

На правах рукописи

КОЛОТИЙ Ирина Анатольевна

**СТАНОВЛЕНИЕ СЛУЖБ ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ
ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ:
ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ И ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

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



Москва - 2004

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель - доктор философских наук, профессор
Комаровский Владимир Савельевич

—Официальные оппоненты - доктор филологических наук, профессор
Горохов Владимир Маркович

— кандидат политических наук
Безгодова Ольга Владимировна

Ведущая организация - **Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, факультет государственного управления, кафедра политического анализа**

Защита состоится 16 марта 2004 г. в 19 00 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.12 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 117606, Москва, пр. Вернадского, д.84, 2 учебный корпус, ауд. ^ ^ ?.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1 учебный корпус).

Автореферат разослан «___»

2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

А.С. Фалина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

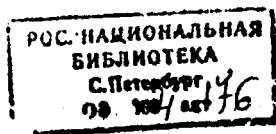
Актуальность темы исследования. Становление принципиально новых управленческих процессов и институтов в сфере политики, экономики и культуры России характеризуется появлением новых задач и методов информационной работы, приобретающей все более важное значение.

По оценке западных специалистов до семидесяти процентов своего времени руководитель в любой сфере деятельности тратит на работу, связанную с общением, той сферой, которую принято называть «связи с общественностью».

Появившись много позже, чем за рубежом, сегодня, структуры по связям с общественностью - «паблик рилейшнз» (ПР) существуют в абсолютном большинстве органов федеральной и региональной власти России. Эти структуры выполняют важную функцию обеспечения связи государства и общества, повышения эффективности работы государственных структур. Ни один политический институт не может существовать без коммуникации, играющей ведущую роль в формировании символического образа власти, в конкурентной борьбе за получение властных полномочий и их отправление.

В.В. Путин в Послании Федеральному собранию Российской Федерации отметил, что «только повседневная связь государства и общества ... способна уберечь власть от совершения серьезных политических ошибок»¹.

¹ Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. Москва. Кремль. 16 мая 2003 г. // www.president.kremlin.ru



Осуществляемая в настоящее время в стране административная реформа, программа реформирования государственной службы в России (2003-2005гг.) уделяют большое внимание решению проблемы открытости органов государственной власти, в том числе правительственных структур. Важную роль в решении этой задачи призваны сыграть структуры по связям с общественностью. Усложнение задач государственного управления диктует необходимость дальнейшего развития, достройки и перестройки ПР-структур органов исполнительной власти в целях повышения эффективности их работы. Основным резерв в этой области - последовательная институционализация, совершенствование организационных форм, выработка кодифицированных правил и норм ПР-деятельности.

Особое значение данная проблема имеет для таких структур исполнительной власти как Министерство Российской Федерации по налогам и сборам (МНС России). Министерство имеет ПР-структуры не только на федеральном уровне, но и в Управлениях МНС России по субъектам Российской Федерации. Это ставит сложную задачу проведения единой согласованной политики, синхронизации деятельности отдельных ПР-структур, входящих в систему МНС России. Данная проблема имеет и другой > аспект. МНС России является активным участником процесса» формирования и реализации политики государства. Министерство не только реагирует на запросы, проходящие по каналам политического представительства, но и проявляет собственную инициативу. Такой подход открывает перед государственным управлением новые горизонты, превращает ведомства подобные МНС России в относительно

самостоятельно действующие субъекты на политической арене и в системе связей с общественностью.

Степень научной разработанности! проблемы. История возникновения связей с общественностью как вида практической деятельности, учебной дисциплины, направления научных исследований связана с XX веком, прежде всего с Соединенными Штатами Америки (США), хотя зачатки этой дисциплины имеют более глубокие исторические корни.

Сегодня на Западе, особенно в США, связи с общественностью – это бурно развивающаяся сфера, о чем можно судить как по оригинальным фундаментальным зарубежным изданиям, так и переводным работам на русский язык¹.

В отечественной науке начало исследований феномена «паблик рилейшнз», но преимущественно с критических позиций, пришлось на 60-70-е годы XX века². Начиная с 90-х годов прошлого века подход изменился

¹ Hazleton V., Botan C. The Role of Theory in Public Relations // Public Relations Theory. Hillside; New Jersey; Hove and London, 1989; Haywood R. All about Public Relations: How to Build Business Success on Good Communications. London, 1991; Public Relations in Practice / Ed. A. Gregory. London, 1996; Green P.S. Winning PR Tactics. London, 1994; Caywood L.C. Handbook of Strategic Public Relations & Integrated Communications. New York, 1997; Seitel Fraser P. The Practice of Public Relations / 8-th ed. Upper Saddle river. Prentice Hall, 2001; Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? / Пер. с англ. М., 1990; Доти Д. И. Паблсити и паблик рилейшнз / Пер. с англ. М., 1996; Баркери Кабрери Х. Д. Связи с общественностью в мире финансов / Пер. с исп. М., 1997; Буари Филипп А. Паблик рилейшнз, или стратегия доверия / Пер. с фр. М., 2001; Катлип Скотт М.; Сентер Аллен Х., Брум Глен М. Паблик рилейшнз: теория и практика / 8-е изд. Пер. с англ. М., 2001; Ньюсом Д., Терк ВанСлайк Д., Крукеберг Д. Все о PR. Теория и практика паблик рилейшнз / 7-е изд. Пер. с англ. М., 2001; Самые успешные PR-кампании в мировой практике / Пер. с англ. М., 2002 и др.

² Бессонов Б.Н. Идеология духовного подавления. М., 1971; Бобровский В.С. Теория «массового общества» на службе американского империализма. Минск, 1973; Королько В.Г. В интересах большого бизнеса. Киев, 1974; Фролова М.А. Критика буржуазной манипуляции сознанием. М., 1979 и др.

- российские исследователи начали интенсивно анализировать истоки, природу и сущность связей с общественностью, функции и принципы PR-деятельности, возможности применения к российским условиям зарубежного опыта, в особенности деятельности PR-структур в различных общественных сферах¹.

По проблемам создания и функционирования структур по связям с общественностью в системе государственной власти Российской Федерации для диссертационного исследования важной теоретической базой явились труды М.Г. Анохина, О.В. Безгодовой, М.Д. Валовой, В.М. Горохова, В.С. Комаровского, В.М. Королько, Д.В. Ольшанского, Е.Н. Пашенцева, Г.Г. Почепцова, В.Е. Ревы, О.Н. Савиновой².

¹ Невзлин Л.Б. «Паблик рилейшнз» - кому это нужно? М., 1993; Блажнов Е.А. Паблик рилейшнз. Приглашение в мир цивилизованных рыночных и общественных отношений. М., 1994; Викентьев И.Л. Приемы рекламы и public relations. СПб., 1995; Лебедева Т.А. Искусство обольщения. Паблик рилейшнз по-французски. Концепции. Практика. М., 1996; Почепцов Г.Г. Паблик рилейшнз. Киев, 1996; Зверинцев А.Б. Коммуникационный менеджмент. Рабочая книга менеджера PR. СПб., 1997; Связь с общественностью – «паблик рилейшнз» - государственной власти и управления / Под общ. Ред. В.С. Комаровского. Алматы, 1997; Алешина И.В. «Паблик рилейшнз» для менеджеров и маркетеров. М., 1997; Синяева И.М. Паблик рилейшнз в коммерческой деятельности. М., 1998 и др.

² Валова М.Д. Азы древнейшего ремесла или 13 бесед о рекламе и маркетинге. М., 1994; Горохов В.М., Комаровский В.С. Связь с общественностью в органах государственной службы. М., 1996; Безгодова О.В. «Паблик рилейшнз» в системе политического управления современной России. Тенденции развития. Дис. Канд. Полит. Наук. М., 1997; Савинова О.Н. Связи с общественностью в органах регионального управления. Н. Новгород, 1997; Анохин М.Г., Комаровский В.С. Политика: возможность современных технологий. М., 1998; Почепцов Г.Г. Паблик рилейшнз, или как успешно управлять общественным мнением. М., 1998; Политическое консультирование. М., 1999; Королько В.Г. Основы паблик рилейшнз. М., 2000; Пашенцев Е.Н. Паблик рилейшнз: от бизнеса до политики. М., 2000; Связи с общественностью в политике и государственном управлении / Под общ. Ред. д-ра филос. наук В.С. Комаровского. М., 2001; Карпухин О.И., Макаревич Э.Ф. Формирование масс: Природа общественных связей и технологии «паблик рилейшнз»: Опыт историко-социолог. Исследования. Калининград, 2001; Ольшанский Д.В. Политический PR. СПб., 2003; Управление общественными отношениями / Под общ. Ред. д-ра филос. наук В.С. Комаровского. М., 2003 и др.

В то же время, ряд существенных проблем деятельности ПР-структур органов государственной власти остается в целом вне рамок изучения специалистов. Требуется внимания и научного осмысления, прежде всего, проблема институционализации деятельности ПР-структур органов власти, оценки эффективности их деятельности. Пока многие проблемы этого плана решались в основном практиками на уровне импровизаций и интуиции¹.

В связи с заявленным подходом, важное значение для исследования проблем диссертации имеют работы основоположников теории институционализма, и, в особенности, неoinституционализма.² Использование достижений неoinституционализма позволяет

¹ См.: Связи с общественностью в политике и государственном управлении / Под общ. Ред. д-ра филос. наук В.С. Комаровского. М., 2001.

² Giddens A. The Constitution of Society. Berkley, 1984; Douglas M. How Institutions Think. New York, 1986; Goodin R.E. Institutions and Their Design // The Theory of Institutional Design / Ed. by R.E. Goodin. Cambridge, 1996; March J.G., Olsen J.P. Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics. New York, 1989; Веблен Т. Теория праздного класса / Пер. с англ. М., 1984; Бурдье П. Социология политики / Пер. с фр. М., 1993; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко. М., 1997; Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997, №3. С. 6-17; Вебер М. Научный анализ союзов и объединений / Государственная служба. Вып. 4. Группы интересов. Лоббирование. Взгляд из-за рубежа. М., 1995; Политическая наука: новые направления / Пер. с англ. М.М. Гурвица, А.Л. Демчука, Т.В. Якушевой. Научный ред. Е.Б. Шестопал. М., 1999; Лисин В.С. Институциональные аспекты экономических реформ в России. М., 1999; Матюхин А.А. Государство в сфере права: институциональный подход. Алматы, 2000; Шаститко А. Условия и результаты формирования институтов // Вопросы экономики. 1997, №3. С. 67-81; Олейник А. Издержки и перспективы реформ в России: институциональный подход // Мировая экономика и международные отношения. 1997. №12. С. 25-36; Там же, 1998. №1. С. 18-28; Ольсевич Ю. Институционализм – новая панацея для России? // Вопросы экономики. 1999. №6. С. 27-42; Попов Э.А. Институционализация российской демократии // Социс. 2001. №5. С. 21-28; Кирдина С.Г. Позволяют ли новые институциональные теории понять и объяснить процессы преобразований в современной России // Социс. 2001. №3. С. 136-140; Рыбаков А.В., Тарасов А.М. Новый общественно-институциональный порядок в России: проблемы формирования и оптимизации // Власть. 2001. №7. С. 9-14 и др.

продвинутся как в понимании макрополитического процесса, так и осмыслении и понимании явлений на уровне отдельно взятого института.

Рабочая гипотеза исследования. Возникновение структур «паблик рилейшнз» становится одним из важных индикаторов институционального оформления системы государственной службы в России, закономерным этапом ее развития, повышения эффективности управления в контексте отношений государства и общества. При этом наибольший ресурс повышения эффективности деятельности ПР-служб органов государственной власти лежит в настоящее время в сфере их институционализации, включающей организационное и правовое оформление, выявление и налаживание устойчивых внутренних и внешних связей, обеспечивающей поддержку властей конкретными действиями граждан, что и является главной целью и основным критерием эффективности работы ПР-служб.

Объектом исследования являются службы по связям с общественностью органов федеральной власти России.

Предметом исследования являются основные направления' и проблемы, институционального развития служб по связям с общественностью, влияние этого процесса на повышение эффективности их деятельности.

Цель исследования. Раскрыть сущностные характеристики процесса институционализации службы по связям с общественностью властных структур федерального уровня и влияние институциональных изменений на повышение эффективности деятельности ПР-служб.

Реализация поставленной цели предполагала решение следующих *задач*:

- проанализировать основные положения концепций «паблик рилейшнз» с точки зрения современной институциональной теории;
- рассмотреть наиболее характерные особенности формирования и функционирования служб по связям с общественностью в органах государственной власти;
- проанализировать пути, приоритеты и возможности институционального развития ПР-служб органов федеральной власти России;
- охарактеризовать существующие методы и подходы к оценке эффективности ПР-деятельности, выявить их сравнительную ценность и диапазон применения;
- выявить влияние институционально-организационных изменений на повышение эффективности деятельности службы по связям с общественностью (на примере деятельности Управления по информационной политике МНС России), проанализировать воздействие ПР-деятельности на формирование налоговой культуры российских граждан как элемента политической культуры.

Теоретико-методологическую основу исследования составили как фундаментальные классические, так и современные концептуальные разработки, идеи, теоретические положения отечественных и зарубежных авторов, занимавшихся разработкой проблем и процессов институционализации в системе властных отношений и политических процессов. Методологическими ориентирами при исследовании институционализации служб по связям с общественностью стали труды

крупнейших теоретиков-методологов классиков и современных исследователей - Г. Алмонда, А. Бентли, М. Вебера, Т. Веблена, Т. Гоббса, Р.Е. Гудина, М. Дюверже, Э. Дюркгейма, М.В. Ильина, Г. Лассуэлла, Д. Марча, Д. Норта, Д. Олсона, Г. Пауэлла.

В ходе работы автор опирался на результаты исследований видных представителей теории «паблик рилейшнз»: С. Блэка, Д. Ньюсома, Д. ВанСлайк Терка, Д. Крукеберга, М. Катлип Скотта, Х. Сентер Аллена, М. Брум Глена, В.С. Комаровского, Г.Г. Почепцова.

Методы исследования. В диссертации использовались такие методы, как: системно-функциональный, сравнительный, институциональный, моделирования, включенного наблюдения и другие общенаучные подходы, а также широкий спектр методов современной политологии и ряда других смежных наук. Источниковедческой базой исследования явились официальные нормативно-правовые документы, регулирующие деятельность государственных институтов, в частности служб по связям с общественностью федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Одно из основных требований к современной системе государственного управления предполагает активное участие граждан в принятии и реализации политических решений, открытости и транспарентности деятельности властных структур, что невозможно обеспечить без участия профессионалов - специалистов по связям с общественностью.

2. Феномен «паблик рилейшнз» получает все большее развитие в различных сферах жизнедеятельности, способствуя совершенствованию

государственных, политических, экономических институтов современного общества, при этом, принципиально отличаясь по сути, структуре субъектно-объектных отношений, целям, задачам и функциям от таких явлений, как реклама и пропаганда.

3. Деятельность структур по связям с общественностью органов власти и управления различных стран имеет как общие черты, так и особенности, обусловленные национальной спецификой, уровнем развитости политических институтов, системы государственной службы.

4. В современных условиях трансформации российского общества, формирования новой экономической и политической систем, обновление института государственной службы идет параллельно с процессом институционализации служб по связям с общественностью властных структур, становящихся легитимным элементом государственной службы.

5. Роль и значение службы по связям с общественностью, эффективность ее деятельности определяется, как задачами * властного института, так и потребностями общества в информации, связанной с деятельностью органов государственной власти, непосредственно влияющих на политическую и экономическую стабильность общества.

6. ПР-служба, являясь равноправным участником выработки, принятия и реализации оптимальных управленческих решений и обладая способностью «брать на себя» упреждение конфликтных ситуаций, должна иметь адекватный статус и обладать совокупностью прав и обязанностей, позволяющих разрабатывать и эффективно влиять на конкретные действия властного института.

7. Комплексная оценка эффективности ПР-служб на институциональном, системном, функциональном, инструментальном и

других уровнях дает возможность формирования интегративной оценки результативности функционирования служб по связям с общественностью.

8. В; России, в условиях построения демократического, информационного общества, существенно возрастает потребность, в информации о деятельности властных институтов. Служба по связям с общественностью властных структур, в частности МНС России, является связующим звеном между Министерством •. и гражданами, оказывает в первую очередь информационную- помощь налогоплательщикам, способствует закладыванию в обществе основ налоговой - культуры как элемента правовой культуры.

Основные научные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна состоят в следующем:

1. Выявлен потенциал использования теоретических положений институционализма и неоинституционализма в рамках анализа деятельности ПР-структур органов власти.

2. Выявлены и проанализированы специфические особенности деятельности структур по связям с общественностью в системе государственной службы Российской Федерации.

3. Осуществлен анализ процессов институционализации служб по связям с общественностью в системе государственной власти, дана характеристика отдельных составляющих этого процесса и уровня их реализации в деятельности властных- структур федерального уровня России (на примере МНС России).

4. Дана сравнительная характеристика различных методов и подходов к оценке эффективности < ПР-деятельности, показаны.

возможности их использования в системе органов государственной власти и управления Российской Федерации.

5. На примере МНС России определены основные возможности повышения эффективности деятельности правительственных служб по связям с общественностью, за счет роста уровня их институционального развития, совершенствования организационных форм, кодификации норм и правил ПР-деятельности; выявлен потенциал «публичных отношений» в формировании налоговой культуры граждан как составляющей политической культуры.

Теоретическая значимость исследования. Материалы диссертационного исследования, рассматривающие институционализацию служб по связям с общественностью как фактор повышения эффективности их деятельности, дополняют и углубляют теоретические представления о месте и роли служб по связям с общественностью в системе органов федеральной власти России, государственной службы.

Теоретически важным можно считать изучение феномена институционализации службы по связям с общественностью в системе налоговых органов России в ключевые моменты выявления сущностных моментов, противоречивости развития, в том числе формирования налоговой культуры граждан как элемента политической культуры.

Практическая значимость работы. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в практике деятельности ПР-структур федеральной власти в целом, а также налоговых органов Российской Федерации в целях повышения эффективности их работы.

Предложенные рекомендации концептуального, структурно-функционального и методического плана были использованы в ходе

подготовки и реализации **Федеральной целевой программы «Развитие налоговых органов Российской Федерации (2002-2004гг.)».**

Апробация работы. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите кафедрой политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

По теме диссертации сделаны доклады на Всероссийском совещании работников налоговых органов Российской Федерации, Москва, 12.02.2001 г., Третьей межрегиональной научно-практической конференции «Эффективная; налоговая система - основа развития экономики», Барнаул, 19.02.2002 г., Третьей конференции молодых ученых «Региональная наука», Москва, 05.11.2002 г.

По теме диссертации автором опубликовано пять печатных работ общим объемом 3,3 печатных листа.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы, дается характеристика степени ее разработанности, определяется объект и предмет исследования, формулируются цели, задачи, рабочая гипотеза исследования, раскрываются теоретико-методологические основы исследования, его новизна, теоретическая и практическая значимость.

В первой главе - «Теоретико-методологический базис исследования институционализации служб по связям с общественностью» - изложены основные методологические и

теоретические подходы к раскрытию сути и содержания институционализма и неинституционализма, их взаимосвязи с теорией «паблик рилейшнз».

Диссертант показывает как использование различных подходов в рамках институционального анализа, и, особенно, неинституционализма позволяет раскрыть ряд важных проблем в организации и функционировании служб по связям с общественностью - с учетом того, что в неинституциональных теориях политические институты понимаются с точки зрения взаимосвязи формальных норм и неформальных правил игры, образующих в итоге сложные организационные отношения, формы взаимодействий и саму кооперативную деятельность людей, поддерживающих стабильность и воспроизводящих соответствующий порядок в обществе.

В рамках новых взглядов на понятие «институт», наиболее приемлемой для диссертанта представляется трактовка политического института, предложенная М.В. Ильиным по трем позициям: институт - это, во-первых, состояние организованной общности, основывающееся на коллективной воле, целях и образах жизнедеятельности; во-вторых, идеальная модель ассоциации людей, формирующейся по поводу власти и влияния, и, в-третьих, реализация и воспроизводство моделей (систем принципов и норм, правил и целей) общения в структуре совокупной - практики политической активности индивидов и групп, человеческого социума в целом¹.

По сути, институциональная форма не может закрепиться до того момента, пока, не появится. ей соответствующая. расстановка (уровень

¹ См.: Ильин М.В. Слова и смыслы: Общение – общность // Полис. 1994. № 6.

согласия, солидарности) политических и социальных сил по поводу содержания власти, то есть, то или иное устойчивое и асимметрическое состояние в отношениях властвующих и подвластных.

В итоге анализа проблемы диссертант приходит к выводу, что институциональные и неинституциональные теории образуют вполне приемлемый интегрированный концепт для данного исследования, прежде всего, с позиций взаимодействия между правящей элитой, осуществляющей функции управления, и различными группами, структурами гражданского общества, давящими на властвующую элиту и друг на друга, что и составляет общий контур содержания политического процесса, как перехода от одного состояния < баланса сил к другому. Важную роль в этом процессе в современных условиях играет институт «паблик рилейшнз».

Анализ проблемы институционализации «паблик рилейшнз» сочетается в главе с анализом сущности самого феномена ПР, его функций, принципов организационного устройства, форм, методов деятельности ПР-структур, как системы информационно-аналитических, управленческих, процедурно-технологических действий с использованием обратной связи, направленных на гармонизацию взаимоотношений организации с целевыми аудиториями.

Значительное внимание в диссертации уделяется также проблеме особенностей ПР-деятельности в различных сферах жизни общества, роли ПР в процессах управления, дается характеристика предметной области деятельности ПР-специалистов.

В диссертации обосновывается тезис, что характер ПР-деятельности, конкретизированный применительно к управленческим задачам органа

власти, во многом обуславливает специфику, структуру ПР-службы, функции, технологии, что подтверждается на примере основных задач, изложенных в Положении об Управлении по информационной политике МНС России.

В главе анализируются возможности, пути и проблемы институционализации, развития «паблик рилейшнз», реализации управленческих функций в коммерческих и государственных структурах, его встроенность в идеологию информационного общества, которая постепенно становится реальностью и в России.

В диссертации отмечается, что уровень институционального развития ПР является показателем уровня его зрелости, и, одновременно, что уровень зрелости ПР" зависит не только от совершенства и профессионализма ПР-структур и занятых в них работников, но также от запросов общества и тех возможностей (информационных и иных), которыми оно располагает для установления постоянных, динамичных, многосторонних коммуникативных связей между государственными институтами и обществом, производителем и потребителем информации, т.к. запросы и коммуникативные ресурсы различных обществ в различные периоды их исторического развития далеко не одинаковы.

В диссертации рассматривается динамика процесса институционализации связей с общественностью, его главные составляющие элементы, в состав которых входит установление форм, принципов и правил взаимодействия с другими общественными институтами, формализация и кодификация норм профессиональной деятельности, интернационализация института «паблик рилейшнз».

Во второй главе — «Институт «паблик рилейшнз» органов государственной власти: специфика деятельности и оценка эффективности» - исследуются функции и предметное поле деятельности ПР-структур органов государственной власти, анализируются основные подходы к оценке эффективности их деятельности.

Анализируя зарубежный и российский опыт, диссертант выделяет как аналогичные западным институциональные процессы в сфере ПР, так и специфические, имеющие национальные корни. Общее состоит в неуклонном расширении функций ПР как существенного и неотъемлемого элемента эффективного государственного управления.' К важным специфическим функциональным задачам ПР в системе госуправления России диссертант относит участие ПР-структур в последовательной демократизации государственного управления, открытости власти, содействии становлению гражданского общества. Роль ПР в них заключается в поддержке института государства* при разрешении объективных противоречий между плюрализмом политической сферы общества и целостностью государственной власти.

Наряду с этим анализируются особенности деятельности ПР-структур различных уровней власти. Если на региональном уровне широко реализуется коммуникативная функция и непосредственное общение с гражданами, то на федеральном уровне упор делается на взаимодействие со СМИ, на аналитическую и прогностическую работу. В обобщенном виде конкретные направления деятельности ПР в органах государственной власти это: а)установление, поддержание и расширение контактов с общественностью; б)информирование о принимаемых решениях; в)изучение общественного мнения (социально-политический мониторинг);

г) анализ общественной реакции на действия должностных лиц и органа власти в целом; д) прогнозирование общественно-политических процессов; е) обеспечение организации аналитическими разработками; ж) формирование благоприятного имиджа властного института.

Исследуя проблемы и трудности становления ПР-служб в органах государственной власти, диссертант особо отмечает, что являясь равноправным участником выработки, принятия и реализации оптимальных управленческих решений и обладая способностью «брать на себя» упреждение конфликтных ситуаций, ПР-служба должна иметь адекватный статус и обладать совокупностью прав и обязанностей, позволяющих активно влиять на конкретные действия властного института.

Основное внимание в главе уделяется проблемам и методам оценки эффективности ПР-деятельности. Функция ПР в государственных органах все шире признается существенным элементом эффективного управления, становится условием нормального функционирования государственных институтов, государственной службы, придает их деятельности более открытый, демократический характер, обеспечивает возможности поступательного развития, способствует успешному представительству страны¹ на мировой арене¹. Вместе с тем, ПР-деятельность, как совокупность реализуемых алгоритмизированных технологий, допускает определенную диверсификацию, вычленение этапов, функций, операций, каждая из которых может быть протестирована, оценена на вербально-экспертном уровне, либо с использованием цифровых индексов, шкал и др.

Анализ проблемы показывает, что единых подходов и систем оценки

¹ См.: Катлип Скотт М., Сентер Аллен Х., Брум Глен М. Паблик рилейшнз: теория и практика / 8-е изд. Пер. с англ. М., 2001. С.553-554.

эффективности в данной сфере пока не существует. На взгляд диссертанта эффективность ПР-деятельности можно ^ оценить некоторой системой показателей, прежде всего фиксирующих изменения в настроениях и поведенческой активности общественности, ее ценностных ориентации, рейтинга лидеров и правительственного института в целом.

Диссертант солидарен с мнением тех специалистов, которые считают, что начинать необходимо с планирования, как в стратегическом, так и в тактическом плане - возможность- этого дает «Оценочное исследование». При этом в первую очередь поддаются оценке уровень концептуализации программы и плана, правильность выделения целевых аудиторий в привязке к конкретным действиям, оценка краткосрочных и долгосрочных последствий.

Для целей анализа эффективности деятельности ПР-служб властных структур возможно использовать подход, при, котором происходит типологизация методов оценки эффективности ПР-деятельности, выраженная в анализе содержания СМИ и киберпространства, оценке мероприятий и опросах общественного мнения¹.

Диссертант, специально подчеркивает, что оценочный процесс не должен ограничиваться только измерением изменений во внешней среде. Параллельно с изменением внешней, в том числе информационной среды, идет изменение внутриорганизационных процессов, корректируется деятельность организации, совершенствуются формы и методы работы, вносятся изменения в действующее законодательство.

Наряду с традиционными, формами коммуникационных исследований, таких как предварительное исследование ресурсов

¹ См.: PR сегодня: новые подходы, исследования, международная практика / Пер. с англ. М., 2002; Ольшевский А. Антикризисный PR и консалтинг. СПб., 2003.

коммуникации, исследование читательского интереса и проведение пилотных исследований, появляются новые формы, в частности мониторинг прессы, исследования использования сетей Интернет и Интранет, влияния внутренних и внешних коммуникаций, которые сегодня необходимы для своевременной оценки эффективности ПР-деятельности.

В целом, анализ диссертантом проблемы показывает, что нет какого-то одного, единого способа, метода оценки деятельности служб «паблик рилейшнз» во властных структурах, в деятельности бизнес-сообщества, функционировании политических организаций, но существует достаточное число моделей, подходов, тестов оценки ПР на институциональном, системном, функциональном, инструментальном, технологическом уровнях, комплексное и последовательное применение которых, на взгляд диссертанта, дает возможность формирования интегративной оценки, а значит, в конечном итоге, оценки результативности функционирования и развития служб, структур «паблик рилейшнз».

На взгляд диссертанта, интегративная оценка эффективности ПР-деятельности должна производиться с позиции того вклада, который ПР вносит в дело решения практических задач, реализации предназначения; властного института, его функционирования и развития.

В' этой связи • для оценки эффективности ПР-деятельности" МНС России как правительственного института наиболее приемлем подход, выраженный в повышении уровня осведомленности целевых аудиторий о налоговой системе и налоговом законодательстве Российской Федерации, сущности деятельности МНС России, осуществлении определенных «запрограммированных» действий, улучшении (корректировке) информационного поля. При оценке используется как принцип прямого

исследования (подсчета количества ожидаемых действий), так и опосредованного (выявление изменения психологических стереотипов и т.д.).

Третья глава. — «Институциональное развитие и пути повышения эффективности деятельности служб по связям с общественностью (на примере Министерства Российской Федерации по налогам и сборам)» - посвящена становлению и анализу путей повышения деятельности информационной системы (ПР-службы) МНС России, созданной в середине 90-х годов и представляющей собой жесткую, вертикально спроецированную систему, с федерального на региональный уровень.

Пункт 4, статьи 32 Налогового кодекса Российской Федерации, вступившего в силу 1 января 1999 года, определяет обязанности налоговых органов «проводить разъяснительную работу по применению законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, бесплатно информировать налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, представлять формы установленной отчетности и разъяснять порядок их заполнения, давать разъяснения о порядке исчисления и уплаты налогов и сборов». Данная норма задает стратегию и круг задач Управления по информационной политике МНС России, определенных в Положении об Управлении.

Главная цель работы Управления - формирование в российском обществе, сознании каждого гражданина ряда психологических установок, приоритетная среди которых - это необходимость и обязательность уплаты

налогов, путем апеллирования к гражданской ответственности, формирование понимания, куда и на какие цели идут уплаченные налоги.

В диссертации отмечается, что для достижения взаимопонимания и сотрудничества нужно выполнить как минимум три условия - во-первых, обеспечить широкое и полное информирование, как всей общественности, так и отдельных целевых групп по вопросам налогообложения, во-вторых, организовать эффективную обратную связь, в-третьих, в идеале, привлечь общественность к участию в процессе обсуждения и принятия решений, связанных с интересами различных социальных групп.

Как показывает диссертант институционализация службы по связям с общественностью в МНС России характеризуется складыванием определенной системы организации работы, включающей разработку нормативных актов, системы норм и правил построения взаимоотношений внутри организации, включая < руководство Министерства, а также с внешней средой (заинтересованной общественностью), постановку работы со СМИ, осуществление ежедневного мониторинга прессы, создание, ведение и информационное наполнение Интернет-сайта www.nalog.ru, сайтов региональных налоговых органов,, организацию методической помощи и координацию работы региональных ПР-подразделений, разработку концепций проведения ПР-кампаний. Решению корпоративных задач способствует выпуск журнала для налогоплательщиков и налоговых инспекторов «Российский налоговый курьер».

Закономерным этапом углубления процессов институционализации стало нормативно-правовое оформление профессионального праздника - Дня работника налоговых органов..

Анализ показывает, что в результате предпринятых Управлением действий в целом удалось сформировать в общественном* мнении достаточно позитивный образ МНС России, как. ведомства, контролирующего полноту и своевременность поступления, налогов и сборов в бюджеты всех уровней.

На взгляд диссертанта для России подходит весьма важная английская аксиома ПР' — правительство не только должно работать эффективно, но и граждане должны быть убеждены в том, что оно работает эффективно¹. Для МНС России критерием эффективности работы ПР-службы может стать не только полнота и своевременность уплаты налогов, но и уровень добровольности соблюдения конституционной обязанности налогоплательщиками, вследствие складывания в обществе налоговой культуры как элемента правовой культуры.

Диссертант отмечает существенные достижения в этом вопросе - по данным опросов ВЦИОМа, проведенных в 1998-2002 гг., от 60% до 63% опрошенных российских граждан считают обязательным условие платить налоги государству в полном объеме.

В 2001 году МНС России вышло с предложением в Правительство Российской Федерации о необходимости разработки Федеральной целевой программы «Развитие налоговых органов (2002-2004 гг.)» (Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2001 года № 888).

Программа особо выделяет среди первоочередных задач, стоящих перед МНС России, дальнейшее проведение разъяснительной и просветительской работы в целях реализации налоговой политики государства. Эта работа должна привести к повышению правовой

грамотности, информированности налогоплательщиков и, как следствие, уровня добровольного соблюдения ими налогового законодательства Российской Федерации. Реализация Федеральной целевой программы будет во многом способствовать формированию у населения России налоговой культуры как части политической культуры.

В «Заключении» автор подводит итоги исследования и делает ряд выводов. Одним из ключевых является вывод о том, что институционализация служб по связям с общественностью является одним из важнейших факторов повышения эффективности их деятельности. Этому способствует то обстоятельство, что в России начинают складываться свои школы, свое понимание целей и задач управления * связями с общественностью, формируется правовая база, нарабатываются организационные формы и методы ПР-деятельности, выявляются критерии оценки их эффективности, присущие различным сферам общественных отношений, в том числе сфере государственной службы.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора:

1. Колотой И.А. Как работает информационная система Министерства Российской Федерации по налогам и сборам // Российский налоговый курьер. 1999. № 9. - 1 пл.

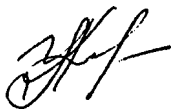
2. Колотой И.А. Налогоплательщика надо уважать // Российский налоговый курьер. 2002. № 5. - 1 п. л.

3. Колотой И.А. К вопросу использования Интернет-технологий в деятельности МНС России // Третья межрегиональная научно-практическая конференция «Эффективная налоговая система — основа

развития экономики». (Барнаул, 19 февраля 2002 г.)- Сборник научных материалов. 4.1. Алт. гос. техн. ун-т им. И.И. Ползунова. Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2002.-0,5 п.л.

4. Колотий И.А. Реклама — двигатель предпринимательства. Но за нее нужно платить, в том числе налоги // Реклама в России: Практика использования средств. Особенности правового регулирования, документального оформления, бухгалтерского и налогового учета. Законодательно-нормативная база. Комментарии и рекомендации специалистов. М.: Аг-во (ЗАО) «Библиотечка «Российской газеты», 2002. - 0,3 п.л.

5. Колотий И.А. Особенности использования информационных технологий в работе PR-служб федеральных органов власти (на примере МЧС России) // Актуальные проблемы политики и политологии в России. М.: Изд-во РАГС, 2003. - 0,5 п.л.



АВТОРЕФЕРАТ

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Колотий Ирина Анатольевна

Тема диссертационного исследования:
«Становление служб по связям с общественностью органов федеральной
власти России: проблемы институционализации и повышения
эффективности»

Научный руководитель

Комаровский Владимир Савельевич

Изготовление оригинал-макета

Колотий Ирина Анатольевна

Подписано в печать /23.07.2009 Тираж 80 экз.

Усл.пл. /, 2

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ №

119606 Москва. Пр-т Вернадского, 84

№ - 4376