

На правах рукописи

СМОЛЕВА Светлана Сергеевна

**СЛУЖБЫ ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
И УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

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

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**



**Москва
2007**

Работа выполнена на кафедре социальных наук и государственного управления Московского государственного областного университета

Научный руководитель – кандидат исторических наук, доцент
Цветаева Майя Федоровна

Официальные оппоненты:

доктор политических наук, профессор
Волков Ярослав Валерьевич

кандидат политических наук
Растимешина Татьяна Владимировна

Ведущая организация: Московский городской университет
управления Правительства Москвы

Защита состоится «22» мая 2007 г в «10» часов на заседании диссертационного совета К-212 136 03 в Московском государственном гуманитарном университете им М А Шолохова по адресу 109240, г Москва, ул Верхняя Радищевская, д.16-18

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГГУ им М А Шолохова по указанному адресу

Автореферат разослан «10» апреля 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат философских наук, доцент

С И Ерофеева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

В последние годы в Российской Федерации наблюдается тенденция, которая, благодаря усилиям как общественности, так и представителей власти, приобретает необратимый характер тенденция построения диалоговых, субъект-субъектных взаимоотношений между институтами и представителями власти и управления и гражданским обществом Немаловажную роль в этом процессе играют службы по связям с общественностью органов государственного и муниципального управления Российской Федерации

Процесс демократизации российского общества детерминировал возникновение при органах государственного и муниципального управления различных уровней служб по связям с общественностью, их превращение в действенный инструмент диалога общества и управляющих структур В то же время, процесс становления и функционирования этих органов нельзя охарактеризовать как проходящий без осложнений и контртенденций Эти обстоятельства, в первую очередь, обуславливают значимость и актуальность исследования

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена следующими важными обстоятельствами

Во-первых, осознаваемой как представителями органов социально-политического управления, так и гражданским обществом необходимостью интеграции общественных интересов и консолидации на этой основе усилий общества и представителей управляющих структур для эффективной деятельности во имя процветания нации

Само название служб по связям с общественностью отражает их значимость в решении социально-политических задач такого масштаба. Общественность – это собирательное понятие, в котором явлена его сущность объединение различных социальных групп и групп интересов, которые необходимо учитывать в ходе принятия управленческих решений. Службы по связям с общественностью органов государственного и муниципального управления являются основным инструментом мониторинга социальных интересов, на основании которого принимаются взвешенные и эффективные управленческие решения и без которого немыслима общественная интеграция и баланс интересов.

Во-вторых, многоаспектным и сложноорганизованным характером деятельности служб по связям с общественностью.

Деятельность по связям с общественностью – это, прежде всего, управление массовыми политическими коммуникациями, информационными процессами и информационными потоками. Политика и управление немыслимы без профессионального и конструктивного информационного взаимодействия с политической аудиторией, объектом управления, а также без эффективного управления таким взаимодействием. Однако взаимодействие с населением – это не только и не столько одностороннее информирование, сколько двусторонняя связь. Она должна строиться на основе субъект-субъектных взаимоотношений и представлять собой диалоговую коммуникацию. Раскрытие механизма построения эффективных отношений общества с представителями управляющих структур и роль служб по связям с общественностью органов государственного и муниципального управления в этом процессе является актуальнейшей задачей политических наук.

В-третьих, необходимостью разработки стратегии противодействия гражданского общества манипулятивному воздействию на него со стороны представителей и органов государственного и муниципального управления.

В сложных и неоднородных условиях социальных трансформаций, происходящих в нашем государстве, институты управления обществом и их представители зачастую действуют не сообразно с ценностями, формирующимися и поддерживающимися на уровне гражданского общества. В таких условиях задача легитимации политической власти иногда решается не с помощью диалога с обществом, а с помощью манипуляции общественным мнением. Инструментом такого рода манипулирования подчас становятся именно службы по связям с общественностью. Эти негативные процессы делают актуальными и насущно необходимыми теоретический поиск новых конструктивных методов и технологий поддержки полноценного функционирования институтов взаимодействия гражданского общества и правового государства, которыми являются службы по связям с общественностью органов государственного и муниципального управления в РФ. Важнейшей стороной реализации этой задачи является исключение манипулятивной составляющей из деятельности самих служб по связям с

общественностью Теоретическим обоснованием этого процесса должна стать разработка реальных и действенных мер правового и иного характера, направленных на реализацию этой задачи

В-четвертых, объективно существующей, сформировавшейся в ходе общественных трансформаций и ставшей исключительно актуальной в последние десятилетия необходимостью разработки и внедрения качественно новой стратегии социального управления

В конце XX века не только Россия, но и все человечество вступило в качественно новый – глобализационный – этап своего развития Современное общество стоит перед насущной необходимостью освоения новой реальности во всех ее противоречивых проявлениях Поэтому важнейшей тенденцией XXI века, доктринальным требованием является, с одной стороны, возрастание роли политической власти в регулировании общественных дел, с другой – коренное изменение содержания этого регулирования Решение этой задачи для власти напрямую связано с необходимостью выстраивания целевого управления, являющегося полной противоположностью административно-командному управлению Оно должно основываться на налаживании социальных связей и взаимодействий, социальном диалоге Поэтому во всем мире и в России важнейшим фактором преодоления кризисных явлений, связанных с выстраиванием стратегии целевого управления, стало поддержание целостности общества Одним из инструментов поддержания этой целостности должны стать службы по связям с общественностью органов власти и управления различных уровней В рамках политических и других общественных наук необходима разработка теоретической концепции целевого управления с учетом роли в ее реализации и практической деятельности служб по связям с общественностью

В-пятых, существованием в современном обществе качественно нового – информационно-коммуникативного пространства взаимодействия общества и органов государственного и муниципального управления

Единое информационное пространство всего мира формировалось в течение нескольких последних десятилетий с каждым новым техническим изобретением скорость передачи социально значимой информации росла Локальные социальные процессы утратили свою автономность, и находящиеся на отдаленном расстоянии люди сегодня имеют возможность быть участниками единых глобальных процессов Поэтому в современных

условиях изучение информационно-коммуникативного аспекта диалога власти и гражданского общества посредством служб по связям с общественностью является исключительно актуальным

Степень научной разработанности проблемы

Специфика отражения в научной литературе рассматриваемой в диссертации проблематики во многом определяется российской политической историей. Отсутствие в советское время служб по связям с общественностью в структуре органов власти как специфического социально-политического института стало причиной того, что до начала 90-х годов прошлого века в отечественной общественной мысли практически не разрабатывались вопросы, связанные с функционированием этих служб и проблемами осуществления PR-деятельности в политическом процессе. В то же время образовавшийся методологический вакуум во многом заполнялся (и заполняется сегодня) теоретическими и практическими разработками ученых США и Западной Европы. Поэтому *первую группу исследований* составляют труды зарубежных авторов, содержащие изложение теоретико-методологических основ изучения связей с общественностью в широком теоретическом контексте¹

2 *Вторую группу* исследований составляют работы современных российских и зарубежных исследователей по проблемам PR. Эти работы можно условно разделить на две подгруппы. В работах первой подгруппы авторы делают акцент, прежде всего, на теоретических аспектах исследования PR, в них углубляются представления о сущности,

¹ Блэк К. Конкретный и конкурентный PR: прямое и эффективное руководство для специалистов по PR, имиджу и рекламе / Пер. с англ. Д. Воронина. - М.: Эксмо, 2004. - 270 с.; Блэк Сэм. Паблик рилейншнз. - М.: Сирин, 2003. - 201 с.; Ньюсом Даг. Все о PR. Теория и практика паблик рилейншнз / Пер. с англ. О.В. Дубицкой и др. - М.: Имидж-Контакт. Инфра-М, 2001. - 627 с.; Сайтэл, Фрейзер П. Современные паблик рилейншнз / Пер. с англ. О.В. Дубицкой и др. - М.: Имидж-контакт, Инфра-М, 2002. - 590 с.; Хаббард Л. Р. Основы связей с общественностью / Из работ Л. Рона Хаббарда. - М.: Наука, 2000. - 48 с.; Bemaes E. L. Biography of an idea: memories of public relations counsel. - New York, 1965. - 312 p.; Black S. The essentials of public relations. - London, 1993. - 541 p.; Cutlip S. M., Center A. N., Broom G. M. Effective Public Relations. - New York, 1994. - 417 p.; Hunt T., Gruning J. Public relations techniques. - Orlando, 1994. - 392 p.; Stone N. The management and practice of public relations. - London, 1995; Seitel F. P. The practice of public relations. - New Jersey, 2001. - 436 p.

структуре, механизмах формирования и функционирования связей с общественностью²

Ко второй подгруппе относятся исследования по проблемам PR, носящие ярко выраженный инструментально-технологический характер. Авторы этих работ делают акцент на разработке практических рекомендаций по применению различных методов деятельности по связям с общественностью. Такого рода работы представляют несомненный методологический интерес, прежде всего, для практиков - специалистов служб по связям с общественностью³

² Актуальные проблемы связей с общественностью в современном российском обществе. Материалы Всероссийской научно-практической конференции /Под ред. В.П. Букина и др. – Пенза: Приволжский Дом знаний, 2005 – 147 с.; Бакулев Г.П. Массовая коммуникация: западные теории и концепции – М.: Аспект Пресс, 2005 – 175 с.; Белов А.А. Теория и практика связей с общественностью – Ростов-на-Дону: Феникс, СПб.: Северо-Запад, 2005 – 204 с.; Бочаров М.П. История публичных отношений: право, бизнес, наука – М.: Известия, 2000 – 174 с.; Гиренок Л.Ф. Реклама и PR в информационном обществе: Теоретико-социологический анализ. Автореф. дис. канд. социол. наук – М., 2001 – 23 с.; Грин Э. Креативность в публичных отношениях – СПб.: Нева, 2004 – 254 с.; Игнатъев Д.И. Настольная энциклопедия Public Relations – М.: Альпина Паблишер, 2003 – 227 с.; Коханов Е.Ф. Теоретические и методические основы PR-деятельности (социологический аспект) – М.: РИП-холдинг, 2004 – 201 с.; Кузнецова Е.В. Институт связей с общественностью как феномен культуры. Автореф. дис. канд. филос. наук – Н. Новгород, 2004 – 26 с.; Лебедева Т.Ю. Публичных отношений как сфера массово-коммуникационной деятельности во Франции. Концепции. Модели. Практика. Автореф. дис. д-ра филос. наук – М., 2000 – 84 с.; Мюррей А. PR – М.: Гранд, ФАИР-пресс, 2003 – 190 с.; Ньюсом Даг. Все о PR. Теория и практика публичных отношений /Пер. с англ. О.В. Дубицкой и др. – М.: Имидж-Контакт. Инфра-М, 2001 – 627 с.; Пашенцев Е.Н. Публичных отношений от бизнеса до политики. PR – М.: Финпресс, 2000 – 229 с.; PR сегодня: новые подходы, исследования, международная практика /Пер. с англ. Науч. ред. А.П. Ситников и др. – М.: ИМИДЖ-Контакт, ИНФРА-М, 2002 – 491 с.; Сазонов Н.В. Система связей с общественностью как механизм управления социальной средой. Автореф. дис. канд. социол. наук – М., 2002 – 20 с.; Связи с общественностью как интегрированное научное знание: периоды открытого информационного общества. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции – М.: Наука, 2006 – 119 с.; Шомели Ж. Связи с общественностью = Les relations publiques – СПб.: Нева, 2003 – 122 с.

³ Блэк К. Конкретный и конкурентный PR: прямое и эффективное руководство для специалистов по PR, имиджу и рекламе /Пер. с англ. Д. Воронина – М.: Эксмо, 2004 – 270 с.; Бортник Е.М. Управление связями с общественностью – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. гос. ун-та, 2003 – 163 с.; Гундарин М.В. Книга руководителя отдела PR: практические рекомендации – М.: Питер, 2006 – 365 с.; Марков С. PR в России: больше, чем PR-технологии, версии, слухи – Ростов-на-Дону, Феникс, СПб.: Северо-Запад, 2005 – 429 с.; Повидетко А.В. "Черный PR" как способ овладения властью или бомба для имиджмейкера – СПб.: Третье тысячелетие, 2000 – 170 с.; Почепцов Г.Г. Публичных отношений для профессионалов – Изд. 6-е, доп. – М.: Рефл-бук. Ваклер, 2005 – 638 с.; Уилкок Д.Л. Как создать PR-тексты и эффективно взаимодействовать со СМИ

3 К третьей группе относятся научные работы, посвященные исследованию деятельности по связям с общественностью в политической сфере. В рамках этой тематики наиболее освещенными в научной литературе являются проблемы технологий деятельности по связям с общественностью в период избирательных кампаний⁴

4 К четвертой группе исследований относятся научные работы, в том числе, диссертационного уровня, в которых рассматривается и анализируется история становления и функционирования служб по связям с общественностью органов власти и управления как в России, так и за рубежом, а также различные проблемы функционирования этих служб в современных условиях⁵

Лерс с англ. И. В. Карцевой и др. - М. ИМИДЖ-Контакт. ИНФРА-М, 2004 - 759 с, Хенслоу Ф. Практическое руководство по публичным релейшнз - СПб. Нева. Экономика, 2003 - 190 с.

⁴ Васильева Д. А. Взаимосвязь журналистики и PR в политическом процессе западной демократии. Автореф. дис. канд. полит. наук - СПб., 2006 - 21 с, Гучков С. М. Публичные релейшнз в политическом процессе современной России. Автореф. дис. канд. полит. наук - М., 2001 - 24 с, Зименков А. Б. Публичные релейшнз в политике. Содержательный и технологический анализ. Автореф. дис. канд. полит. наук - Ростов-на-Дону, 2002 - 20 с, Игнатенко А. А. Повышение эффективности политической рекламной кампании в печатных СМИ. Автореф. дис. канд. полит. наук - СПб., 2003 - 21 с, Ольшанский Д. В. Политический PR - М. Питер, 2003 - 540 с, Гучков С. М. Публичные релейшнз в политическом процессе современной России. Автореф. дис. канд. полит. наук - М., 2001 - 17 с, Ханов Г. Г. Связи с общественностью в деятельности избирательных комиссий - М. РЦИОТ, 2002 - 101 с.

⁵ Ахметшина Е. Н. Интернет-PR органов государственного управления. Автореф. дис. канд. социол. наук - Казань, 2004 - 25 с, Векслер А. Ф. Связь с общественностью исполнительной власти современной России: особенности, механизмы и проблемы функционирования. Автореф. дис. канд. полит. наук - М., 2000 - 21 с, Государственная служба России: диалог с обществом / Комаровский В. С., Атамчук Г. В., Тимофеева Л. Н. - М. Изд-во РАГС, 1998 - 209 с, Дубравина С. В. Становление системы связей с общественностью в органах государственной власти, коммерческих организациях и средствах массовой информации в Пензенской области в 1985-2000 гг. Автореф. дис. канд. ист. наук - Пенза, 2001 - 21 с, Жарникова Э. Б. Совершенствование деятельности служб по связям с общественностью региональных органов власти Российской Федерации в процессе выработки политико-административных решений. Автореф. дис. канд. полит. наук - М., 2001 - 22 с, Колотий И. А. Становление служб по связям с общественностью органов федеральной власти России: проблемы институционализации и повышения эффективности. Автореф. дис. канд. полит. наук - М., 2004 - 18 с, Кочан Н. Н. Специфика функционирования системы связей с общественностью налоговых органов Российской Федерации. Автореф. дис. канд. социол. наук - М., 2005 - 21 с, Овчинникова М. А. Связи с общественностью как технология президентской власти США. Автореф. дис. канд. политол. наук - М., 2002 - 22 с, Подболотова Н. Б. Связи с общественностью

5 Пятую группу исследований составляют работы, среди которых также имеются диссертации последних лет, в которых анализируется сущность, специфика, функции, проблемы деятельности служб по связям с общественностью органов муниципальной власти, прежде всего, в России⁶.

Тема диссертационного исследования предполагает рассмотрение деятельности служб по связям с общественностью, в том числе, в аспекте их соответствия нормам права нашего государства. В связи с этим, одну из групп источников исследования составляют нормативные акты и другие источники норм права Российской Федерации, ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию, а также источники норм, имеющих корпоративный характер⁷.

Наконец, рассмотрение проблематики, связанной с деятельностью по связям с общественностью, не может быть достаточно глубоким без анализа материалов, публикуемых в печатных периодических изданиях, других СМИ, а также в Интернете. К такого рода материалам относятся как публикации, носящие аналитический характер, так и материалы, являющиеся собственно продуктом деятельности служб по связям с общественностью органов власти различного уровня.

в государственных органах власти и управления Автореф дис канд полит наук – М, 2001 – 20 с, Сазонов Н В Система связей с общественностью как механизм управления социальной средой Автореф дис канд социол наук – М, 2002 – 20 с, Филатова Е В Проблемы функционирования системы связей с общественностью в российских органах власти Автореф дис канд социол наук – М, 2003 – 24 с, Шпаковская С В Становление и развитие служб по связям с общественностью в Российской Федерации во второй половине 80-90-х гг XX века Региональный аспект Автореф дис канд истор наук – М, 2005 – 24 с и др

⁶ Айдаева Н А Публик рилейшнз муниципальной власти Функции и специфика развития Автореф дис канд полит наук - Улан-Удэ, 2005 – 19 с, Бирюков А П Организация управления связями с общественностью по исполнению муниципального проекта Автореф дис канд эконо наук – М, 2002 – 24 с, Голобурда Е.А Информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти на примере работы органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью Автореф дис канд социол наук – М, 2005 – 22 с, Коваль О Г Стратегии и технологии работы муниципальных служб по связям с общественностью в условиях политических кампаний – Сыктывкар Коми респ акад госслужбы и упр, 2000 – 64 с, Поканинова Е Б Связи с общественностью как инструмент социального управления Проблемы становления и функционирования (На примере Республики Калмыкия) Автореф дис канд социол наук – М 1999 – 19с
⁷ См, например Кодекс профессиональных и этических принципов в области связей с общественностью – М РАСО – 8 с, Профессиональная этика в PR и рекламе Материалы Второй Всероссийской научно-практической конференции /Отв ред А В Чечулин - СПб Изд-во РГПУ им А И Герцена, 2003 - 119 с

Таким образом, очевидно, что комплексный подход к анализу проблем становления и функционирования служб по связям с общественностью может быть реализован за счет изучения и анализа самого широкого спектра научных исследований, в том числе, диссертационного уровня, в которых анализируются различные аспекты деятельности этих служб. Но сегодня среди имеющихся в литературе исследований нет научных работ, в которых рассматривались бы проблемы становления и функционирования служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления, а также пути разрешения этих проблем. В этом отношении избранная тема диссертационного исследования характеризуется актуальностью и новизной.

Объектом авторского исследования является деятельность служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления в России.

Предметом диссертационного исследования являются проблемы становления и функционирования служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления в России, а также пути и методы их разрешения.

Основная цель диссертационного исследования состоит в анализе особенностей становления и выявлении основных путей оптимизации и повышения эффективности деятельности служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления в России.

Реализация поставленной цели предусматривает решение следующих исследовательских задач:

- 1) выявить сущность, специфику, а также региональные аспекты деятельности служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления РФ,
- 2) проанализировать основные проблемы становления и функционирования служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в РФ,
- 3) раскрыть социально-политические функции, цели и задачи деятельности служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в России,

4) выявить факторы, препятствующие выполнению службами по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления РФ их социально-политических целей, задач и функций,

5) сформулировать основные пути и направления оптимизации функционирования служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в РФ,

6) разработать практические рекомендации по реализации основных направлений оптимизации деятельности служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в РФ

Теоретико-методологическую и эмпирическую базу исследования составили положения системного метода. В методологии исследования системный метод выдвинут на первый план, поскольку он дает возможность анализировать, обобщать и типологизировать широкий круг разнородных явлений, позволяет понять комплекс взаимосвязей объективных качественных изменений общества и течения политических процессов. Методологический принцип системности позволил автору представить связи с общественностью как деятельность, имеющую ряд специфических особенностей. При формировании методологической основы исследования автор использовал опыт системного подхода, отраженный в научных трудах Д. Истона, Т. Гарсона, Г. Алмонда и др.

Основными методами исследования явились системно-логический сравнительный анализ общей и специальной литературы, публицистики и материалов периодической печати, обобщение имеющейся в распоряжении автора фактологической базы данных, касающейся деятельности служб по связям с общественностью органов власти в России и за рубежом, структурно-функциональный и статистический методы анализа. Неотъемлемым компонентом методологической базы исследования также стали положения и методы общей социологии, социальной и политической психологии, а также теории коммуникации, теории социальных систем, теории информационного общества, теории социального управления и государственной службы и др.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами, внутренней логикой исследуемой проблемы. Она состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются цели и

задачи исследования, характеризуются методологические основы анализа проблемы, а также теоретические источники и эмпирические данные. В нем выделяется новизна и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отражаются вопросы апробации полученных в диссертации выводов и результатов.

В первой главе - «Методологические основы анализа проблем становления и функционирования служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления в России» рассматривается сущность, содержание, специфика деятельности служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления, анализируются методологические основы и политико-правовые аспекты их становления и функционирования в современной России.

Во второй главе - «Организация деятельности служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в современной России» - раскрываются субъектно-объектные аспекты и принципы деятельности, цели, задачи и функции служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления в Российской Федерации.

В третьей главе - «Основные проблемы функционирования служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления в России» - анализируются факторы, образующие «проблемное поле» деятельности и осложняющие реализацию социальных функций и достижение социальных целей служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления.

В заключении обобщаются основные теоретические выводы исследования, на основе которых выделяются основные пути оптимизации деятельности служб по связям с общественностью муниципальных органов управления как действенного социально-политического института в современной России.

НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИСЛЕДОВАНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ, ВЫНЕСЕННЫХ НА ЗАЩИТУ

Новизна диссертационного исследования заключается

- в выявлении сущности, специфики, а также региональных аспектов деятельности служб по связям с общественностью муниципальных органов управления в РФ,
- в формулировке социально-политических функций, целей и задач деятельности служб по связям с общественностью муниципальных органов управления в России,
- в выявлении факторов, препятствующих выполнению службами по связям с общественностью муниципальных органов управления в РФ их социально-политических целей, задач и функций,
- в формулировке и анализе основных проблем становления и функционирования служб по связям с общественностью муниципальных органов управления в РФ,
- в определении основных путей и направлений оптимизации функционирования служб по связям с общественностью муниципальных органов управления в РФ,
- в разработке практических рекомендаций по реализации основных направлений оптимизации деятельности служб по связям с общественностью муниципальных органов управления в РФ

Исходя из целей и задач диссертационного исследования, автор *выносит на защиту следующие положения*

1 PR-коммуникация органов муниципального управления с общественностью представляет собой субъект-субъектную деятельность, в которой органы управления, общественность, организации и граждане осуществляют сложную многоканальную многоуровневую коммуникацию, нацеленную на оптимизацию управленческой деятельности муниципальных органов власти и управления в интересах повышения эффективности их взаимодействия с населением

В рамках классического подхода к коммуникации (модели коммуникации Шеннона) органы управления рассматривались бы как субъект, а социально-политическая аудитория – как объект коммуникации. Однако существует несколько аспектов, не позволяющих рассматривать деятельность служб по связям с общественностью в качестве

«классической» коммуникации Во-первых, несомненно, что деятельность по связям с общественностью не бывает однонаправленной Она всегда двувекторна оба ее вектора направлены на внутреннюю и внешнюю аудиторию⁸ Вторым аспектом является то обстоятельство, что в процессе PR-взаимодействия субъект и объект нередко меняются местами Можно утверждать, что процесс деятельности по связям с общественностью подчиняется закону обратной связи, когда взаимодействие с общественностью оказывает существенное влияние на предмет и цели деятельности администрации, а общественность, в свою очередь, получает возможность расширить свою информированность, изменить свое мнение, скорректировать поведение и т д То есть происходят процессы взаимного воздействия друг на друга органов власти и управления и общественности, их взаимные изменения как двух субъектов, в результате чего «неравноправие» объекта и субъекта управления не играет обычной доминирующей роли Таким образом, действие закона обратной связи не позволяет считать деятельность по связям с общественностью «классической» коммуникацией

Третий аспект связан с тем, управление, которое осуществляется муниципальными органами власти и управления, имеет значительную специфику Если политическая власть и политическое управление в государственных органах «отдалены» от народа, то местное самоуправление, будучи одним из механизмов функционирования гражданского общества, «растворено» в нем, способствуя созданию механизмов и условий для свободного и эффективного развития гражданского общества Взаимоотношения с общественностью органов муниципальной власти и управления строятся на *принципе соучастия*, для эффективной реализации которого необходимо осуществление развитых и разнообразных связей, организованных в двух направлениях от органов управления к гражданам (управляемым) – прямая связь, от населения к органам власти – обратная связь

Благодаря деятельности служб по связям с общественностью органы муниципальной власти и управления становятся и механизмом формирования гражданского общества (общества инициативных, законопослушных граждан, знающих свои права и умеющих их

⁸ Подробнее см Алешина И В Паблик рилейшнз для менеджеров - М, 2002 - С 388-398

отстаивать), и неотъемлемой его частью. Эта позиция основывается на том, что посредством служб по связям с общественностью осуществляется диалог представителей органов управления и народа. Этот диалог нацелен не только на обмен информацией – в ходе его осуществляется обсуждение и выбор оптимальной с точки зрения всех участников диалога стратегии социального развития, которая должна реализовываться в конкретной тактике управления местной администрации. Поэтому посредством PR-коммуникации органов муниципальной власти и управления и общественности происходит осуществление гражданами конституционных прав по принятию общественно значимых решений, что позволяет наполнить идею народовластия реальным содержанием.

Особое значение служб по связям с общественностью в реализации социальной роли муниципального управления связано и с коммуникативным аспектом функционирования муниципальных органов власти и управления, которые представляют собой целостную коммуникационную систему. Функциональные отношения внутри этой системы с другими органами муниципальной и государственной власти и управления, общественными организациями и гражданами осуществляются через коммуникативное взаимодействие и выражаются в структуре администрации. «Промежуточное» положение, которое занимают органы муниципальной власти и управления, служит «приводным ремнем» между органами государственной власти и общественностью, делает их инструментом коммуникации государства и народа. Решение тех социально-политических задач, которые стоят перед органами муниципального управления в России, сегодня во многом строится на понимании необходимости построения продуктивной коммуникации на всех этих уровнях.

2 Социально-политическое содержание основных функций служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления

Системообразующей функцией служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления является *функция управления*, через осуществление которой реализуется и главная цель их деятельности – обусловленное задачами местного самоуправления воздействие на общественные отношения. Управленческая цель муниципальных органов – достижение такого «идеала» общественного бытия, который обозначается

предельно конкретными категориями и соотносится с реальными представлениями реальных людей об идеальном устройстве жизни местного гражданского сообщества. Если государственный идеал – правовое государство, либеральная экономика, конституционные права и т.д., то муниципальный идеал – высокооплачиваемые рабочие места, расположенные недалеко от места жительства, доступные жилье и муниципальный транспорт, дешевые дошкольные учреждения и т.п. При такой «иерархии» разные уровни этих целей и идеалов являются не только взаимозависимыми, но и взаимообеспечивающими: реализация одних невозможна при необеспеченности других. Достижение этих целей и идеалов составляет основное содержание управленческой функции в деятельности служб по связям с общественностью.

Коммуникативная функция служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления более значима и существенна, нежели та же функция соответствующих служб государственных органов управления, поскольку существует отличие в характере взаимоотношений между субъектами и объектами управления в парадигме государственного и муниципального управления. Содержание коммуникативной функции предполагает решение следующих задач:

- установление, поддержание и расширение многообразных коммуникативных связей внутри муниципального образования, производство и распространение информации по различным каналам для различных целевых аудиторий,
- информирование населения муниципального образования о характере принимаемых общественно-значимых решений и разъяснение необходимости и мотивов их принятия в интересах всего населения,
- прогнозирование возможных последствий принимаемых решений, определение основных задач, методов и способов направленной коммуникации,
- систематическое изучение и интерпретация данных исследований общественного мнения (социально-политический и социально-экономический мониторинг),
- позитивное воздействие на процесс политической социализации, обеспечение активного участия граждан в мероприятиях, организуемых муниципальными органами власти и управления.

Коммуникативная функция органично и непосредственно связана с *функцией информативной*, но не тождественна ей Информационная функция реализуется в деятельности, имеющей три основных направления. В рамках первого направления служба PR является субъектом общественных отношений, продуцирующим, перерабатывающим и распространяющим информацию – те знания, нормы, ценности, которые необходимы и достаточны для достижения целей управления Всеобщий доступ к информации обеспечивает прозрачность органов муниципальной власти и управления, демократичность принятия решений и доминирование гуманистических принципов Вторым направлением информационных усилий PR-структуры является обеспечение обратной связи (информационных сигналов из внешней среды - писем и обращений граждан, публикаций в СМИ и т д) для достижений целей управленческой деятельности Именно «обратная связь» является инструментом, посредством которого общественность становится субъектом взаимодействия, ставя перед властью задачи корректировки ее управленческих решений и действий Третьим направлением является обмен информацией с другими службами и всеми субъектами управленческой деятельности, а также с другими органами управления, в том числе, с органами государственного управления

Крайне важной в деятельности PR-структур муниципальных органов управления является реализация *аналитико-прогностической функции* Прогностическое видение социально-политической ситуации входит в перечень необходимых условий эффективности связей с общественностью. Без получения объективной и системной информации по всему кругу вопросов, включенных в сферу интересов управляющих и управляемых в системе местного самоуправления, без выработки информационной стратегии и тактики поведения их эффективная управленческая и коммуникативная деятельность невозможна

Организационно - координирующая функция органов по связям с общественностью во многом соотносится с коммуникативной функцией и отчасти с ней совпадает В то же время, эта функция чрезвычайно важна она обогащает средства административного воздействия внеадминистративным влиянием, поскольку включает в себя поддержание контактов со СМИ, развитие корпоративных связей, взаимодействие с госструктурами, кризис-менеджмент и т д

Публичная (гражданская) функция PR-служб проявляется в обеспечении соблюдения и защиты прав и свобод человека. Поскольку муниципальная власть является институтом гражданского общества, то одной из ее задач в рамках реализации публичной функции является осуществление контроля гражданского общества за деятельностью «силовых» структур, надзор за соблюдением органами принуждения прав и свобод граждан. Осуществление такого рода контроля ложится, в частности, на службы PR.

Функция деполитизации социальных отношений играет особую роль в деятельности служб по связям с общественностью на уровне местного самоуправления. В этом они в корне отличаются от органов по связям с общественностью государственных структур, для которых идеологическая функция является одной из системообразующих. В идеале, гражданское общество, и соответственно, местное самоуправление как его институт не должны быть политизированы. Присущая сегодня ряду гражданских институтов излишняя политизированность свидетельствует о переходном и недостаточно зрелом состоянии гражданского общества в России.

3 Принципы функционирования служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления, соотносимые с принципами функционирования гражданского общества

Принцип *демократии*, являясь основополагающим принципом функционирования структур по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления, означает не просто терпимость к позициям и устремлениям людей, доверие к гражданам, но и необходимость «прислушиваться» к их позиции, выраженной в *общественном мнении*. В «поле» общественного мнения граждане имеют легитимную возможность выразить свое отношение к социальной реальности, реализуется автономия народа, с одной стороны, по отношению к власти, с другой стороны, разных граждан по отношению друг к другу.

С демократичностью непосредственно связан принцип *альтернативности*. Если социальная жизнь многосубъектна и разнонаправлена, а общественные отношения строятся на альтернативности, то управление также является вариативным и

порождает неисчерпаемость управленческих альтернатив в постановке целей, выборе партнеров по совместной деятельности, в применении технологий управления и т.д. Напротив, при существовании жесткой регламентации общественных отношений отсутствует необходимость построения диалога общества и органов управления для выбора стратегии социального развития: эта стратегия монопольно выбирается властными структурами и подстраивается под узкокорпоративный или клановый интерес. В рамках такого регламентированного построения социальных взаимоотношений необходимость в службах по связям с общественностью просто не возникает.

Важнейшим принципом функционирования служб по связям с общественностью органов местного самоуправления является также принцип бесконфликтности, связанный с *ненасильственным характером социальных взаимоотношений*. Особую роль в реализации принципа ненасилия играет PR-коммуникация. Органы муниципальной власти и управления, нацеленные на реализацию интересов граждан, могут с помощью обмена информацией с общественностью корректировать тактику деятельности в социально-политической сфере, направляя ее на избежание конфликтов и потрясений. В то же время, чтобы общество не оказалось за гранью анархии, не пошло «вразнос», ему необходимы особые рамки диалога и права.

Связь PR и *приоритета права* как детерминирующего принципа осуществления муниципальной власти и управления является многосторонней. С одной стороны, само признание связей с общественностью как социального института является одной из институционных мер (наряду с повышением роли представительных органов, престижа суда, установлением конституционного надзора – существенных звеньев в механизме преодоления недооценки неотчуждаемости прав человека), направленных в обществе на утверждение идеи правового государства. С другой стороны, в демократическом обществе право является главной регулирующей нормой политического общения и социального диалога. Общение органов власти и управления с обществом и общества с органами власти и управления посредством PR – самый «безобидный» в

правовом отношении способ осуществления диалога общества и представителей органов управления

4 Факторы, составляющие «социальное проблемное поле» формирования и функционирования служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления

Любой социально-политический институт «вписан» в социально-политическое пространство в синхронном и диахронном аспектах. Соответственно, его проблемы необходимо рассматривать через факторы, составляющие «внешнюю среду» его функционирования. К таковым для PR-служб относятся:

1) последствия системного социально-экономического кризиса, разразившегося в России в период становления государственного суверенитета, демократизации общественной жизни, либерализации экономики, перестроения социально-экономических отношений, явившиеся причиной атомизации общества, его расслоения и усложнившие и затруднившие возможность формулирования, отражения и реализации в PR-деятельности целей муниципальных органов власти и управления,

2) формирование в массовом сознании специфических, характерных для переходного периода стереотипов, качеств и свойств: упрощенность внутреннего духовного мира, аморфность личных интересов, ограниченность духовного уровня, патернализм в отношении политической власти, взаимная нетерпимость и недоброжелательность, ориентир на диктуемые властью идеологические установки и др. В процессе социальных трансформаций к ним добавились социальная апатия, социальное неверие и пессимизм, ценностный нигилизм. Эти особенности массового сознания искажают содержание коммуникации, затрудняют коммуникативное взаимодействие органов власти, управления и общественности,

3) социальная напряженность как следствие бурных процессов глобализации. Динамика сопряженных с этими процессами изменений настолько велика, что люди часто не в состоянии одновременно и адекватно оценить и сформировать свое взвешенное отношение к происходящим процессам трансформаций. В связи с этим не сформированным, шатким, зыбким оказывается и отношение индивидов к

себе, к другим людям, жизненным принципам и идеалам, к социальной реальности вообще. Такая ситуация затрудняет коммуникации любого рода между разными поколениями, различными социальными слоями в обществе, субкультурными и субэтническими группами. В условиях ускорения исторического времени значительно осложняется коммуникативная деятельность PR-служб органов муниципальной власти и управления, одной из функций которой является интеграция общества,

4) информатизация общества, усложняющая деятельность служб по связям с общественностью по нескольким направлениям.

- формирование единых информационных пространств подменило систему обмена идей хаотичностью информационных потоков, преимущественно не рассчитанных на обратную связь, усложнила диалог PR-служб,
- развитие новых информационных технологий расширило возможности использования инструментальных знаний для манипулятивного влияния на людей,
- неравный доступ к коммуникационным каналам способствовал формированию интеллектуального разрыва различных слоев населения и усугубил разрыв социальный

5 Основные проблемы становления и функционирования служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в современной России

а) проблема целеполагания, заключающаяся в том, что отсутствие стратегии PR не позволяет службам по связям с общественностью в полной мере реализовать свои социальные функции,

б) проблема необходимости построения принципиально новой, субъект-субъектной, модели PR-коммуникации органов муниципального управления и общественности, состоящая в том, что эта модель довольно идеалистична и функциональна, скорее, в зрелом гражданском обществе, чем в условиях, в которых находится все российское общество,

в) проблема институционализации деятельности по связям с общественностью, выражающаяся в том, что институционализация деятельности по связям с общественностью на местном уровне находится пока только на начальном этапе. Службы по связям с общественностью существуют в муниципальных органах власти и управления под разными

названиями, в них входят разное количество специалистов. Сами службы еще не осмыслены субъектами муниципальной власти и управления как непрменный атрибут управления, соответственно, деятельность специалистов не имеет четко поставленных целей и не может считаться эффективной с точки зрения реализации выделенных функций PR-служб,

г) многосторонняя проблема явно недостаточного профессионализма специалистов муниципальных служб по связям с общественностью, важным аспектом решения которой является необходимость формирования профессиональных качеств и свойств, которые позволят специалисту по связям с общественностью стать субъектом реализации социальных функций служб по связям с общественностью,

д) проблема правового обеспечения деятельности служб по связям с общественностью, которая может и должна рассматриваться не только в аспекте права, но и в политико-правовом и этико-культурном аспектах. Инструментами регулирования в силу специфики деятельности муниципальных образований как органов местного самоуправления сейчас являются не столько нормативные акты, сколько нормы неправового характера. Кодексы чести, Хартии и т.п.

6. Основные направления разрешения проблем становления и функционирования служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления

- *определение целей и стратегии деятельности PR-служб органов муниципальной власти и управления,*
- *ориентация на построение субъект-субъектной парадигмы взаимодействия с общественностью,*
- *институциональное оформление и повышение профессиональной квалификации сотрудников PR-служб,*
- *разделение между государством и местными сообществами полномочий по политико-правовой и этико-правовой регламентации деятельности, регулированию и правовой защите деятельности служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в России*

В отношении решения существующих проблем автором сформулированы следующие рекомендации

Относительно проблемы целеполагания необходимо отметить, что цели PR-служб местного самоуправления не могут быть сформулированы на государственном уровне. Стратегия деятельности служб по связям с общественностью должна являться продуктом стратегической разработки тех субъектов деятельности, которые осуществляют властные полномочия в конкретном муниципальном образовании. За последние годы в России сформировалась целая система региональных, межрегиональных и всероссийских союзов и ассоциаций, нацеленных на решение тех или иных проблем муниципального управления. С точки зрения автора, руководители и сотрудники органов муниципальной власти и управления должны на таком кооперативном уровне приложить усилия к разработке Негосударственной целевой концепции развития органов муниципального управления, часть которой должна быть посвящена концептуализации деятельности служб по связям с общественностью.

Важно отметить, что на том же, кооперативном уровне, решается и проблема институционализации, поскольку она напрямую связана, с одной стороны, с осознанием субъектами управления концептуальной значимости деятельности по связям с общественностью, с другой стороны, с конкретными целями управления, актуальными для региона или муниципального образования. Соответственно, кооперативная концепция необходимо должна включать раздел, в котором должна быть прописана институциональная структура служб по связям с общественностью муниципального образования. На местном уровне ориентация на эту концепцию не должна препятствовать созданию такой службы, структура которой должна максимально соответствовать специфике управления в данном муниципальном образовании.

Проблема профессионализма сотрудников служб по связям с общественностью носит системный характер, и ее решение лежит, прежде всего, в поле функционирования российской системы образования, которое, являясь важным инструментом социализации личности, формирует мировоззренческие установки людей. Необходима ориентация в образовательном процессе на государственную концепцию воспитания человека и гражданина, мировоззрение которого включает культурные и политические ориентиры. Сегодня создание такого рода концепции является не просто фактором решения ряда проблем образования и рынка труда, но и условием самосохранения и возрождения нации великой страны.

Что касается решения проблемы правового обеспечения деятельности служб по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления, целесообразным представляется разделение правового поля на политико-правовое и этико-правовое. Часть полномочий (касающихся политико-правовых аспектов) в сфере обеспечения прав граждан на самоуправление должно возложить на себя государство, а та часть, которая касается конкретных аспектов реализации социальных функций служб по связям с общественностью, должна являться сферой регулирования местного сообщества.

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО АПРОБАЦИЯ

Теоретические выводы и практические рекомендации диссертационного исследования могут иметь достаточно широкий спектр применения. Теоретические выводы способствуют более глубокому системному осмыслению специфики деятельности, задач и функций служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления. Частные выводы и практические рекомендации диссертационного исследования могли бы оказать определенную помощь для разработки концепции деятельности служб по связям с общественностью в органах муниципальной власти и управления. Эта деятельность должна быть направлена на налаживание конструктивного и эффективного, с точки зрения решения задач социального прогресса, диалога субъектов социально-политического управления и гражданского общества.

Кроме того, эти выводы могут быть применены в качестве содержания дисциплин и спецкурсов по социальным наукам в учебном процессе в высших и средних специальных учебных заведениях.

Апробация исследования

Основные положения диссертационного исследования апробированы автором в монографии и научных статьях общим объемом 8,9 п л.

Смолева С.С. Деятельность служб по связям с общественностью муниципальных органов власти в современной России. Монография – М МГОУ, 2007 – 120 с – 7,1 п л.

Смолева С.С. Политическая реклама как инструмент политических манипуляций средств массовой информации //Вестник МГОУ Серия История и политические науки – 2006 - №2 (34) – С 251-255 – 0,3 п л

Смолева С.С. Политико-правовые аспекты становления и функционирования служб по связям с общественностью органов государственного и муниципального управления в современной России //Ориентир Сборник научных трудов кафедры социальных наук и государственного управления Вып 7 – М Изд-во ГПИБ России, 2006 – С 74-90 – 1,0 п л

Смолева С.С. Основные проблемы функционирования служб по связям с общественностью органов муниципальной власти и управления //Информация Управление Образование Сборник научных статей аспирантов Вып 4 – М МИЭТ, 2007 – С 34-42 - 0,5 п л

Смолева С.С.

Подписано в печать 18 04 2007 г

Бумага офсетная Гарнитура «Times New Roman»

Печать офсетная Формат бумаги 60/84 $\frac{1}{16}$ Усл п л 1,5

Тираж 100 экз Заказ № 102

Изготовлено с готового оригинал-макета в Издательстве МГОУ
105005, г Москва, ул Радио, д 10-а, тел 265-41-63, факс 265-41-62