

УДК 351:66.033.141

Структура та функції комунікативної підсистеми державного управління

В.М. ДРЕШПАК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Дніпропетровськ, Україна
E-mail: prof11@ua.fm

Авторське резюме

Сформульовано загальний підхід до визначення структури та функцій комунікативної підсистеми державного управління. Обґрунтовано виокремлення в структурі комунікативної підсистеми державного управління підсистем нижчого рівня: підсистеми суб'єктів комунікації, технологічної, технічної та семіотичної підсистем. Виокремлено основні внутрішні та зовнішні функції комунікативної підсистеми державного управління. Внутрішні функції комунікативної підсистеми спрямовані на створення, неперервне використання та трансформацію (залежно від змін системи державного управління, її середовища та самої комунікативної підсистеми) інформаційно-комунікаційної структури та семіотичних систем. Це – функція формування та підтримання усталених комунікативних зв'язків і функція виробництва та зберігання значень і смислів. Зовнішні функції семіотичної підсистеми державного управління спрямовані на забезпечення за допомогою технічних і семіотичних засобів впливів системи державного управління на внутрішнє та зовнішнє середовище. Це – номінативна функція та функція соціального управління.

Ключові слова: державне управління, система державного управління, комунікація, комунікативна підсистема державного управління, структура системи, функції системи, структурно-функціональний аналіз.

Structure and function of communication subsystem of communication subsystem of public administration

V.M. DRESHPAK

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine
E-mail: prof11@ua.fm

Abstract

A general approach to the structure and function of communication subsystem of public administration were presented. Is a defined structure in the communication subsystem of public administration low-level subsystems: subsystems of subjects of communication, technological, technical and semiotics subsystems. The basic function of the internal and external communication subsystem public administration selected. The internal functions of communicative subsystem are directed on creation, continuous use and transformation

© В.М. Дрешпак, 2013

(depending on the changes of the system of public administration, its environment and communicative subsystem), informatively communication structure and semiotics systems. It is a function of forming and maintenance of withstand communicative connections and function of production and storage of values and senses. The external functions of semiotics subsystem of public administration are directed on providing by technical and semiotics facilities of influences of the system of public administration on an internal and external environment. It is a nominativ function and function of social management.

Keywords: public administration, system of public administration, communication, communication subsystem of public administration, the structure of the system, system functions, structural and functional analysis.

Постановка проблеми. Специфіка державного управління як соціальної системи, що є відкритою та саморегульованою, обумовлює особливу важливість таких системоутворюючих факторів, як наявність і підтримання певної структури зв'язків між елементами системи, окремих цих елементів і системи в цілому з її середовищем, існування взаємодії між системою державного управління та її середовищем. Тобто, державне управління як діяльність є за своєю суттю комунікативною, адже воно пов'язане з безперервними процесами творення, передавання, пошуку й отримання інформації як у межах самої системи, так і з використанням встановлених зв'язків з її середовищем. І саме на цих комунікативних процесах ґрунтуються управлінські впливи.

Ця специфіка системи державного управління відображається й у її структурі, що складається з низки підсистем, зв'язки між якими забезпечують цілісність цієї системи, її основні властивості. З огляду на зазначене вище, особливу роль серед них грає комунікативна підсистема. На думку російської дослідниці Н. Глазунової, сутнісну частину цієї підсистеми складають інформаційні зв'язки й управлінські відносини, офіційні (юридично врегульовані) та неофіційні (ділові та неформальні) зв'язки суб'єктів управління між собою по горизонталі та вертикалі, їх взаємодія з громадськими інститутами, організаціями, громадянами, тобто та складна комунікація в управлінні – у статичній й динамічній, без якої функціонування системи управління неможливо уявити [1, с. 394]. Проте, на наш погляд, цей опис комунікативної підсистеми державного управління потребує суттєвого уточнення та доповнення. Ця підсистема є значно структурованішою та, у свою чергу, поділеною на підсистеми нижчого рівня. Таким чином, проблема полягає у невідповідності теоретичних уявлень про структуру та функції комунікативної підсистеми державного управління реальному стану речей. Відповідно на практиці значення комунікативної діяльності в державному управлінні або применшується, або перебільшується, що веде до диспропорцій у структурі та функціональній спроможності державно-управлінської системи. Усе зазначене акту-

лізує необхідність деталізації структури та функції комунікативної підсистеми державного управління, на основі чого уможливується подальша розробка прикладних розробок і рекомендацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській науці державного управління уже складається окремий напрям досліджень, зорієнтований на вивчення комунікативної підсистеми державного управління. До цієї групи відносимо роботи: О.Бабінової, Н.Грицяк, Н.Дніпрова, С.Колоска, І.Колосовської, Н.Піроженко, Г.Почепцова, Ю.Работи, Л.Руїс Мендісаль, А.Серанта, С.Серьогіна, А.Стойки й інших авторів щодо різних аспектів забезпечення зв'язків системи державного управління з громадськістю; С.Бронікової, Н.Драгомирецької, О.Крутій щодо теоретико-методологічних і прикладних аспектів комунікативної діяльності в державному управлінні; С. Хаджирадевої щодо концептуальних засад і стратегії модернізації технологій підготовки державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації; С.Чукот, А.Семенченка щодо розвитку системи електронного врядування та систем засобів масової інформації. У нашому дослідженні ми також спиралися на результати, отримані раніше не лише в галузі науки державного управління, але й у політології, соціології, юридичній науці, науці соціальних комунікацій такими дослідниками, як: І.Арістова, В.Бебик, С.Демченко, О.Литвиненко, В.Полянська, Б.Потятиник, Г.Почепцов, В.Речицький, О. Соснін, Ю. Сурмін, іншими. Водночас багатоманітні аспекти структурної організації та функціонування комунікативної підсистеми державного управління у вітчизняній науці поки що є малодослідженими. Тому окреслена нами проблематика нині є актуальною та потребує подальшої розробки як один із напрямів досліджень комунікативної діяльності в державному управлінні в цілому. З позицій системного підходу аналіз структури та виявлення функцій є одним з найважливіших етапів дослідження будь-якої системи, що й визначило мету дослідження, основні результати якого викладені у цій статті.

Мета дослідження. Метою статті є деталізація сутнісних ознак комунікативної підсистеми

державного управління, зокрема її структури та функцій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сутнісно комунікативна підсистема охоплює не лише інформаційні зв'язки й управлінські відносини, процеси взаємодії суб'єктів управління між собою та з іншими суспільними інститутами. До неї належить також інфраструктура, що забезпечує творення, передавання, пошуку й отримання державно-управлінської інформації, тобто інформації, що обертається в цій системі та використовується для реалізації державно-управлінських взаємодій і впливів. Тобто, комунікативна підсистема державного управління охоплює всі складові, що характеризують комунікацію як таку: повідомлення, суб'єкти комунікації, комунікативні канали, власне комунікативні процеси.

Відповідним чином комунікативна підсистема державного управління складається з низки підсистем, що формують її структуру. Ці підсистеми забезпечують реалізацію державно-управлінських комунікацій, основними елементами яких є: власне повідомлення, що має свою знакову (семіотичну) форму та зміст (контент); його джерело й отримувач (суб'єкти комунікацій); комунікативний канал; процеси трансляції та сприйняття повідомлення, що включають кодування (створення) та декодування (сприйняття та розуміння) повідомлення.

З позицій структурно-функціонального розгляду комунікативної підсистеми державного управління та комунікативної діяльності в системі державного управління можемо виділити чотири притаманні їм основні складові: 1) соціальна складова – це окремі особи та соціальні групи, які є учасниками комунікативної діяльності, джерелами й отримувачами контенту – саме ця складова визначає сутнісні характеристики комунікативної діяльності загалом; 2) технологічна складова – способи та прийоми створення, трансляції, отримання й розуміння, зберігання повідомлень; 3) технічна складова – системи та засоби створення, трансляції, отримання й декодування, зберігання повідомлень; 4) семіотична складова – окремі знаки та знакові системи, які є формою для контенту, його носіями. Таким чином, варто вести мову про таку специфічну рису комунікативної підсистеми, як її гетерогенність, що обумовлена поєднанням в одному цілому елементів соціальних, технологічних, технічних і знакових систем.

З огляду на викладені позиції, комунікативна підсистема державного управління, на наш погляд, складається з таких підсистем: 1) підсистеми суб'єктів комунікації; 2) технологічної підсистеми; 3) технічної підсистеми; 4) семіотичної підсистеми. Кожна з них склада-

ється з елементів одного роду та виконує специфічні функції.



Рис. 1. Місце комунікативної підсистеми в системі державного управління.

Запропонований підхід до визначення основних сутнісних особливостей та загальної структури комунікативної підсистеми державного управління має як теоретичне, так і практичне значення. Зокрема, аналіз сучасного стану комунікативної підсистеми державного управління в Україні та світі свідчить про наявність низки практичних проблем, пов'язаних, на нашу думку, перш за все із різними напрямками та темпами розвитку цієї підсистеми в цілому, її підсистем і середовища, інших підсистем державного управління. Розуміння комунікативної підсистеми державного управління як гетерогенної за складом, спрямованої на забезпечення творення, передавання, пошуку й отримання державно-управлінської інформації, такої, що складається з підсистем суб'єктів комунікації, технологічної, технічної та семіотичної, дозволяє синхронізувати розвиток усіх складових цієї підсистеми та забезпечити її ефективне функціонування.

Функціями системи є вираження властивостей, якостей системи у взаємодії з іншими об'єктами, певної та усталеної реакції системи на зміни її внутрішнього стану та зовнішнього середовища. Функції виражають цілеспрямовану діяльність системи, взаємозалежність її елементів. Функцію системи також розуміють як реакцію на впливи зсередини та ззовні, своєрідний специфічний спосіб поведінки системи, засіб розв'язання постійної суперечності між системою та середовищем [5, с. 329 – 330].

Функції систем поділяються на зовнішні та

внутрішні. Зовнішні функції спрямовані на виконання призначення системи у зовнішньому середовищі і являють собою активні, спрямовані впливи системи на зовнішнє середовище для досягнення поставленої мети, забезпечують зовнішні результати системи. Внутрішні функції спрямовані на перетворення системи, які мають забезпечувати здатність системи реалізувати своє призначення, реалізація внутрішніх функцій забезпечується природою системи [6, с. 134, 137, 351 – 352].

Функції підсистем тісно пов'язані з функціями систем вищого рівня і обумовлюються ними. Тому, визначаючи функції комунікативної підсистеми державного управління, ми маємо виходити із сутності функцій усієї системи державного управління. Під функціями державного управління розуміють різні види управлінських впливів держави, специфіка яких визначається предметом, змістом і способом перетворення об'єктів управління або його власних управлінських компонентів. Функції державного управління тісно пов'язані із суспільними функціями держави й відображають способи здійснення останніх, а також розкривають і характеризують взаємозв'язки держави як цілісного суб'єкта управління [2, с. 211].

З огляду на наведені теоретичні положення, припустимо, що функції комунікативної підсистеми державного управління мають загалом відображати: 1) властивості цієї підсистеми у взаємодії з іншими системами (підсистемами), 2) реакції цієї підсистеми на зміни її внутрішнього стану та зовнішнього середовища і 3) різні види управлінських впливів держави та взаємозв'язки держави як цілісного суб'єкта управління. Також за своїм спрямуванням вони можуть поділятися на зовнішні та внутрішні, при цьому має враховуватися гетерогенна природа та структура цієї підсистеми.

Властивості комунікативної підсистеми державного управління визначаються тим, що вона є поєднанням природних і штучних за своїм походженням елементів (це – соціальні об'єкти; інформаційні, комунікаційні та комунікативні технології; технічні засоби; знаки, емблеми, символи та складні семіотичні утворення тощо). Елементи комунікативної підсистеми державного управління обслуговують не лише систему державного управління, а й інші соціальні системи. Окремі елементи комунікативної підсистеми можуть належати також іншим підсистемам системи державного управління, у такій спосіб «зв'язуючи» їх в одне ціле, а також «виходити за межі» системи державного управління, забезпечуючи її контакт із зовнішнім середовищем. Таким чином, властивості комунікативної підсистеми державного управління обумовлюють її функці-

ональне призначення як обслуговуючої для системи державного управління, що визначає характер її взаємодії з іншими підсистемами та місце в ієрархії, і як адаптивної (вона забезпечує взаємне пристосування системи державного управління та її середовища), що характеризує її зв'язки та типи обмінів, до яких вона залучена.

Реакції комунікативної підсистеми на зміни її внутрішнього стану та зовнішнього середовища обумовлені описаною специфікою її елементів і факторами впливу на систему державного управління, її середовище та безпосередньо на комунікативну підсистему. Урахування цих – «реактивних» – властивостей комунікативної підсистеми державного управління, на наш погляд, надзвичайно актуальне для практики державного управління. Адже нині система державного управління все більше залежить від впливів громадськості, що легітимовані домінуючими в сучасному світі демократичними принципами публічного врядування.

Функції комунікативної підсистеми державного управління у їх взаємозв'язку з функціями державного управління можуть розглядатися як спеціальні, зорієнтовані на застосування комунікативних засобів, види управлінських впливів держави та взаємозв'язків держави як цілісного суб'єкта управління. З цих позицій ключовими функціями даної підсистеми є функції репрезентації та легітимації системи державного управління, а також забезпечення цілеспрямованого державно-управлінського впливу. Для цього використовується комплекс інформаційно-комунікаційних і семіотичних систем, засобів і технологій, що керуються (застосовуються) відповідними суб'єктами.

На підставі синтезу виявлених функцій комунікативної підсистеми державного управління, ці функції можна описати і класифікувати таким чином. За спрямуванням можна виокремити внутрішні та зовнішні функції. Внутрішні функції даної підсистеми спрямовані на створення, неперервне використання та трансформацію (залежно від змін системи державного управління, її середовища та самої комунікативної підсистеми) інформаційно-комунікаційної структури та семіотичних систем.

Основними внутрішніми функціями цієї підсистеми, на наш погляд, є такі:

- формування та підтримання усталених комунікативних зв'язків між елементами системи державного управління та ними й елементами середовища;

- виробництва та зберігання значень і смислів, носіями яких є елементи семіотичної підсистеми, що забезпечує генерування та

збереження державно-управлінської інформації, а також створює «ідейно-смісловий каркас» системи державного управління.

Зовнішні функції семіотичної підсистеми державного управління спрямовані на забезпечення за допомогою технічних і семіотичних засобів впливів системи державного управління на внутрішнє та зовнішнє середовище. Основними зовнішніми функціями цієї підсистеми, на наш погляд, є такі функції:

- номінативна, що полягає у відображенні через певні семіотичні елементи предметів, явищ і процесів, притаманних системі державного управління, шляхом встановлення усталених зв'язків між цим означуваним та означником – функція називання цих предметів, явищ і процесів;

- соціального управління, що полягає у використанні комунікативних засобів для упорядкування та спрямування діяльності людей, забезпечення її ціннісного наповнення.

У межах зазначених основних функцій комунікативної підсистеми державного управління можемо виділити низку функцій нижчого порядку, ступінь конкретизації яких залежить від конкретизації зв'язків системи державного управління, а також підсистем комунікативної підсистеми та характеру змін цих систем і їх середовища.

Наприклад, функція соціального управління є специфічною функцією даної підсистеми як підсистеми державного управління. Добір і використання під час державно-управлінських комунікацій адекватних комунікативних засобів, каналів, інструментів, семіотичних елементів може забезпечити високий ступінь впливу на об'єкти державного управління. Наприклад, такий семіотичний елемент як символ є давнім ефективним інструментом комунікацій, оскільки володіє властивістю містити в собі великі обсяги інформації та «підключати» людей до інших, більш інформаційно насичених сфер [3, с.11]. Відповідно стандартний процес комунікативного впливу Г. Почепцов подає як послідовність: зміни в комунікації – зміни в громадській думці – зміни в поведінці [4, с.157]. З огляду на зазначене, дана функція, на нашу думку, поєднує такі функції нижчого порядку:

- легітимації системи державного управління в цілому, окремих суб'єктів державного управління та державно-управлінських впливів, що забезпечує їх визнання громадською думкою;

- ідеологічну, що полягає у встановленні «рамок поведінки» для суспільства, зразків соціальної поведінки, мети певної соціальної діяльності і забезпечує усвідомлене підпорядкування людей державно-управлінським впливам.

Подібну деталізацію можна застосувати й для інших зазначених вище функцій. При цьому можуть бути виокремлені та деталізовані функції підсистеми суб'єктів комунікації, технологічної, технічної, семіотичної підсистем. Наприклад, підсистема суб'єктів комунікації виконуватиме тут у першу чергу такі функції:

- керування, що полягає в застосуванні цілеспрямованих впливів на технічні засоби та використанні технологій;

- інтерпретації семіотичних елементів, що являтиме собою встановлення необхідних (обумовлених цілями управління) зв'язків між знаковими формами та значеннями (сміслами).

Висновки. Визначені у такий спосіб основні сутнісні особливості структури комунікативної підсистеми державного управління як такої, що складається з підсистем суб'єктів комунікації, технологічної, технічної та семіотичної, дозволяє вирішити практично орієнтовані завдання щодо синхронізації розвитку всіх складових цієї підсистеми та забезпечення її ефективного функціонування за умов постійних змін зовнішнього та внутрішнього середовищ. Дана підсистема державного управління реалізує низку внутрішніх і зовнішніх функцій, які в сукупності відображають властивості цієї підсистеми, її реакції на зміни внутрішнього стану й зовнішнього середовища та співвідносяться з функціями системи державного управління. Подальший аналіз функцій комунікативної підсистеми державного управління за запропонованим підходом дозволяє визначити основні напрями та способи впливів, здатних попередити та/або виправити дисфункціональні прояви в цій підсистемі та системі державного управління в цілому, а відтак, забезпечить їх цілісність і стабільність розвитку.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Барбашев С. В. Роль общественности в развитии ядерной энергетики Украины // Ядерна та радіаційна безпека, 2010. – Вип. 1 (45). – С. 53 – 56.
2. Закон України «Про поводження з відпрацьованим ядерним паливом щодо розміщення, проектування та будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних електростанцій» № 4384 від 09.02.2012 р. : // www.rada.gov.ua.
3. Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами» № 225–95/ВР від 30.06.1995 р. : // www.rada.gov.ua.

4. Закон України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 08.09.2005 р. № 2861-IV: // www.rada.gov.ua.
5. Закон України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [Електронний ресурс]: № 1370: від 11.01.2000р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Кочкін Б.Т. Вибір геологічних умов для поховання високорадіоактивних відходів // Дис. на соіск. д. г.-м. н. ІГЕМ РАН, М., 2002
7. Об'єднана Конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим ядерним паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами від 05.09.1997 р. : // www.rada.gov.ua.
8. Шведов А. І., Дорошевич А. З., Земляний М. Г. Шляхи вирішення проблеми відпрацьованого ядерного палива // Вестник Украинского ядерного общества, 2009. – № 1–2. – С 8–13
9. Шевцов, А. І. Перспективи розвитку ядерної енергетики України в аспекті національної безпеки [Електронний ресурс] / А.І.Шевцов, А. З. Дорошевич. – Режим доступу: www.niisp.gov.ua

REFERANCES:

1. *Barbashev P. V.* Rol obshchestvennosti v razvitii yadernoy energetiki Ukrainy (The role of the public in the development of nuclear energy in Ukraine). *Yaderna ta radiatsiyna bezpeka*, 2010. Vip. 1 (45). P. 53 – 56.
2. Zakon Ukrainy «Pro povodzhennia z vidpratsovanym yadernym palyvom shchodo rozmishchennia, proektuvannia ta budivnytstva tsentralizovanoho skhovyshcha vidpratsovanoho yadernoho palyva reaktoriv typu VVER vitchyznianykh atomnykh elektrostantsii» № 4384 vid 09.02.2012 r. (The Law of Ukraine «On the management of spent nuclear fuel on the location, design and construction of a centralized repository for spent nuclear fuel VVER domestic nuclear power» № 4384 from 09.02.2012). Mode of access: www.rada.gov.ua.
3. Zakon Ukrainy «Pro povodzhennia z radioaktyvnymy vidkhodamy» № 225–95/VR vid 30.06.1995 r. (The Law of Ukraine «On Radioactive Waste Management» № 225-95/VR on 30.06.1995). Mode of access: www.rada.gov.ua.
4. Zakon Ukrainy «Pro poriadok pryiniattia rishen pro rozmishchennia, proektuvannia, budivnytstvo yadernykh ustanovok i ob'ektiv, pryznachenykh dlia povodzhennia z radioaktyvnymy vidkhodamy, yaki maiut zahalnodержавне значення» vid 08.09.2005 r. № 2861–IV (The Law of Ukraine «On making decisions about the location, design, construction of nuclear installations and facilities for radioactive waste that are of national importance» of 08.09.2005, № 2861-IV). Mode of access: www.rada.gov.ua.
5. Zakon Ukrainy «Pro dozvilnu diialnist u sferi vykorystannia yadernoi enerhii»: № 1370: vid 11.01.2000r. (The Law of Ukraine «On licensing activities in the field of nuclear energy»: № 1370: from 11.01.2000r.). Mode of access: <http://zakon.rada.gov.ua>
6. *Kochkin B.T.* Vybir heolohichnykh umov dlia pokhovannia vysokoradioaktyvnykh vidkhodiv (Choosing the geological conditions for the disposal of highly radioactive waste). *DyP. na soisk. d. h.-m. n. IHEM RAN*, М., 2002
7. Ob'yednana Konventsiiia pro bezpeku povodzhennia z vidpratsovanym yadernym palyvom ta pro bezpeku povodzhennia z radioaktyvnymy vidkhodamy vid 05.09.1997 r. (The United Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste from 05.09.1997). www.rada.gov.ua.
8. *Shvedov A. I., Doroshevych A. Z., Zemlianyi M. H.* Shliakhy vyrishennia problemy vidpratsovanoho yadernoho palyva (Solutions to the problem of spent nuclear fuel). *Vestnyk Ukraynshkoho yadernoho obshchestva*, 2009. № 1–2. P. 8–13
9. *Shevtsov, A. I.* Perspektyvy rozvytku yadernoi enerhetyky Ukrainy v aspekti natsionalnoi bezpeky (Prospects for nuclear power in Ukraine, the National Security). Mode of access: www.niisp.gov.ua

Дрешпак Валерій Михайлович – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем
 Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
 Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29, ауд. 417
 E-mail: prof11@ua.fm

Dreshpak Valerii Mykhailovych – doctor of public administration, associate professor, head of department of information technologies and informative systems
 Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
 Address: 29, Gogol Str., r.417, Dnipropetrovsk, 49044
 E-mail: prof11@ua.fm