



На правах рукописи

ДЖАВАХЯН АСИКО ОВИКОВНА

**РОЛЬ И ФУНКЦИИ СЛУЖБ ПО СВЯЗЯМ С
ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ
ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ
ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ**

Специальность

*23 00 02 – политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии*

19 НОЯ 2009

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва - 2009

Работа выполнена на кафедре политологии и политического управления Федерального государственного общеобразовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Комаровский Владимир Савельевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Алисова Любовь Николаевна

кандидат философских наук, доцент
Дегтярев Андрей Алексеевич

Ведущая организация: **Московский государственный университет имени М В Ломоносова**

Защита состоится «3» декабря 2009 г в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-502 006 12 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу 119 606, г Москва, пр Вернадского, 84, II учебный корпус, ауд 2039

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации (I учебный корпус)

Автореферат разослан «2» ноября 2009 г

**Ученый секретарь
диссертационного совета**

А. Радченко

А.С. Фалина

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Современный этап развития связей с общественностью (PR) как одной из наиболее перспективных управленческих функций и коммуникационных систем в сфере государственного управления делает актуальным осознание ее связи не только с повышением эффективности государственного управления, но и с развитием демократии как в общемировом, так и в российском контекстах.

Проведенный весной 2009 г по заказу WorldPublicOpinion.org и при поддержке Межпарламентского союза социологический опрос показал, что россияне хотят жить в демократической стране. На вопрос «насколько для вас важно жить в демократической стране?» ответ «очень важно/довольно важно» дали 60% респондентов¹.

Основой демократии, как известно, является политическое участие граждан. Границы участия варьируются от периодического голосования на выборах до непосредственной включенности в процесс разработки решений органами исполнительной власти на всех уровнях государственного управления – от местного до общегосударственного. Именно поэтому важно вовлекать граждан в управление уже на этапе разработки политических решений органами исполнительной власти.

Профессионально решать такого рода задачи и способствовать тому, чтобы позиции граждан находили должное отражение в решениях, принимаемых органами власти, призваны специально создаваемые службы по связям с общественностью (PR-службы). Несмотря на то, что первые PR-службы появились в органах государственной власти и управления России более 10 лет назад, мы еще далеки от полноценных связей с общественностью, когда государство не ограничивается односторонним коммуникационным процессом – созданием публичности, распространением информации или только асимметричной «убеждающей коммуникацией», а использует PR-специалистов более широко – привлекая их к процессу подготовки политических решений, выходя с их помощью на значимые аудитории, важных социальных партнеров, создавая управляющую систему, которая отвечает запросам

¹ См. <http://www.levada.ru/press/2009092500.html>

Опрос проводился в 24 странах, включая Россию. Российскую часть исследования провел Левада-Центр 22-26 мая 2009 года. Было опрошено 1600 человек в возрасте от 18 лет и старше.

общественности Практика подобного рода пока не охватывает большого числа органов исполнительной власти Тем не менее, эволюция PR-служб в указанном направлении становится все более очевидной

Эволюция роли и функций PR-служб в структурах государственной власти и управления непосредственно связана с вхождением России в мировое политическое и информационное пространство, где репутация государств и политических лидеров напрямую зависит от степени демократичности их отношений с общественностью

«Сегодня впервые в нашей истории у нас есть шанс доказать самим себе и всему миру, что Россия может развиваться по демократическому пути Что переход страны на следующую, более высокую ступень цивилизации возможен, - подчеркивает в своей статье «Россия, вперед» Президент РФ Дмитрий Медведев - И что он будет осуществлен ненасильственными методами Не принуждением, а убеждением Не подавлением, а раскрытием творческого потенциала каждой личности Не запугиванием, а заинтересованностью Не противопоставлением, а сближением интересов личности, общества и государства»²

Сегодня российское государство все более демонстрирует потребность в структуре, которая взяла бы на себя обязанности по решению сложнейших задач изучения общественного мнения, реализации запросов и потребностей людей, учета их мнений и конструктивных предложений при выработке и реализации политических решений В совокупности это и определяет актуальность темы исследования

Актуальность исследования определяется и тем, что успех деятельности PR-служб органов власти во многом определяется их статусом, теми нормативно-правовыми нормами, которые регламентируют их роль (то есть степень участия, влияния, значения), формы и механизмы участия в процессе подготовки решений органами государственной власти Однако эти нормы нередко оказываются или размытыми, или узкими, что препятствует результативности PR-деятельности и негативно сказывается на качестве принимаемых политических решений

Степень научной разработанности проблемы.

Опыт прошедших десятилетий показывает, что наша страна вступила на путь формирования современной системы связей с

² <http://kremlin.ru/news/5413>

общественностью. Активно образуются новые PR-службы, трансформируются старые за счет обретения новых функций, усиления своей значимости для функционирования процесса управления, осуществления прямой и обратной связи организаций с целевыми аудиториями и обществом в целом. Большое значение PR-служб, их реальное положение в политико-управленческом, социально-экономическом, коммуникационном и общекультурном процессах закономерно обуславливает пристальное внимание историков, философов, социологов, политологов, юристов к самым разным аспектам PR-деятельности.

В научной литературе достаточно глубоко и масштабно рассмотрены общие вопросы истории, теории, институционализации PR, его этических основ. Наиболее значимые работы принадлежат здесь основателям и нынешним лидерам пиарологии. В их числе - С Блэк, Ф Буари, СМ Катлип, А Х. Сентер, ГМ. Брум, ГГ. Почепцов, ВГ Королько, АН Чумиков, МП Бочаров, МА. Шишкина и многие другие.

Оставляя в стороне мощный пласт литературы по проблемам корпоративных паблик рилейнз, отметим, что за последние годы появилось немало отечественных и переводных изданий, анализирующих не «PR вообще», а преимущественно связи с общественностью в интересующей диссертанта сфере – сфере государственного управления. Среди трудов данной группы выделяются книги и статьи Г Герасимовой, ВМ Горохова, ВС Комаровского, АЮ. Русакова, ЛН Тимофеевой и других исследователей. Не все издания данной группы носят строго академический характер. Некоторые из них содержат также материалы дидактического плана. Однако это не мешает раскрытию усилиями перечисленных авторов новейших концепций и технологий связей с общественностью, выявления их роли, места и функций, особенностей и специфики применения в политико-управленческом процессе.

Значимость PR в решении конкретных вопросов организации взаимодействия государства и общества, проведения публичных консультаций и дискуссий, разработки технологий вовлечения граждан в процесс принятия управленческих решений исследованы в публикациях Е Фурсеева, А. Минзова, Е Тарашвили, В Казаковой и некоторых других.

Большую помощь диссертанту в написании работы, непосредственно посвященной государственному и политическому управлению, процессу

принятия решений, оказали труды Г В Атаманчука, М Н Афанасьева, Н И Глазуновой, О В Гаман-Голутвиной, А А Дегтярева, В В Лобанова, Е Г Морозовой, Л В Сморгунова, А И Соловьева, О Ф Шаброва и других специалистов. В работах указанных авторов нашли решение такие вопросы, как теория и методология принятия политических решений, формирования и содержания государственной политики, а также уровни и технологии государственного управления, особенности развития государства, административного и политического управления, административной реформы и др.

Анализ степени изученности темы исследования показывает, что изучение роли и функций PR-служб органов исполнительной власти в процессе подготовки политических решений может быть реализовано только за счет привлечения самого широкого спектра научных работ, в том числе диссертационного формата, посвященных практическим аспектам PR - деятельности.

Несмотря на наличие значительного объема научной литературы, посвященной различным аспектам PR-деятельности в государственных структурах, проблема роли и функций служб по связям с общественностью в органах исполнительной власти вообще и в процессе разработки ими политических решений, в частности, только начинает разрабатываться.

На фоне растущего интереса научного сообщества к возможностям PR в контексте демократизации государственного управления можно констатировать следующее: степень научной разработанности темы и факторы ее актуальности делают весьма востребованной и своевременной подготовку диссертационного исследования, посвященного анализу роли PR-служб в процессе разработки органами исполнительной власти России политических решений.

Основная гипотеза исследования. Эффективное государственное управление в современную эпоху немыслимо без участия граждан и не может ограничиваться существованием исключительно конвенциональных посредников между собой и обществом - таких, например, как депутатский корпус, партии и другие традиционные институты политического участия.

В условиях, когда демократия становится императивом не только для законодательной, но и для исполнительной власти, возникает потребность в особом медиаторе, выполняющем задачу представительства интересов граждан и обеспечения их участия (хотя бы косвенного) в

процессе разработки политических решений органами исполнительной власти. Роль такого медиатора способны играть службы по связям с общественностью.

Диссертант также предполагает, что эффективность этой новой функции PR-служб в значительной степени зависит от их статуса в структуре конкретного органа власти, от четкости и ясности тех ведомственных и иных правовых норм, которые этот статус определяют и регламентируют.

Диссертант полагает, что обеспечение с помощью PR-структур учета интересов граждан в процессах управления особенно важно по отношению к тем решениям, которые разрабатываются в федеральных органах исполнительной власти (за исключением решений, имеющих гриф секретности), затрагивают стратегические интересы больших социальных групп и, следовательно, являются в той или иной степени политическими.

Объектом исследования являются PR-службы федеральных органов исполнительной власти России.

Предмет исследования можно определить как участие PR-служб в процессе подготовки федеральными органами исполнительной власти России политических решений.

Цель исследования - раскрыть роль и функции PR-служб в процессе подготовки федеральными органами исполнительной власти России политических решений с акцентом на проблемы нормативно-правового регулирования этой деятельности.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих задач:

- анализ методологических основ исследования связей с общественностью как вида деятельности и функции управления,
- исследование процесса принятия политических решений,
- типологизация и сущностная характеристика основных видов управленческих (политических) решений и этапов (стадий) их принятия,
- определение главных направлений и особенностей деятельности PR-служб федеральных органов исполнительной власти России,
- рассмотрение института PR-служб федеральных органов исполнительной власти России сквозь призму легитимации их статуса в процессе подготовки политических решений;

- анализ различных форм участия PR-служб федеральных органов исполнительной власти России в процессе подготовки политических решений (на примере Министерства транспорта Российской Федерации)

Теоретическая основа исследования. Теоретический интерес для диссертанта представляют труды, посвященные коммуникативной рациональности власти, методам информационных обменов и коммуникаций, в том числе, описывающим отношения государства и СМИ и другим смежным проблемам. По мнению диссертанта, все указанные теории вносят свой вклад в изучение PR-служб органов исполнительной власти, определяя вектор их деятельности как демократический (Ю Хабермас, Н Луман, А И Соловьев, В С Комаровский, Л Н Тимофеева, Б Барбер, Н Пуланзас, А М Салмин и др.)³

Диссертант активно опирался на работы Г Лассуэлла и Г Саймона по теории принятия политических решений, располагающейся в проблемном поле теории государственного администрирования и теории политического менеджмента. В диссертации рассмотрены и другие концепции, объясняющие процесс принятия политических решений динамического цикла (Дж Андерсон, Б Дженкинс и др.), организационного институционализма (Дж Марч, Дж Олсен и др.), сетевая концепция (Д Ноук, П Ричардсон, Х Хекло и др.)

Методологической основой исследования являются, прежде всего, концепция Т Парсонса об информационном обмене взаимодействующих систем и подсистем и концепция социального действия Ю Хабермаса. По мнению Парсонса, наиболее важный социальный процесс – это процесс коммуникации значений, то есть движение информации. Данный процесс непосредственно связан с социальным развитием общества и его устойчивостью. Хабермас рассматривает политический процесс как арену дискурса различных общественных сил, в ходе которого раскрывается

³ Habermas J. The theory of communicative action. Vol 1. Reason and the rationalization of society. - Cambridge 1995, Lasswell H. The structure and function of communication in society // The communication of ideas. - N.Y., B. McNair An introduction to Political Communication. - L and N.Y. 1987, Политические коммуникации. Под ред. А И Соловьева. - М., 2004, Тимофеева Л Н. Связи органов государственной власти с общественностью. - М., 2009, Комаровский В С. Государственная служба и СМИ. Воронеж, 2003, Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. СПб., 2006, Barber B. Participatory Democracy // Encyclopaedia of Democracy. Vol. 3. - New York, 1995, Poulantzas N. L'Etat, le pouvoir, le socialisme. - Paris, 1978, Салмин А М. Современная демократия: очерки становления. - М., 1997 и др.

истинный смысл стоящих перед обществом проблем и намечаются пути их решения с учетом различных общественных интересов, а PR просматривается как структура для организации государственно-общественного диалога

В целом в диссертации использовался методологический подход, означающий, что проблематика PR исследуется не в каком-то «узком» ракурсе, а с учетом того, что эффективная работа PR–служб органов исполнительной власти способна повысить уровень публичности, открытости власти для общественности, организовать взаимодействие органа власти с гражданами, в том числе при подготовке политических решений

Методы исследования. В диссертации использовались такие методы как. системный и структурно-функциональный, нацеленный на выявление элементов взаимодействия; сравнительно-политологический анализ, предполагающий сравнение однотипных политических институтов и процессов, правовой, делающий акцент на изучении законодательной и нормативной базы исследуемых процессов и др

Эмпирическая база исследования представлена ежегодными посланиями Президента РФ Федеральному Собранию РФ, правовыми актами, публикациями в СМИ, аналитическими материалами, данными парламентских слушаний, заседаний круглых столов, социологических опросов, результатами политологических исследований, проведенных отечественными и зарубежными информационно-аналитическими центрами Изучались интервью с ответственными работниками системы исполнительной власти РФ, членами правительства РФ Широко использовался и такой канал получения оперативной информации, как интернет-сайты ведущих институтов государственной власти и управления

Основные положения, выносимые на защиту:

1) в современном демократическом обществе процесс принятия политических решений не является исключительной прерогативой лиц, наделенных соответствующими полномочиями – ЛПР (лицо, принимающее решение) В этот процесс, а равно и в процесс реализации решений, включается на соответствующих этапах и в соответствующих формах общественность – заинтересованные слои и группы населения, организации, имеющие то или иное отношение к решаемой проблеме, заинтересованные в определенном варианте решения проблемы

2) реальное обеспечение участия общественности в процессе подготовки политических решений невозможно без специального вида профессиональной деятельности, реализуемой на современном этапе посредством создания в органах государственной власти специальных структур (отделов, служб, департаментов и т.п.) по связям с общественностью (PR-служб), деятельность PR-служб органов исполнительной власти представляет собой функцию управления, способствующую становлению и поддержанию общения, взаимопонимания, расположения и сотрудничества между органами власти и гражданами,

3) зарубежные и российские исследователи установили, что процесс принятия политических решений протекает в рамках механизма, который складывается в политической системе и включает в себя систему субъектов, принимающих решения, систему законодательных норм и ограничений, на базе которых они принимаются, функциональные связи между субъектами решения, систему обеспечения информацией, технологию принятия решения,

4) приоритетные направления деятельности PR-служб органов исполнительной власти России определяются в зависимости от этапа принятия политических решений и задач, поставленных перед ней, к числу этих направлений можно отнести информирование общественности о готовящихся решениях, мониторинг социальных интересов, обеспечивающий общественную интеграцию и баланс интересов, анализ общественной реакции на действия должностных лиц и органа власти в целом, коммуникация с общественностью, в том числе в целях поиска взаимоприемлемых решений, прогнозирование общественно-политических последствий, реакции граждан на принимаемые решения, обеспечение организации аналитическими разработками, предложение рекомендаций и консультирование руководства на всех уровнях организации по вопросам принятия решений, особенности деятельности PR-служб в органах исполнительной власти России проявляются в качественных характеристиках субъекта и средств PR-деятельности, достижении особых эффектов в результате этой деятельности, а также в обоюдоострой направленности связей с общественностью, что означает одинаково активную PR-деятельность как в сфере внутрикорпоративных отношений, так и во внешней среде,

5) эффективная деятельность PR-служб органов исполнительной власти России по содействию выработке политических решений во многом зависит от их статуса в системе органа власти, статус служб по связям с общественностью определяется как общеправовыми актами, так и специальными нормативными документами; к настоящему времени четко определилась необходимость максимально полного урегулирования в национальном законодательстве отношений, включая права, ограничения прав, обязанности и ответственность объектов и субъектов правового регулирования в сфере PR.

6) пример результативного участия PR-службы федерального органа исполнительной власти России в процессе подготовки решения показало Министерство транспорта Российской Федерации, которое с участием диссертанта разработало и приняло решение об установлении ответственности перевозчика за вред, причиненный жизни и здоровью пассажира воздушного судна, формы PR-участия включали проведение социологического опроса пострадавших в результате аварий граждан, анализ правоприменительной практики, разработку рекомендаций, учитывающих интересы пассажиров, организацию тематического выпуска газеты «Транспорт России», оперативную связь со СМИ посредством пресс-релизов, обновление сайта министерства и многое другое

Основные результаты исследования, полученные лично автором, и их научная новизна заключаются в следующем

1) обоснована трактовка связей с общественностью как вида деятельности и управленческой функции, не сводимых только к информированию общественности или коммуникационному сопровождению уже принятого решения; миссия государственного PR как института политического управления включает разъяснение смысла, мотивов, целесообразности предлагаемых властью решений еще на этапе их разработки, что предполагает выявление и учет конструктивных предложений граждан,

2) обоснованно положение о том, что основные виды управленческих (политических) решений и этапы их принятия могут быть типологизированы и охарактеризованы сквозь призму возможностей и ограничений деятельности PR-служб органов исполнительной власти, не для всех видов решений требуется участие PR-служб органов исполнительной власти России на этапе их подготовки, это участие необходимо только для тех государственных решений (за исключением

решений, имеющих гриф секретности), которые затрагивают стратегические интересы социальных групп, направлены «вовне» и, следовательно, носят политический характер,

3) определено, что полноценная реализация PR- службами функции участия в процессе разработки политических решений ведет к снижению риска принятия «непопулярных» решений, предотвращению угрозы дестабилизации, уменьшению издержек и повышению социальной эффективности государственного управления, эволюции демократии от репрезентативной к партисипативной и делиберативной ее моделям, в этой связи к основным функциональным задачам PR в системе исполнительной власти можно отнести участие в демократизации государственного управления и содействие становлению гражданского общества,

4) проведен анализ статуса PR-служб в органах исполнительной власти России и выявлены пробелы в нормативно-правовом регулировании их деятельности, в частности, установлено, что правовые рамки участия PR-служб в процессах разработки решений нередко оказываются или размытыми (общими), или узкими (ограниченными), отсутствует согласованность, а в ряде случаев наблюдается разрозненность в действиях различных структурных подразделений одного и того же органа власти,

5) выявлены факторы, осложняющие деятельность PR-служб органов исполнительной власти России, к таковым относятся возможность использования новых информационных технологий для манипулятивного влияния на общество, сохраняющийся неравный доступ населения страны к коммуникационным каналам связи с органами исполнительной власти, непонимание федеральными органами исполнительной власти политической значимости разрабатываемых решений и использование ими формально-бюрократических методов организации диалога с общественностью, диагностики и прогнозирования развития политической ситуации

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут способствовать более глубокому и системному осмыслению процессов повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти, демократической модернизации, участия граждан в управлении, подготовки политических решений, специфики деятельности, задач и функций PR-служб федеральных органов исполнительной власти России, исследованию политико-правовых основ их деятельности

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов органами государственной власти и научно-аналитическими центрами при подготовке политических решений. Положения диссертации могут найти применение при чтении курсов политологии, политического управления и теории государственного администрирования в высших учебных заведениях РФ, структурах поствузовского образования для государственных служащих, а также стать основой для подготовки соответствующего спецкурса и научно-методического пособия.

Частные выводы могли бы оказать определенную помощь в повышении эффективности деятельности PR-служб органов исполнительной власти, которая должна быть направлена на налаживание конструктивного и эффективного диалога субъектов политического и политико-административного управления и гражданского общества. Полученные выводы и положения диссертации позволят эффективнее планировать и реализовывать процесс принятия решений.

Апробация работы. Материалы диссертации обсуждены и рекомендованы к защите на заседании проблемной группы и кафедры политологии и политического управления РАГС. Основные идеи и положения диссертации апробированы автором в выступлениях на научных конференциях и семинарах в высших учебных заведениях Москвы, применены на практике в период работы в Министерстве транспорта Российской Федерации и Министерстве энергетики Российской Федерации, а также отражены в публикациях автора.

Структура работы. В соответствии с поставленными задачами, предметом и логикой исследования выстроена структура диссертационной работы, которая состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность темы, проанализирована степень научной разработанности проблемы, изложены цель и задачи работы, определены объект, предмет и основная рабочая гипотеза исследования, сформулированы вынесенные на защиту положения, выявлены научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации.

В первой главе «Связи с общественностью в сфере государственного управления теоретико-методологический анализ» рассматриваются методология анализа связей с общественностью, современные теории управления, в том числе государственного, а также процесс принятия решений как элемент государственного управления

В первом параграфе «Методологические подходы к исследованию связей с общественностью как вида деятельности и функции управления» отмечается, что в целях проведения анализа связей с общественностью как функции управления необходимо изучение самого феномена управления, в том числе государственного управления, рассмотрение основных методологических подходов современной управленческой теории деятельностного, системного, структурно-функционального, кибернетического, ситуационного, конфликтологического и др. Исходная позиция диссертанта при этом состоит в том, что управление должно обеспечивать решение комплекса задач по достижению установленных целей политического и социального развития и удовлетворению потребностей общества

В параграфе также указывается, что в современном демократическом обществе процесс управления предполагает участие в нем - в той или иной форме - рядовых граждан. Речь идет об участии в повседневной управленческой деятельности органов исполнительной власти - в той ее части, которая непосредственно направлена на удовлетворение нужд и потребностей граждан или иным образом затрагивает интересы общества

Отражение в управленческой деятельности органов государственной власти потребностей и запросов населения, а равно и участие (хотя бы в косвенной, опосредованной форме) в управленческом процессе, обеспечение обратной связи между обществом и государством требуют налаживания различных, в том числе и коммуникационных, связей между органами власти и гражданами. В этой связи диссертантом рассмотрены различные теории коммуникации, разработанные зарубежными и отечественными авторами

Значительное внимание уделено теоретическим разработкам Ю. Хабермаса. Проанализировано предложенное им определение коммуникативного действия как ориентации сторон на взаимодействия (интеракции), участники которых согласуют и координируют свои действия. При этом достигнутое согласие измеряется intersубъективным признанием притязаний на значимость (истинность,

правильность, правдивость) высказываний в коммуникативном действии («разумная ниша» Хабермаса)

Теория коммуникативного действия может служить теоретическим основанием для функционирования всей системы общественных связей, поскольку она позволяет увидеть социальные взаимодействия и изменения в обществе, динамику этих процессов. В наибольшей мере концепция Хабермаса помогает осмыслить модель двусторонней симметричной коммуникации, присущей зрелому гражданскому обществу и демократическому государству

Диссертантом также проведен анализ концепции Н. Лумана, который определяет политическую власть как не просто коммуникацию, а как важнейшее средство коммуникации в обществе. Коммуникация, по Луману - это различение информации, сообщения и понимания. Последнее особенно значимо для повышения эффективности PR-служб, поскольку от них требуется не только доведение информации до адресата, но и обеспечение адекватного ее истолкования, принятия адресатом. Принципиально важным для определения роли и места PR-служб в процессе разработки политических решений органами исполнительной власти является мысль Лумана о том, что власть может выстраиваться только во взаимно соотнесенных, обоюдно мотивированных процессах коммуникации: кто хочет получить власть, тот должен открыть себя влиянию.

Диссертант специально рассматривает вопрос о возможности включения на современном этапе в список посредников между государством и обществом служб по связям с общественностью и приходит к положительному ответу на этот вопрос. Без специальной, профессионально организованной деятельности по обеспечению связи между органом власти и гражданами коммуникация между ними становится невозможной или, как минимум, трудно осуществимой.

В этой связи диссертант отмечает, что PR обладает всеми атрибутами специфического вида социальной деятельности: субъектностью, наличием предмета, цели, особым характером и содержанием деятельности, средствами и результатами ее реализации. Анализируя под этим углом зрения сущность PR и отталкиваясь от подхода, содержащегося в работах Д. Ханта и Дж. Грюнига о PR как управлении коммуникацией между организацией и общественностью, диссертант уделяет наибольшее

внимание анализу специфики управленческих функций PR Эта специфика проявляется в следующем

1) PR - это самостоятельная функция менеджмента по установлению и поддержанию коммуникаций между организацией и ее общественностью,

2) PR не претендует на полноправное с другими структурами участие во всем управленческом цикле, на всех стадиях регуляции отношений между организацией и общественностью, PR- это особая функция, которая помогает руководству органа власти в относительно узком сегменте взаимоотношений с общественностью, в установлении и поддержании общения, взаимопонимания, PR обеспечивает руководство органа власти аналитическими разработками, касающимися, в частности, состояния общественного мнения,

3) PR - это управляющее воздействие как на объект (общественность), так и на субъект (организацию) В частности, по отношению к общественности управляющее воздействие PR состоит в формировании имиджа органа власти, разъяснительной работе, а по отношению к самой организации – в представлении аргументов для коррекции деятельности организации, для лучшего взаимопонимания с общественностью,

4) специфика управленческой деятельности PR состоит и в используемых методах, основанных на полном и непрерывном информировании общественности и руководства органа власти, разъяснении смысла, действий, убеждений и позиций сторон друг другу

Во втором параграфе «Анализ процесса принятия управленческих (политических) решений в ракурсе задач PR-деятельности» рассмотрен процесс принятия управленческих (политических) решений, его этапы, а также виды управленческих (политических) решений Также поставлена задача определить, на какой стадии PR-служба может включиться в процесс подготовки решения и в какой форме

В параграфе обобщены различные трактовки термина «решение» и «политическое решение» Решение понимается и как процесс, и как акт выбора, и как результат выбора Неоднозначность трактовки объясняется тем, что каждый раз в это понятие вкладывается смысл, соответствующий конкретному направлению исследования Решение проблемы есть процесс поэтапного установления приоритетов Решение как результат выбора представляет собой предписание к действию, анализ альтернатив Решение подразумевает систему дележей, обладающую в совокупности своего рода уравниловкой, или устойчивостью

Интересным представляется определение Ю. Гэртнером политического решения как формализованного результата реализации властно-политическими субъектами совместно-предпочтительных стратегий в процессе осуществления ими функций государственного управления, строго направленных на удовлетворение актуальных социальных экспектаций и выполнение задач в условиях коллективного выбора.

Диссертантом проведен анализ основных научных подходов к изучению процесса принятия политических решений. При этом отмечено, что особенность политического решения определяется его субъектом (актором), объектом и содержанием решения («формулой интересов» тех или иных социальных групп). Соответственно сказанному, диссертант относит к числу политических те решения органов государственной власти (в том числе, федеральной исполнительной власти), которые затрагивают основные интересы тех или иных социальных групп (за исключением решений, имеющих гриф секретности) и требуют PR-обеспечения в процессе их реализации.

Развивая свое понимание политического решения, принимаемого органом исполнительной власти, диссертант вносит уточнения отнесения решения к числу политических, зависящие также

- от масштабности проблемы, на которую решение направлено, и значимости интересов тех групп граждан, которых оно затрагивает,
- от статуса того органа власти (должностного лица), который принимает решение,
- от характера участия (прямого или косвенного) в разработке решения других акторов, помимо самого органа государственной власти.

Последнее уточнение, как показал В. И. Якунин, особенно важно, ибо оно позволяет интегрировать в процесс государственного администрирования политическую составляющую⁴. При этом автор не отвергает и иной подход, когда подобного рода решения относят к числу политико-административных.

Далее в параграфе рассмотрены нормативный и поведенческий подходы к изучению политического решения, проанализированы их положительные и отрицательные стороны - как с точки зрения общей теории принятия решений, так и с учетом возможности использования данных подходов для анализа участия PR-структур в процессе принятия решений.

⁴ См. Якунин В. И. Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе. Дисс. доктора полит. наук - М., 2007.

В диссертации рассмотрены и другие концепции, объясняющие процесс принятия политических решений: динамического цикла (Дж. Андерсон, Б. Дженкинс и др.), организационного институционализма (Дж. Марч, Дж. Олсен и др.), сетевая концепция (Д. Ноук, П. Ричардсон, Х. Хекло и др.), а также взгляды специалистов в области административного права, сводящих весь процесс принятия решений к регламентированной деятельности государственных учреждений и чиновников, действующих в рамках своих ролевых обязанностей.

По мнению автора, для более тщательного анализа роли PR-структур в процессе разработки решений весьма продуктивна модель проблемных сетей Х. Хекло, где указанный процесс представлен как взаимодействие специализированных (выделенных в соответствии со своими проблемными областями) объединений, каждое из которых сплавляет заинтересованных парламентариев, чиновников администрации, аппаратных сотрудников, лоббистов, журналистов, лидеров общественных организаций, экспертов и т.д.

В третьем параграфе «Виды и этапы процесса принятия политических решений» диссертантом приведена классификация политических решений, охарактеризованы этапы процесса принятия политических решений, выявлены возможности и ограничения деятельности PR-служб федеральных органов исполнительной власти России в процессе подготовки политических решений на отдельных его этапах.

Политические решения, по мнению диссертанта, можно классифицировать, руководствуясь различными признаками. При этом очевидно, что любая классификация использует частично пересекающиеся, порой неоднозначно определенные классификационные признаки. Для целей диссертации интерес представляют внешние решения, которые касаются выбора альтернатив, направленных на реализацию целей установления деловых отношений, в том числе через PR-службы, с акторами, входящими в состав внешних целевых аудиторий организации. Возможности исполнения таких решений в основном определяются внешними факторами, оценками и суждениями.

Диссертант отмечает, что участники политического процесса могут принимать решения двоякого рода:

- собственно политические, касающиеся политической сферы жизни общества в самом прямом смысле слова (устройства власти,

организации управления, функционирования политических партий, проведения выборов и др),

- имеющие явно политическое значение, т е определяющие развитие основных сфер общественной жизни и по своей значимости приравняемые к политическим (о социальном страховании, о налогообложении и др)

Процесс принятия политических решений протекает в рамках механизма, который складывается в политической системе, и включает в себя систему субъектов, принимающих решения, систему законодательных норм и ограничений, на базе которых они принимаются, функциональные связи между субъектами решения, систему обеспечения информацией, технологию принятия решения

В параграфе проведен анализ следующих этапов принятия решений - подготовительного, собственно принятия решений, реализации принятых решений. Особое внимание уделено подготовительному этапу

На подготовительном этапе принятия решений из общего социального контекста соответствующими структурами (должностными лицами) выбираются те требования и конфликты, которые носят политический характер и из которых формируется так называемая «повестка дня», т е совокупность проблем, которые необходимо решить политическими средствами и методами регулирования. Здесь особенно важна роль специальных профессиональных служб по связям с общественностью

Главным условием выработки «повестки дня» является получение информации, которая и создает для управляющих проблемную ситуацию как отнестись к тому или иному вопросу. На данной стадии к процессу разработки решения обязательно должны привлекаться PR-службы, роль которых заключается в установлении постоянных коммуникаций между государственными структурами и гражданами, в формировании атмосферы доверия и взаимопонимания между сторонами при осуществлении сбора, и анализа информации, в выработке согласованных, взаимоприемлемых позиций, вариантов решения проблемы

Диссертант отмечает, что для осуществления указанных действий и необходимо привлечь PR-службы органов исполнительной власти. Сбор информации поможет выявить проблемную ситуацию, а ее анализ - сформулировать проблему. Осуществив указанные действия, PR-служба должна участвовать и в определении цели, и в поиске возможных

альтернатив. На стадии реализации решения PR-служба проводит мониторинг общественной реакции и оценку принятого решения с позиций интересов общественности. Полученную информацию PR-служба должна довести до сведения лица, принявшего решение.

В ходе исследования диссертантом установлено, что не для всех решений требуется участие PR-служб органов исполнительной власти, а лишь для тех, которые затрагивают стратегические интересы социальных групп.

В параграфе подчеркивается, что PR-деятельность не претендует на управление всеми общественными отношениями, как и на участие во всем управленческом цикле. PR-служба не определяет целей и задач государственного органа, ее управленческая деятельность носит ограниченный ее собственными целями и возможностями характер.

Диссертантом систематизированы и уточнены функции PR-служб федеральных органов исполнительной власти России на каждом этапе принятия политических решений. Установлено, что деятельность PR-служб обязательна на этапе подготовки политических решений, то есть, в ситуации, когда на основе многофакторного анализа исследуется проблема, формулируются альтернативы, готовятся проекты решения.

Главным приоритетом PR-служб в процессе принятия решений должно быть установление и поддержание контактов, постоянной коммуникации между сторонами, сохранение позитивного характера отношений между участниками проекта. Это обеспечит гибкость, устойчивость управленческой системы ко внешним влияниям и сохранит стратегическую направленность на интеграцию разнообразных целей. А измерителями и показателями успешности действий системы государственного управления должны стать стиль изменений, характер отношений между акторами, устойчивость их контактов, обеспечиваемая, в том числе при помощи PR-служб. Поэтому PR-службы должны привлекаться к работе на этапах подготовки и реализации политических решений, что требует соответствующей нормативной регламентации.

Во второй главе «Участие PR-служб федеральных органов исполнительной власти России в процессе подготовки политических решений» внимание диссертанта сосредоточено на функциях и особенностях деятельности PR-служб федеральных органов исполнительной власти вообще и непосредственно в процессе подготовке политических решений.

В первом параграфе «Основные направления и особенности функционирования PR-служб федеральных органов исполнительной власти» отмечено, что в соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг и соответствующим планом мероприятий, одобренным распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г №1789-р, в числе приоритетных целей реформы названы повышение эффективности государственного управления путем повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти. В этой связи очень важную роль, по мнению диссертанта, должна сыграть деятельность PR-служб федеральных органов исполнительной власти России.

Как сам процесс подготовки, принятия решений, так и доведение их до граждан, установление диалога с ними, сопряжены с организацией эффективной коммуникации. PR-управление коммуникацией в сфере государственного управления отличается от аналогичных процессов в бизнесе и политике. Солидаризируясь с позицией Л.Н. Тимофеевой, диссертант считает, что основной целью PR в государственном управлении является усиление легитимности власти, повышение доверия к ней, в политике - привлечение внимания к определенному политику, партии, в бизнесе - обеспечение прибыли. Кроме того, PR в сфере государственного управления нацелены на все общество и должны, в первую очередь, соблюдать принципы социальной защиты и социальной справедливости.

Диссертантом проведен анализ принципов деятельности PR-служб федеральных органов исполнительной власти: законности, альтернативности, системности, мобильности, обратной связи и др.

В параграфе выделены следующие направления деятельности PR-служб федеральных органов исполнительной власти России:

- информирование общественности о принимаемых решениях,
- мониторинг социальных интересов, обеспечивающий общественную интеграцию и баланс интересов,
- анализ общественной реакции на действия должностных лиц и органа власти в целом,
- коммуникация с общественностью, в том числе в целях поиска взаимоприемлемых решений,
- прогнозирование общественно-политических процессов,

- обеспечение организации аналитическими разработками,
- обеспечение органа (ЛПР) аналитическими разработками, предложение рекомендаций и консультирование руководства органа государственной власти по вопросам принятия решений

На первый взгляд, к теме диссертационного исследования - разработке решений - имеет прямое отношение лишь такое направление деятельности PR-служб, как информирование общественности о принимаемых решениях. На самом деле и изучение общественного мнения, и анализ общественной реакции на действия властей, и обеспечение органа аналитическими разработками, и, тем более, предложение рекомендаций для руководства органа государственной власти – все это связано с процессом разработки решений и доведения его до целевых аудиторий.

В качестве примера рассматривается такое направление PR-деятельности, как исследование общественного мнения. Его изучают не только для определения рейтинга руководителей государства, но и для выявления приемлемости/неприемлемости для граждан конкретного решения государственного органа, для учета тех конструктивных предложений, которые готова выдвинуть общественность. И, конечно, для своевременного (а не только «post-factum») доведения до руководства возможной реакции граждан на принимаемые решения.

Как подчеркивает диссертант, роль PR-служб федеральных органов исполнительной власти России велика и в разъяснении гражданам сути, мотивов, необходимости и возможных последствий принятия того или иного решения, ориентации граждан в меняющейся обстановке.

Анализируя ряд документов, диссертант констатирует, что диапазон отношений к общественному мнению весьма широк – от полного игнорирования, манипулирования до реального учета общественного мнения в деятельности органа государственной власти. Различные варианты ситуаций показаны при анализе Положений о службах по связям с общественностью федеральных органов государственной власти (Министерства транспорта РФ, Министерства юстиции РФ, МВД РФ и др.)

Во втором параграфе «Статус служб по связям с общественностью в процессе подготовки политических решений федеральными органами исполнительной власти России» диссертант констатирует, что регулирование деятельности указанных служб осуществляется как

общеправовыми актами, так и специальными нормативными документами - Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Положением о службах по связям с общественностью и т.д.

Поскольку, часто политические решения принимаются в форме нормативных правовых актов, установлена необходимость законодательной регламентации процесса их подготовки, принятия и реализации. Детально проанализирована роль PR-служб в данном процессе. Диссертантом выявлена необходимость выработки государственной политики в сфере PR. В национальном законодательстве должны быть максимально полно урегулированы отношения, включая права, ограничения прав, обязанности и ответственность объектов и субъектов правового регулирования в сфере PR.

Современные информационно-коммуникационные технологии предоставили органам государственной власти, PR-службам новые возможности для получения и анализа оперативной, полной и достоверной информации, необходимой для подготовки и принятия управленческих (политических) решений. Эти возможности используются далеко не в полной мере. В частности, в практике PR-служб государственных органов очень редко применяются такие формы обсуждения проблем, ведения диалога с гражданами и их объединениями, как телемосты, диалог в режиме on-line и т.п.

В параграфе указывается, что потребность в новых формах и моделях взаимодействия органов исполнительной власти и граждан, их объединений, институтов гражданского общества ставит новые задачи перед службами по связям с общественностью.

В третьем параграфе «Формы участия PR – служб федеральных органов исполнительной власти России в подготовке политических решений (на примере Министерства транспорта Российской Федерации)» рассмотрен пример подготовки решения об установлении ответственности перевозчика за вред, причиненный жизни и здоровью пассажира воздушного судна.

Диссертант выделяет политическую составляющую этого решения и анализирует участие PR- служб в его подготовке. В первую очередь, это касается аналитического обеспечения решения (определение позиции пассажиров), информирования общественности о мотивах и сути принятого решения, о том, как и в чем это решение затрагивает интересы пассажиров. Так, отделом общественных связей Административного департамента Министерства транспорта РФ был проведен опрос граждан, пострадавших в результате авиатранспортных происшествий. Опрос зафиксировал недовольство людей размером компенсаций. Был также проведен анализ правоприменительной практики по указанной категории дел. Руководству Министерства были предложены рекомендации, позволяющие в большей степени учесть интересы пассажиров. Для выработки этих рекомендаций отделом общественных связей Административного департамента Министерства транспорта РФ было организовано проведение совещаний с участием представителей органов государственной власти, перевозчиков, объединений потребителей, страховщиков, научных учреждений, СМИ.

Был также организован тематический выпуск газеты «Транспорт России». Систематически в СМИ направлялись пресс-релизы, ежедневно в оперативном режиме обновлялась информация на сайте Министерства. В течение месяца была организована публикация примерно 20 комментариев руководства Министерства по данному вопросу. В настоящее время отдел общественных связей Административного департамента Министерства транспорта РФ проводит мониторинг реализации указанных решений.

В параграфе также показывается, как в ходе своей деятельности отдел общественных связей Административного департамента Министерства транспорта Российской Федерации сталкивался с нежеланием сотрудничать, медлительностью сотрудников других отделов при предоставлении информации, а также дублированием конкретных полномочий (например, анализ правоприменительной практики проводили одновременно два структурных подразделения Министерства). Этого можно было бы избежать путем нормативного закрепления сроков и обязательности предоставления информации отделу общественных связей, учета мнения данного отдела, а также четкой регламентации прав и обязанностей всех структурных подразделений Министерства.

Анализируя нормативные документы, определяющие деятельность отдела общественных связей Административного департамента Министерства транспорта РФ, диссертант отмечает, что если информирование общественности, взаимодействие со СМИ регламентированы достаточно четко, то механизм непосредственного участия PR-службы в процессах подготовки решения фактически не определен. А это значит, что отмеченные слабости взаимодействия связаны не только с позицией конкретных людей. Они в большей степени носят институциональный характер.

В **Заключении** подводятся результаты исследования и делаются выводы. В частности, отмечается, что успешное функционирование служб по связям с общественностью способствует не только повышению эффективности управленческого процесса, но и становлению правового демократического государства и гражданского общества в современной России.

В процессе подготовки политических решений органами власти PR – службы этих органов, не претендуя на участие во всем управленческом цикле, становятся, тем не менее, его участниками. Новая роль PR-служб должна обеспечиваться их адекватным статусом в структуре органа власти, совокупностью прав и обязанностей, позволяющих PR-службам более активно влиять на деятельность администрации.

В этой связи отмечено, что роль PR – служб органов власти в процессе подготовки политических решений, характеризующая степень их участия, влияния и значения в данном процессе, является вспомогательной, обеспечивающей, и должна соответствовать их функциям, призванным решать определенные задачи (например, такие как информирование о своей деятельности, принятых нормативных правовых решениях, обеспечение обратной связи, согласование интересов и т.д.).

Основные положения диссертационного исследования
изложены в следующих публикациях автора
(общим объемом 3,6 п.л.)

1) А.О. Джавахян Методологические основы анализа принятия решений // Вестник Пермского университета. Серия «Политология». 2008. Выпуск 2 (4) – 1,2 п.л.

2) А.О. Джавахян PR – службы в органах государственной власти России // Право и политика. 2008. № 9 (105) - 0,8 п.л

3) А.О. Джавахян Политико-правовые основы деятельности PR-служб в органах государственной власти // Политика и общество 2008 № 9 (51) - 0,5 п.л

4) А.О. Джавахян Формальные и неформальные субъекты принятия политических решений // Политика и общество 2008 № 6 (48) - 0,7 п.л

5) Джавахян А.О., Процесс принятия решений // Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации 2008. Выпуск 2 // http://oad.rags.ru/vestnikrags/issues/issue_0208/020804.htm - 0,4 п.л



Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Джавахан Асико Овиковна

Тема диссертационного исследования

«Роль и функции служб по связям с общественностью в процессе
подготовки политических решений федеральными органами
исполнительной власти России»

Научный руководитель
Комаровский Владимир Савельевич,
доктор философских наук, профессор

Изготовление оригинал-макета
Джавахан Асико Овиковна

Подписано в печать 19 10 2009 Тираж 80 экз

Усл п л 1,6

Федеральное государственное общеобразовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Российская академия государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 531

119606, Москва, пр Вернадского, 84