проблем и включают политику в сфере труда и трудовых отношений, развитие отраслей социальной сферы (охрана здоровья, образование, культура, физическая культура и спорт), политику в отношении отдельных категорий граждан (семьи, молодежи, пожилых людей).

Раскрыты управленческие задачи, решаемые с помощью публик рилейшнз, технологии стимулирования активной поддержки населением муниципальных программ.

Выявлено, что PR-технологии позволяют муниципалитету реализовывать принцип социального партнерства, который базируется на принципах добровольности, равноправия сторон, уважения позиций и учета интересов участников и др. Для того, чтобы добиться соблюдения этих принципов, необходимы знания и умения в области публик рилейшнз, в частности, теорий переговоров, проведения конкурсов.

Члены общественных организаций привлекаются муниципалитетом к работе экспертных советов, оргкомитетов конкурсов и тендеров, проведению мониторингов муниципальных проектов. Технологиями двусторонних коммуникаций выступают круглые столы, конференции, отчеты должностных лиц, прямые линии и т.д.

Установлено, что особое значение получает такое направление PR, как фандрайзинг – деятельность по привлечению средств для решения общественно значимых проблем. Отмечается, что в практике органов власти в регионах стали использоваться специальные приемы и способы для формирования определенных моделей поведения у бизнесменов. Хотя спонсорство и благотворительность еще не стали обязательной статьей расходов

бизнесменов, но постепенно ими осуществляется вклад в «Банк общественного мнения», конвертирующий экономический капитал в символический, и наоборот.

Исследование показало, что значительное место в фандрайзинге занимает грантовая деятельность. Показано, что участие Администрации в конкурсах на получение грантов позволяет получить средства на решение местных проблем: ремонта школ, строительства медицинских учреждений и т.д. Другими направлениями становятся информационная и методическая помощь лидерам местных общественных организаций для получения грантов и учреждение грантов муниципалитета для жителей города.

Диссертантом делается вывод о том, что PR позволяет вовлекать в процесс решения местных проблем рядовых жителей, членов общественных объединений, способствует созданию неправительственных организаций, лидеров и активистов практической деятельности по самоуправлению.

По мнению диссертанта, эффективность PR доказывается практическими результатами. Ими становятся социальная поддержка отдельных категорий граждан предприятиями, общественными организациями, бизнес-структурами, предоставление социальных гарантий работникам предприятий, сотрудничество с общественными организациями в воспитании молодежи, профилактике заболеваний, развитии детско-юношеского спорта и туризма, ремонт и строительство школ и больниц и т.д. В свою очередь, факты эффективных действий влияют на социальное признание власти, что показывают результаты выборов.

Автор считает, что в условиях сокращения федеральных расходов на поддержку социальных программ, на местную власть ложится все большая ответственность по их реализации. Поэтому необходимо развивать паблик рилейшнз, позволяющий расширять сотрудничество с членами сообщества для решения местных проблем, тем самым повышая свою эффективность и легитимность.

Внесены рекомендации по повышению эффективности PR. Они включают методы совершенствования организации PR-мероприятий. Автор считает, что муниципальным служащим необходимо интенсивнее овладевать креативными технологиями для защиты общественных интересов и противостояния

разрушительным стандартам жизни. Другими направлениями развития указаны оптимизация системы информирования, повышение корпоративной культуры, усложнение структуры службы по связям с общественностью.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, формулируются его основные результаты и выводы.

Основные положения и выводы диссертации изложены в следующих публикациях:

1. Айдаева Н. А. Связи с общественностью в органах государственного управления. // Народы Центральной Азии в XXI веке. Материалы международной научно-практической конференции 17-18 октября 2002 г. – Улан-Удэ, 2002. – С. 64-69.
2. Айдаева Н. А. К вопросу об интерпретации понятия «общественность» в паблик рилейшнз. // Материалы студенческой научно-практической конференции по проблемам политологии и социологии. – Улан-Удэ: БГСХА, 2003. – С. 85-90.
3. Айдаева Н. А. Организация служб по связям с общественностью в органах власти и управления Республики Бурятия. // Народы Центральной Азии в XXI веке. Материалы международной научно-практической конференции 16-17 октября 2003 г. – Улаанбатор, 2003 г. – С. 80-83.
4. Функциональные задачи паблик рилейшнз в создании отношений доверия. // Народы Центральной Азии в XXI веке. Материалы международной научно-практической конференции 14-15 октября 2004 г. – Улаанбатор, 2004. – С. 82-89.
5. Теоретические основы диалоговой модели паблик рилейшнз. // Политическая наука в современной России: основные задачи, пути развития и перспективы. Материалы научно-практической конференции студентов и аспирантов БГСХА. – Улан-Удэ, 2005. – 0, 25 п.л.

Подписано к печати 11.05.2005г.
Формат бумаги 60x84 1/16. Объем в усл. п. л. 1,39.
Тираж 100 экз. заказ № 101.

Изд-во ВСГТУ
г. Улан-Удэ, ул. Ключевская, 40в

№10368

РНБ Русский фонд

2006-4

12652