

На правах рукописи

ПЛЕШАКОВА Екатерина Александровна

**ИНФОРМАЦИОННОЕ И PR-СОПРОВОЖДЕНИЕ
ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ
В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Саратов – 2006

Диссертация выполнена
в Федеральном государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Поволжская академия государственной службы
имени П.А. Столыпина»

Научный руководитель доктор исторических наук, профессор
НАУМОВ Сергей Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
ЧЕРНЫШЕВ Борис Васильевич;
кандидат политических наук
ЦАПЛИН Антон Юрьевич

Ведущая организация ФГОУ ВПО «Волгоградская академия
государственной службы»

Защита состоится «26» декабря 2006 г. в 14⁰⁰ часов на заседании
диссертационного совета К 502.005.02 при Федеральном государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образова-
ния «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Сто-
лыпина» по адресу:

410031, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25, корп. 1, ауд. 336.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО «По-
волжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина».

Сведения о защите и текст автореферата диссертации размещены на
сайте ПАГС (www.pags.ru).

Автореферат разослан «25» ноября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Ю.А. Корсаков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Бурное развитие средств массовой коммуникации, процессы либерализации и демократизации российского общества за последние годы существенным образом изменили уровень и качество взаимоотношений между государством и российскими гражданами. В системе государственного управления все большее значение приобретают методы политического анализа и прогнозирования, позволяющие учесть и согласовать интересы различных групп общества. Разрабатываются и находят свое применение модели повышения эффективности решений, принимаемых в органах государственной власти.

Трансформация российского общества за последние десятилетия потребовала принятия ряда важных политических решений. Изменения затронули различные социально-экономические и социально-политические сферы общественной жизни (здравоохранение, систему жилищно-коммунального хозяйства, образование, электроэнергетику и др.), проводится модернизация государственного устройства: введены федеральные округа, объединяющие несколько субъектов Российской Федерации, реализуется административная реформа, началось реформирование системы местного самоуправления; усиливается роль политических партий в жизнедеятельности общества. Под пристальным вниманием населения и органов государственной власти находятся борьба с коррупцией и выстраивание взаимовыгодных международных отношений.

Имеющийся в России опыт социально-экономических преобразований показал, что отсутствие адекватного понимания и поддержки реформ со стороны граждан способно свести усилия государственной власти к нулевому результату, а иногда привести и к негативным последствиям. Примером может служить реализация на региональном уровне решения о замене социальных льгот материальными выплатами. Введение Закона о «монетизации льгот» в начале 2005 года спровоцировало в

масштабах страны ряд массовых акций протеста граждан и негативным образом отразилось на доверии и репутации власти. Государственная власть, ориентированная на социально значимые результаты, не может позволить себе подобных ошибок, так как, теряя кредит доверия, окажется неспособной реализовать эффективные механизмы взаимодействия с гражданами.

Коренные преобразования поставили федеральные и региональные органы власти в принципиально новые условия функционирования, потребовали существенного пересмотра принципов и методов принятия политических решений. Появился и активно развивается новый вид государственного политического решения – приоритетные национальные проекты. Многие эксперты считают, что теперь у государственных решений появилась реальная социальная направленность, они приобрели «человеческое лицо».

Одним из факторов, в наибольшей степени влияющих на качество реализации принятых государственных политических решений, выступает рациональная организация коммуникативных и информационных процессов, или PR-сопровождение государственных решений. Эффективное использование подобных технологий становится возможным в силу того, что методы манипулирования общественным мнением не приводят к желаемым долгосрочным результатам. Органы государственной власти сегодня переходят к ответственной государственной информационной политике, базирующейся на принципах информационной открытости для граждан деятельности государственных структур, гармонизации интересов всех участников информационного обмена.

Связи с общественностью – необходимая функция государственно-го института в условиях демократической политической системы. Развитие гражданского общества требует участия населения при принятии важных политических решений, а следовательно, информационное и PR-сопровождение в государственных структурах выступает не только определенной гарантией их легитимного существования, но и влияет на эффективность деятельности.

Для того чтобы общество адекватно реагировало на прямые регулирующие воздействия власти, быстрее адаптировалось к новым условиям и правилам, определяемым этими воздействиями, для формирования соответствующего морально-психологического, нравственного и эмоционального состояния общества органы власти должны постоянно проводить работу по обеспечению максимальной открытости государственной деятельности, поиску новых путей доведения информации до

граждан и использования современных технологий при реализации государственных политических решений.

Вместе с тем научное изучение особенностей информационного и PR-сопровождения как факторов эффективности государственных политических решений осуществляется фрагментарно, разобщенно, не носит системного характера. А это, в свою очередь, ограничивает возможности использования наиболее результативных информационных и PR-технологий в деятельности органов государственной власти при принятии и реализации политических решений.

Степень научной разработанности темы. Термин «политическое решение» привлек активное внимание отечественных исследователей сравнительно недавно, в начале 90-х годов XX века, когда в стране начались экономические и политические преобразования. В условиях ярко проявившегося системного кризиса российской системы управления стало понятно, что провести экономические реформы без политических изменений не удастся. Зарубежные исследователи начали изучать политические решения как отдельное направление после окончания Второй мировой войны, в 50–60-е годы XX века.

Сам термин «политическое решение» вошел в широкое употребление в XX веке, но многие теоретические идеи и практические принципы принятия решений были сформулированы еще в период ранней античности.

Каждая большая эпоха сословного и классового общества имела свою ключевую теорию государства, развивала различные подходы к принятию государственных политических решений.

Закономерности появления теории политических решений и ее основные направления изложены еще в работах Конфуция, Платона и Аристотеля.

Зарождением демократических ценностей отмечена эпоха XVI–XVIII веков, когда активно обсуждался вопрос о выработке государственной политики и осуществления политических решений непосредственно народом через избранных должностных лиц. Здесь следует отметить работы Н. Макиавелли, Ж. Бодена, Т. Гоббса, Б. Спинозы, Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо и других мыслителей.

Эпоха Нового времени XIX – середина XX века отмечена признанием и распространением политической науки, изучением ее как академической дисциплины. На первый план выдвинулись исследования политического процесса, связанные с деятельностью политических партий и других политических организаций. В это время начинается формиро-

вание исходных подходов к понятию «политическое решение» и его использование для объяснения функционирования политических механизмов в работах М. Вебера, К. Шмитта, К. Маркса, Ф. Энгельса.

С середины XX века начинается современный этап в развитии научного знания о категории «политическое решение». Отметим, что представления, которые уже успели сложиться к этому моменту в общественно-политической мысли, не давали системного описания категории государственного политического решения, а лишь опосредованно затрагивали отдельные компоненты процесса его принятия и реализации. Вместе с тем был создан контекст для развития современных концепций политического решения.

Основоположниками современной теории политических решений можно считать таких авторов, как: Д. Истон, Р. Арон, Ф. Шмиттер, Г. Алмонд, А. Печчеи. С конца 1960-х годов начинается институционализация теории принятия политических решений в научную дисциплину, публикуются работы Г. Саймона, Г. Лассуэлла, Ч. Линдблома, И. Дрора.

Среди отечественных разработок в области теории и практики принятия государственных политических решений можно выделить таких авторов, как Г. Атаманчук, С. Вавилов, В. Воротников, Н. Высоцкая, К. Гаджиев, А. Дегтярев, А. Демидов, И. Киселев, В. Козбоненко, Т. Корнилова, Ю. Корсаков, О. Ларичев, В. Мельник, С. Наумов, В. Редюхин, О. Савельзон, В. Серебрянников, Н. Слонов, А. Соловьёв, Б. Чернышев, П. Шаран, Т. Шаулова, и других.

Теоретические основания исследования информации как нового политического ресурса, ее роли в принятии решений заложены в классических трудах Н. Винера, Н. Лумана, А. Урсула, К. Шеннона, У. Эшби.

Применение политическими акторами технологий и средств налаживания информационных контактов с общественными группами самым непосредственным образом связано с наличием у них необходимых для этого ресурсов, а также гуманитарных навыков и умений использования подобных приемов в процессе принятия и реализации государственных политических решений. Необходимость поддержки деятельности органов государственной власти со стороны общественности, налаживания обратной связи со структурами гражданского общества, обеспечение своевременного информирования о принимаемых решениях вызвали к жизни определенные формы и методы PR-работы. Существенный вклад в развитие этих направлений вносят современные зарубежные и российские ученые: Э. Аронсон, П. Шампань, С. Алексухин, Ю. Буданцев, Б. Грушин, Е. Егорова-Гантман, Л. Землянова, М. Ко-

шелюк, Т. Лебедева, Н. Моисеенко, С. Наумов, В. Попов, Г. Почепцов, В. Пызин, А. Соловьев, К. Уледов, Л. Федотова, О. Фомин, А. Шевченко, Ю. Шерковин.

В последние десятилетия в отечественной и зарубежной социально-политической теории появилось достаточно большое количество работ, посвященных особенностям политических решений, информационному пространству, закономерностям его организации и функционирования, однако не сформировалась единая теория, обладающая большим объяснительным потенциалом и возможностью структурирования накопленного материала. При обилии научных трудов и публикаций остается не раскрытым комплексный анализ взаимовлияния информационного и PR-сопровождения на эффективность принятия и реализации государственных политических решений, поэтому данная тематика оказалась в центре исследовательского внимания.

Целью диссертационного исследования является анализ моделей и технологий информационного и PR-сопровождения как фактора эффективности принятия и реализации политических решений в системе государственного управления.

Достижение поставленной цели предполагает решить следующие исследовательские задачи:

- систематизировать методологические и теоретические подходы к пониманию концепта политического решения;
- обозначить специфические характеристики политического решения, позволяющие выделить его как отдельную научную категорию;
- выделить и описать основные функции политического решения, позволяющие обозначить его роль в системе государственного управления;
- рассмотреть критерии и факторы эффективности разработки, принятия и реализации государственных политических решений;
- проанализировать нормативно-правовую и методологическую базы информационного сопровождения государственных решений;
- раскрыть актуальные проблемы государственной информационной политики при реализации государственных политических решений;
- разработать модель информационного и PR-сопровождения государственного политического решения, способную повысить эффективность его подготовки, принятия и реализации в системе государственного управления.

Объектом исследования являются государственные политические решения, рассматриваемые как обязательный элемент системы государственного управления.

Предмет исследования – технологии информационного и PR-сопровождения государственных политических решений как инструмент государственной информационной политики и фактор эффективности системы государственного управления.

Теоретической и методологической базой диссертационного исследования является системный подход, в границах которого были использованы структурно-функциональный, конкретно-исторический и сравнительно-социологический методы, разработанные такими авторами, как О. Конт, Г. Спенсер, М. Вебер, Э. Дюркгейм, К. Маркс, В. Ленин, Т. Парсонс. Это позволило обеспечить междисциплинарное (на основе интеграции политологических, социологических, культурологических, философских подходов) видение роли информационной политики в системе подготовки, принятия и реализации государственных политических решений.

Эмпирическую базу исследования составили:

– политологический анализ официальных документов органов государственной власти, Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Федерации, указов Президента РФ, Посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Концепции государственной информационной политики;

– контент-анализ и ивент-анализ публикаций 2005–2006 годов в средствах массовой информации, посвященных освещению принятия и реализации государственных политических решений;

– системный анализ документального сопровождения реализации национальных проектов на федеральном и региональном уровнях;

– опрос аналитиков, работников органов государственной власти и населения г. Саратова и г. Энгельса, проведенный в мае 2006 года совместно с агентством «ГОЛОС МЕДИА» и посвященный формам и методам информационного и PR-сопровождения государственных политических решений;

– вторичный анализ данных социологических опросов по проблемам эффективности деятельности органов власти, реализации информационной политики и политического взаимодействия (Институт социологии РАН, ВЦИОМ, РОМИР, Фонд «Общественное мнение», Социологический центр РАГС и др.).

Научная новизна диссертационного исследования заключается в постановке, обосновании и решении задач политологического анализа моделей и технологий информационного и PR-сопровождения принятия и реализации политических решений в системе государственного управления:

- дана авторская интерпретация определения государственного политического решения и его отличительных характеристик от других видов управленческих решений;
- выделены функции государственного политического решения в системе государственного управления;
- определены факторы внешней и внутренней организационной среды, влияющие на эффективность принятия и реализации государственных политических решений в современных условиях;
- проанализирована роль государственной информационной политики в системе принятия решений органами государственной власти;
- обозначены направления государственной информационной политики, способные обеспечить поддержку населением принимаемых органами государственной власти решений и снизить уровень социально-политической напряженности при их реализации;
- проведена оценка эффективности использования методов и технологий PR-сопровождения принятия и реализации государственных политических решений.

Положения, выносимые на защиту:

1. Государственное политическое решение является обязательным элементом системы государственного управления и результатом ее деятельности. В настоящее время сформировались подходы к пониманию сущности государственного политического решения. Управленческий подход предполагает рассмотрение этапов и технологии процесса принятия решений. При политологическом подходе внимание акцентируется на специфических характеристиках акторов политического процесса и властных функциях, отражающихся в принятии решений. Социологическое направление предполагает рассмотрение влияния политических решений на общественное развитие, отношений между субъектами принятия и реализации решений. Психологический подход предусматривает характеристику лиц, принимающих решения, выявление субъективных особенностей восприятия адресатом государственных политических решений. При правовом подходе определяются рамки компетенции лиц, принимающих решение, директивность и обязательность исполнения принятых органами государственной власти решений. К факторам, определяющим качество принимаемых государственных политических решений, можно отнести состояние законодательной и нормативно-правовой базы в области политического процесса; действие механизма ответственности и подотчетности для субъектов политической власти; открытость и прозрачность государственной политики; профессиона-

лизм политических субъектов, принимающих решение; использование современных методов политического менеджмента и информационных технологий.

2. Основными характеристиками государственных политических решений, отличающими их от других видов управленческих решений, являются: особая сущность политического решения, заключающаяся в регулировании и распределении общественных ресурсов (финансовых, интеллектуальных, информационных и др.); высокая степень неопределенности среды; наличие конфликта групповых интересов и общественного блага. Политическое решение формулирует общие цели и направления общественного развития, воспроизводит и/или изменяет нормативные и институциональные параметры общественно-политического и государственного устройства, носит исключительно социальный характер.

3. К основным функциям политического решения в системе государственного управления относятся: функции институализации, правового регулирования, коммуникации, дистрибутивная функция, функция рекрутирования управленческой элиты, функция воспроизводства политической культуры и функция научно-методического развития. Эффективность принятия государственных политических решений определяется тремя группами факторов: факторов, влияющих на деятельность лиц, принимающих решение; организационных факторов; факторов внешней среды. К факторам, влияющим на деятельность лиц, принимающих решение, на индивидуальном уровне относятся уровень профессиональной компетентности, стиль руководства / принятия решений, психофизиологическое состояние, совпадение / конфликт личных и общественных интересов; на групповом уровне – количество участников, единство / конфликт интересов, понимание друг друга и готовность к сотрудничеству. Организационные факторы включают владение технологиями принятия решений, разработанность принципов деятельности, степень обеспеченности ресурсами, отношения между уровнями вертикали власти. Факторы внешней среды состоят из социокультурных, социальных, микро- и макроэкономических, правовых, политических, природных, технологических, форс-мажорных и общих характеристик среды (определенность, однородность, стабильность, враждебность, турбулентность и др.).

4. Анализ решений в сфере информационной политики позволил характеризовать их как процессные, размытые и гибкие. Именно размытость и гибкость политического решения становятся на практике ос-

новными препятствиями его реализуемости. Используемая при принятии решений процедура последовательного согласования включает в себе особенности, существенно снижающие эффективность реализации информационной политики. Так, увеличивается время на принятие решения, поскольку группа разработчиков прежде всего должна получить решения всех заинтересованных лиц, а только потом реагировать и внести соответствующие изменения; возрастает риск аккумуляции конфликта (возникающего после замечаний); конфликт чаще всего снимается административными способами, что может привести к снижению результативности принятых решений; экспертиза вне непосредственной коммуникации размывает границы ответственности и может привести к формализации; возможно усиление «эффекта ореола», когда чиновник ставит свою подпись, ориентируясь на подписи более статусных лиц; в содержательном плане процедура элиминирует социальные составляющие ранее принятых решений, усиливая ее технологическую сторону.

5. В оценке населением эффективности деятельности органов государственной власти и востребованности социальных проектов, которые ими инициируются, важнейшую роль играет информированность граждан. По данным социологических опросов, у населения ярко выражена потребность в такой информации. Однако уровень открытости, полноты, конкретности социально-политической информации, предоставляемой органами государственной власти о принимаемых решениях, недостаточен. В большинстве случаев информация касается персоналий первых лиц, межорганизационных, внутрибюрократических и международных контактов. Остро недостает информации о ходе реализации принятых решений, о санкциях в отношении лиц, принявших некомпетентные решения или препятствующих эффективной реализации государственных политических решений. Основным источником получения информации о деятельности органов государственной власти и принимаемых ими решениях являются федеральные и региональные СМИ, поэтому структурным подразделениям соответствующих органов власти, отвечающим за взаимодействие с населением и СМИ, необходима срочная корректировка представляемой ими информации в сторону увеличения доли сообщений о ходе и результатах реализации наиболее значимых государственных политических решений.

6. Модель эффективного PR-сопровождения государственных политических решений должна включать долгосрочные, включающие весь временной период принятия и реализации решений, поддерживающие

PR-кампании с разработкой антикризисных коммуникационных программ для наиболее рискованных этапов внедрения изменений в социально-политическую ситуацию. Основными направлениями PR-сопровождения решений, принимаемых органами государственной власти, должны стать: деятельность, способствующая осознанию социальной проблемы, требующей принятия государственного политического решения; формирование представлений о результатах реализации решения; активное вовлечение граждан в осуществление изменений; демонстрация текущих и предъявление окончательных результатов реализованного государственного политического решения с оценкой его эффективности.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется необходимостью комплексного исследования феномена принятия и реализации государственных политических решений и состоит в разработке направлений, принципов и модели информационного и PR-сопровождения принимаемых органами государственной власти решений, которые при их использовании способны повысить эффективность системы государственного управления в современной социально-политической ситуации.

Полученные результаты могут быть использованы при планировании, прогнозировании, управлении формированием единого информационного пространства России и территориальных структур, в работе над совершенствованием информационно-аналитической системы органов государственного управления, в контроллинге форм и результатов информационной деятельности, что может существенно улучшить качество принятия и реализации государственных политических решений.

Материалы проведенного исследования могут быть использованы в образовательных программах по повышению квалификации государственных служащих, специалистов СМИ, социокультурной сферы; в учебном процессе студентов специальностей «Государственное и муниципальное управление», «Политология», «Связи с общественностью».

Апробация работы. Выводы и рекомендации, изложенные в диссертации, были представлены на методологических семинарах, заседаниях кафедр политических наук, истории российской государственности и права, социальных коммуникаций Поволжской академии государственной службы имени П.А.Столыпина в течение 2004–2006 годов.

Основные положения и выводы обсуждались на Второй Международной научно-практической конференции «Профессиональная этика в

PR и рекламе» (г. Санкт-Петербург, апрель 2002 г.), межвузовской научно-практической конференции «Управление общественными институтами и процессами в России: вопросы теории и практики» (г. Саратов, апрель 2002 г.), Всероссийской студенческой научно-практической конференции «Российское лицо PR» (г. Нижний Новгород, март 2003 г.), Международной научной конференции «Становление информационного общества в России: философские, политические и социокультурные проблемы» (г. Москва, ноябрь 2003 г.), Всероссийской студенческой научно-практической конференции «PRорыв – 2004» (г. Санкт-Петербург, апрель 2004 г.), Всероссийской студенческой научно-практической конференции «Оптимизация механизмов государственного и муниципального управления в условиях глобализации» (г. Саратов, апрель 2006 г.).

Публикации. Основные положения диссертации отражены в семи научных публикациях общим объемом 1,9 п.л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, библиографического списка, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, его теоретическая и практическая значимость, анализируется степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи, объект и предмет исследования, теоретико-методологические основы работы, отражаются основные результаты исследования и их научная новизна.

Первая глава «Теоретико-методологические основы принятия политических решений в условиях динамичного развития государства» посвящена анализу базовых концепций и понятий, раскрывающих проблематику исследования.

В первом параграфе «Государственное политическое решение как проблема научного познания: история и современность» рассматривается эволюция развития подходов к определению государственного политического решения, описываются его специфические характеристики. Хотя сам термин вошел в употребление лишь в XX веке, многие теоретические идеи и практические принципы принятия политических решений были сформулированы еще в период ранней античности.

Ряд представлений о понятии политического решения были заложены в ранних политико-правовых учениях. Эти представления не дают

системного описания категории политического решения, а лишь опосредованно затрагивают отдельные компоненты процесса его принятия и реализации. Вместе с тем была создана основа для развития современных концепций политического решения. Во-первых, разработан деятельностный подход к пониманию политики, который служит методологической базой теории политических решений. Во-вторых, описаны основные категории политического процесса, такие, как власть, государство, субъекты политики, политический интерес и другие. В-третьих, появляются первые попытки дать определение понятию «политическое решение».

Подробный анализ современной теории политических решений позволяет автору выделить его характерные черты: прежде всего проведение систематизация знаний о процессе принятия политического решения; затем произошла институционализация теории принятия политических решений в научную дисциплину и, наконец, в теории принятия решений среди основных подходов выделились следующие: управленческий (разработка этапов и технологий процесса принятия решений); политологический (исследование специфических характеристик, властных функций, акторов политического процесса и т.д.); социологический (изучение влияния на общественное развитие, отношений между субъектами процесса принятия и реализации); психологический (определение психологических характеристик лица (группы); подход принимающего решение; субъективных характеристик восприятия адресатом принятых государственных политических решений); правовой (выделение рамок компетенции ЛПР, директивность и обязательность исполнения).

Важной составной частью всех рассматриваемых соискателем концепций является рассмотрение политического решения с точки зрения повышения качества и эффективности системы государственного управления.

Для выявления специфических характеристик понятия «политическое решение» в работе проведен его терминологический анализ. Автор приходит к выводу, что большинство исследователей придерживаются субстанциональной трактовки политики, рассматривая в качестве ее первоосновы такие политические категории, как «политическая власть», «политический интерес», «цель политического действия», «конфликт», «символ», и другие.

От выбора того или иного решения зависит распределение широкого спектра ресурсов в государстве и направление политического разви-

тия общества. Поэтому в политической науке предлагается специфическое понимание и толкование концепта политического решения, который является элементом политического процесса, системы государственного управления и воли субъекта политических отношений.

Политическое решение диссертант определяет как решение, формирующее установки политического поведения субъектов, оказывающее существенное воздействие (при помощи символов) на построение отношений между властью и обществом.

Во втором параграфе первой главы *«Роль и значение политических решений в системе государственного управления»* автор проводит демаркацию смысла между понятиями государственного и политического решения, а также рассматривает роль и место политического решения в системе государственного управления.

Государственные решения – один из важнейших инструментов эффективного функционирования и трансформации системы государственного управления, ее влияния на все сферы жизнедеятельности общества: экономическую, социальную, политическую, духовную. Специфика государственного политического решения проявляется в целевых ориентирах, в особенностях функционирования властных управленческих структур, в масштабах и сферах влияния.

Более четкое определение разграничительных линий (демаркация смыслов) терминов «государственное» и «политическое» позволяет выявить специфику разработки и реализации государственных и политических решений, создать предпосылки для успешного информационно-коммуникативного обеспечения управленческой деятельности.

Автор обращается к политико-философским основаниям данной проблемы и анализирует модели соотношения понятий «государство» и «политика». Рассмотренные аналитические модели позволяют сделать вывод о сложном многомерном их функционировании в общественной системе, что затрудняет четкую демаркацию политического и государственного решения. Действительно, государство является центральным институтом политической системы. В его деятельности концентрируется основное содержание политики. Но при этом важно и то, что государство – только один из участников политического процесса. Обладая верховной властью на своей территории, государство сосуществует с другими политическими организациями и осуществляет иные виды деятельности, кроме политической.

Представленные модели позволяют увидеть специфические свойства политического и государственного решения. Первая модель, совмещающая

понятия государства и политики, позволяет говорить об их тесной взаимосвязи, сходной управленческой природе и сходных механизмах осуществления. Вторая модель указывает на тот факт, что государство является лишь одним из субъектов политической деятельности и часто оно вынуждено конкурировать с другими участниками. Государству приходится подчиняться общим правилам политического процесса при принятии политических решений. Третья модель, наоборот, свидетельствует о том, что политика – лишь одна из областей деятельности государства, что, в свою очередь, позволяет ему обладать монопольным правом на принятие политических решений и диктовать правила политической деятельности другим. Четвертая модель представляет государство и политику как различные пересекающиеся и не содержащие друг друга системы, показывая, что политическое решение сочетает, как правило, публичные, частично публичные и непубличные механизмы деятельности политических субъектов.

Автор рассматривает место и роль политического решения в системе государственного управления, а также в отдельных ее подсистемах: институциональной; нормативно-правовой; коммуникативной; функционально-структурной; профессионально-кадровой; профессионально-культурной и научно-технической.

Такое рассмотрение позволило диссертанту описать функции политического решения в системе государственного управления, к которым отнесены следующие: функция институализации, функция правового регулирования, функция коммуникации, дистрибутивная функция, функция рекрутирования управленческой элиты, функция воспроизводства политической культуры (символизации) и функция научного развития.

В третьем параграфе первой главы *«Эффективность принятия государственных политических решений»* рассмотрены основные подходы к эффективности политического решения в системе государственного управления.

Политическая стабильность власти складывается из двух основных компонентов – легитимности, или признания обществом законности существующих институтов власти, и правомерности принимаемых ими решений, а также эффективности, означающей способности власти использовать имеющиеся в ее распоряжении ресурсы (материальные и духовно-психологические) в целях решения назревших и неотложных задач. Оценить результаты деятельности субъектов государственного управления – одна из важнейших задач, позволяющих современному государству развиваться.

На современном этапе отсутствует единый подход к определению сущности эффективности государственного управления и, соответственно, к эффективности государственных политических решений. Автор придерживается взглядов, характерных для ряда исследователей (например, В. Лексина), и считает, что в оценке государственного управления важно использовать три важных категории: результативность, эффективность и целесообразность. При этом эффективность рассматривается как соотношение ресурсов (финансовых, кадровых, информационных и др.) и результатов управления до и после проведенного административного преобразования.

Повышение эффективности принятия государственных политических решений необходимо рассматривать как междисциплинарную методологическую проблему, основанную на целом комплексе теорий, таких, как теория организации, теория управления, политология, государственное управление, психология, политическая социология, социология управления, культура и этика управления, но при этом учитывая его специфические характеристики и функции.

Многообразие критериев эффективности существенным образом усложняет процесс ее оценки. Во всех представленных работах существует комплекс критериев, который может формироваться в зависимости от целей исследования. Подобный разброс является прямым отражением разнообразия политических приоритетов. В области принятия государственных политических решений автор выделяет определенные виды эффективности. Организационная эффективность – результат сокращения количества звеньев в системе принятия решения за счет уменьшения числа занятых в управлении людей, документооборота или времени. Экономическая эффективность определяется как отношение стоимости объемов планируемых на реализацию решения и реально израсходованных ресурсов. Социальная эффективность отражает заботу государства о своих гражданах при принятии решений в наиболее важных стратегических областях. Правовая эффективность характеризуется осуществлением установки на недопущение неблагоприятных последствий от реализации государственных политических решений для общества. Техническая эффективность определяется степенью достижения целей деятельности. Технологическая эффективность заключается в использовании современных инновационных технологий при принятии и реализации решений. Психологическая эффективность обусловлена уменьшением степени риска и способствует предотвращению социальных конфликтов и уменьшению социальной

напряженности. Этическая эффективность заключается в соблюдении нравственных норм и общественных ценностей. Экологическая эффективность оценивается с точки зрения негативных последствий для окружающей среды. Политическая эффективность выражается в реализации целей правящего режима.

Отражая специфику политического решения, учитывая опыт научного исследования проблемы эффективности государственного управления и современные условия социально-политической жизни общества, автор приходит к выводу, что эффективность государственного политического решения будет определяться степенью мобилизации социальных ресурсов общества, которая будет включать в себя моральное одобрение и активное соучастие граждан в процессе принятия и реализации решений.

Традиционное моделирование политических решений с использованием многокритериальных методов и технологий решения эффективно работает только применительно к достаточно устойчиво развивающимся, детерминированным и замкнутым объектам управления. Поэтому диссертантом выделяется в качестве фактора эффективности государственного политического решения его информационное и PR-сопровождение как на стадии принятия, так и на стадии реализации.

Вторая глава «**Информационное и PR-сопровождение принятия и реализации политических решений**» посвящена рассмотрению и анализу информационно-коммуникативных технологий, являющихся отражением государственной информационной политики как инструмента, обеспечивающего эффективность государственных политических решений.

В первом параграфе «*Государственные политические решения как элемент информационной политики*» автор рассматривает информационно-коммуникативные технологии в контексте государственной информационной политики России. Информационно-коммуникативные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на взаимодействие власти и гражданского общества.

Рациональная организация информационно-коммуникативных потоков позволяет повысить степень социальной интеграции и взаимодействия при решении проблем общества.

В условиях становления глобального информационного общества информация становится важным фактором воздействия на политические процессы, влияя на вектор принимаемых политических решений.

Сегодня в России активно создаются условия для использования демократического потенциала информационно-коммуникативных технологий: публичного выражения мнений; объединения людей в социальные общности по интересам; возможность участвовать в обсуждении различных проблем и их совместном решении. Информационное преимущество позволяет эффективно перераспределять экономические, социальные и политические ресурсы.

Системообразующим механизмом совокупной деятельности государства в информационной сфере выступает государственная информационная политика. С технической точки зрения информационная политика есть система целенаправленных коммуникативно-информационных действий государства.

В России не существует отдельного органа исполнительной власти, организующего и координирующего все мероприятия в рамках единой информационной политики. Такая ситуация не способствует государственному управлению информационными процессами и эффективно принятию государственных политических решений.

Информационное и PR-сопровождение принятия политического решения должны учитывать последствия изменений для состояния всех граждан и опираться на базовые принципы государственной информационной политики: информационной открытости, равенства интересов, социальной ориентации, системности в реализации и правовой обоснованности.

Достаточно актуальной в настоящее время является проблема информирования населения о деятельности государственных органов власти, о решениях и механизмах реализации этих решений. Необходимо обеспечение доступности для широких слоев населения объективной информации о ходе экономических реформ, решениях социальных задач, действующих правовых актах и нормах, регулирующих общественную и частную жизнь граждан; следует также стремиться к достижению опережающего информационного эффекта в формировании общественного сознания.

Данные о состоянии общественного сознания являются, с одной стороны, чувствительным барометром принимаемых государственных политических решений, а с другой – результатом оценки этих решений гражданским обществом и выражением их общественной позиции. Данные опроса населения в 2005 году показывают, что 33,3% граждан России затрудняются оценить эффективность деятельности органов государственной власти. Недостаточность информации о деятельности ор-

ганов власти, принимаемых ими решениях не позволила оценить деятельность представителей Президента РФ в округах 48% опрошенных, а 43,3% населения не смогли охарактеризовать деятельность региональных законодательных органов.

Государство как самый мощный производитель массовой информации несет ответственность за то, какое воздействие эта информация оказывает на всех участников политической коммуникации.

Автор делает вывод, что сложный, комплексный характер задач, постоянно решаемых государством, требует построения моделей грамотного информационного и PR-сопровождения государственных решений.

Во втором параграфе второй главы *«Использование современных политических технологий сопровождения процессов принятия и реализации решений в системе государственного управления»* анализируется конкретный опыт использования технологий информационного и PR-сопровождения четырех национальных проектов и предлагается модель рационального управления коммуникативными процессами.

СМИ являются основным источником получения населением информации о государственных решениях (74% людей получает информацию о деятельности органов власти из СМИ), поэтому они играют ключевую роль в процессе информационного и PR-сопровождения. При этом 39,9% населения очень интересует, а 32,7% – скорее интересует, чем нет, деятельность органов государственной власти федерального и регионального уровней. 13,75% считают открытыми в достаточной мере, 50,4% – отчасти, а 27,5% – закрытыми решения и действия органов власти для граждан. На основании данных различных исследований диссертант приходит к выводу о высокой степени востребованности населением информации о ходе реализации принятых решений, санкциях в отношении должностных лиц, проявивших некомпетентность или препятствующих реализации социально и политически значимых государственных решений.

Автором проанализированы отдельные аспекты информационного и PR-сопровождения приоритетных национальных проектов. Проведено сравнение с использованием контент- и ивент-анализа содержания, частоты и используемых технологий влияния федеральными и региональными СМИ. В результате опроса населения было выявлено, что 22,9% населения хорошо известно, 59% – известно в общих чертах, а 16,35% – ничего неизвестно об инициативах Президента России осуществить приоритетные национальные проекты развития здравоохранения,

образования, сельского хозяйства, обеспечения граждан доступным жильем. Соотношение информационных, разъяснительных материалов на федеральном и региональном уровнях о ходе реализации национальных проектов сильно разнится. Например, федеральные СМИ в 3,5 раза больше публикуют информации, касающейся национального проекта в области образования, чем региональные. 37,5% опубликованных в СМИ статей за период с января 2005 года по октябрь 2006 года негативно оценивают ход реализации национального проекта обеспечения доступным жильем граждан России в части развития системы ипотечного кредитования.

На основе проведенных исследований автор предлагает модель эффективного PR-сопровождения государственных политических решений. По мнению диссертанта, модель должна включать, с одной стороны, долгосрочные, содержащие весь временной период принятия и реализации решений, поддерживающие PR-кампании, а, с другой стороны – разработанные антикризисные коммуникационные программы для наиболее рискованных этапов внедрения изменений в социально-политическую ситуацию. К основным направлениям PR-сопровождения решений, принимаемых органами государственной власти, отнесены: использование PR-технологий, способствующих осознанию социальной проблемы, требующей принятия государственного политического решения; формирование представлений о результатах реализации решения; активное вовлечение граждан в осуществление изменений; демонстрация текущих и предъявление окончательных результатов реализованного государственного политического решения с оценкой его эффективности.

Информационное и PR-сопровождение необходимо проводить, учитывая специфику всех этапов принятия и осуществления государственных политических решений и обеспечивая реализацию права граждан на информацию о функциях и деятельности органов государственной власти, приоритетных направлениях государственной политики, способах и формах участия институтов гражданского общества в совместной выработке решений.

В заключении автором представлены выводы, сформулированные в ходе исследования, определены перспективные направления развития технологий информационного и PR-сопровождения государственных политических решений.

В приложении представлены таблицы, диаграммы, графики, иллюстрирующие основные результаты диссертационного исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1. *Плешакова, Е. А.* Использование мирового опыта управления информационными процессами в России [Текст] / Е. А. Плешакова // Управление общественными институтами и процессами в России: вопросы теории и практики : мат-лы межвуз. научно-практ. конф. – Саратов: ПАГС, 2002. – Ч. 1. – С. 38–40 (0,2 п.л.).

2. *Плешакова, Е. А.* PR-профессия настоящего [Текст] / Е. А. Плешакова // PR, студент, креатив : сб. ст. – СПб.: ЛЭТИ, 2002. – С. 160–163 (0,2 п.л.).

3. *Плешакова, Е. А.* PR-сопровождение решений органов власти: на пути к гражданскому обществу [Текст] / Е. А. Плешакова // Профессиональная этика в PR и рекламе : сб. материалов Второй междунар. научно-практ. конф. – СПб.: Изд-во НГЛИ, 2002. – С. 86–89 (0,2 п.л.).

4. *Плешакова, Е. А.* Информационные аспекты взаимодействия власти и населения [Текст] / Е. А. Плешакова // Становление информационного общества в России: философские, политические и социокультурные проблемы : мат-лы междунар. науч. конф. – М.: МИРЭА, 2003. – С. 158–160 (0,2 п.л.).

5. *Плешакова, Е. А.* Кризис в PR-кризис технологий? [Текст] / Е. А. Плешакова // Российское лицо PR : мат-лы научно-практ. конф. – Н. Новгород: НГТУ, 2003. – С. 297–299 (0,2 п.л.).

6. *Плешакова, Е. А.* Концептуализация политического решения в системе базовых политологических категорий [Текст] / Е. А. Плешакова // Оптимизация механизмов государственного и муниципального управления в условиях глобализации : мат-лы межвуз. научно-практ. конф. – Саратов: ПАГС, 2006. – С. 43–48 (0,5 п.л.).

7. *Плешакова, Е. А.* Государственное и политическое решение: де-маркация смысла [Текст] / Е. А. Плешакова // Вестник СГТУ. – 2006. – № 4. – Вып. 1. – С. 192–196 (0,4 п.л.).

ПЛЕШАКОВА Екатерина Александровна
ИНФОРМАЦИОННОЕ И PR-СОПРОВОЖДЕНИЕ
ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ
В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Подписано к печати 17.11.2006 г. Формат 60x84 $\frac{1}{16}$.

Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.

Усл. печ. л. 1,39. Уч.-изд. л. 1,4. Тираж 100. Заказ 1003.

ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы
имени П.А. Столыпина».

410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.

