

МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

MECHANISMS AND TECHNOLOGIES OF INFORMATION AND COMMUNICATION SUPPORT OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL ASPECTS

DOI: 10.5281/zenodo.4300402

CZU: 35:004

Наталья ЯРУЛИНА,
аспирант кафедры украинского и иностранных языков
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

SUMMARY

The article analyzes the relationship between the concepts of «public administration mechanism», «public administration technology», defines their content, essence, characteristic features. The diagram of the structure of the public administration mechanism is given. The structure of the mechanism of information and communication support of public administration has been investigated, the main components have been identified. The functions and principles of mechanisms and technologies of information and communication support of public administration are revealed.

Keywords: public administration, mechanism of public administration, technology of public administration, information and communication support.

АННОТАЦИЯ

В статье проанализировано соотношение между понятиями «механизм публичного управления», «технология публичного управления», определено их содержание, сущность, характерные особенности. Приведена схема структуры механизма публичного управления. Исследована структура механизма информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления, выявлены основные составляющие. Рассмотрены функции и принципы механизмов и технологий информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления.

Ключевые слова: публичное управление, механизм публичного управления, технология публичного управления, информационно-коммуникативное обеспечение.

Базовым элементом термина «механизм государственного управления» является понятие самого механизма. Термин «механизм» (греч. mechane - оружие, машина) был заимствован из технических наук, где он использовался как внутреннее устройство машины, которое приводит ее в действие.

Сегодня термин широко используется в науке публичного управления, экономических, социальных и гуманитарных сферах, поэтому с полным на это правом может считаться общенаучным. В Экономической энциклопедии дается следующие определения понятия «механизм» - система, пространство, способ, определяющий порядок любой деятельности, системы взаимодействия определенных звеньев и элементов или внутреннее строение, совокупность состояний и процессов, из которых складывается определенное явление [4, с. 355].

В теории государственного управления его трактуют также как систему. Основное, на что ученые обращают внимание, это то, что механизм государственного управления является «инструментом» реализации власти, обязательно имеет цель (способствует достижению управленческих целей), определенную структуру, методы, рычаги, инструменты воздействия на объект управления, не ограничивается определенной сферой применения.

А. Слепишев, Д. Довженко, С. Зырянов рассматривают механизм государственного управления (ГУ) и как определенную социально ориентированную целостную систему, компоненты которой созданы исходя из целей государственного управления, и как целенаправленную пространственно-временную структурно упорядоченную и последовательную деятельность органов государственного управления с взаимовлияния на объект управления и предоставления ему заданного состояния [6, с. 81].

Е. Крутий при исследовании проблемы налаживания взаимодействия органов власти и общественности, механизм рассматривает как «содействие субъектов, которые участвуют в

процессах взаимодействия, реализуемые с помощью совокупности действий, методов и мероприятий, основанных на принципах паритетности и направленных на преодоление противоречий между интересами государства и общественности» [9].

А. Липенцев, А. Поляк, Г. Рудницкая, О. Сидорчук при определении механизма государственного управления акцентируют внимание на том, что он является «искусственно созданной сложной системой ...» [10; 15, с. 52]. Г. Атаманчук рассматривает механизм государственного управления (ГУ) как «сложную систему государственных органов, организованных в соответствии с определенными принципами для осуществления задач государственного управления» [1, с. 73]. Н. Нижник, О. Машков, утверждают, что «механизмом ГУ является составная часть системы управления ...» [12, с. 37].

Иных взглядов на трактовку механизма государственного управления придерживаются В. Малиновский - «совокупность средств организации управленческих процессов и способов воздействия на развитие управляемых объектов...» [11, с. 103], В. Дзюндзюк, А. Коротич Н. Мельтиухова, Н. Миронова, Г. Одинцова - «средство разрешения противоречий явления или процесса, последовательная реализация действий, направленных на достижение цели» [5, с. 42].

Итак, как видим механизм ГУ является достаточно многогранным понятием, однако большинство ученых склонны к мнению, что это система или составная часть системы управления, базирующаяся на основных принципах, использовании определенных средств, методов, инструментов воздействия субъектов государственного

Рис. 1. Структура механизма публичного управления.

управления на объекты управления (социальные системы и процессы) с целью достижения целей государственного управления. Рассмотрев основные подходы к определению этого понятия, можно отметить, что ученые рассматривают его в таких аспектах, как систему, совокупность способов и средств, как деятельность.

Характерными особенностями механизма государственного управления, по мнению А. Радченко, кроме вышеупомянутого, являются: одностороннее государственное влияние с четко определенным вектором; жесткие взаимосвязи и правила взаимодействия; устойчивость управляемого процесса; структурно-функциональный характер; системные, регуляторные, ценностные, проблемные измерения и т. д. [13, с. 20].

В. Бакуменко, В. Князев, Е. Кравченко отмечают, что механизм государственного управления является комплексной системой ГУ, составляющими которой выступают конкретные механизмы управления (экономический, мотивационный, правовой и т. п.), в совокуп-

ности способные обеспечить функционирование единого государственного механизма [2, с. 116-117; 8].

Р. Рудницкая и О. Сидорчук в механизме государственного управления выделяют восемь основных элементов: методы, стимулы, рычаги, инструменты, правовое, нормативное и информационное обеспечение, политику [15, с. 58]. О. Федорчак к составу механизма государственного управления относит также: объекты, субъекты государственного управления, их цели, задачи, функции, методы управления, организационные структуры и результаты их функционирования [17]. Такие же элементы можно выделить и в составе механизма публичного управления, добавляя еще коммуникативное обеспечение (рис. 1).

Касательно механизма публичного управления, то его ученые объясняют исходя из позиций государственного управления, однако, добавляя скординированность действий и конструктивное взаимодействие между субъектами и объектами управления.

Проанализировав определения механизма ГУ и технологии ГУ, пришли к выводу, что ученые часто их отождествляют, поэтому есть необходимость конкретизировать и разграничить эти понятия.

О. Федорчак считает, что технологии являются инструментом механизма государственного управления [17]. По нашему мнению, называть технологию инструментом не совсем корректно. Так как инструмент в толковых словарях трактуется как орудие или совокупность орудий для труда, а технология - совокупность знаний, сведений о последовательности отдельных производственных операций в процессе производства чего-либо. Итак, инструмент – это то, что может использоваться в той или иной технологии.

Н. Мельтиюхова определяет технологии ГУ «как целенаправленную последовательность действий (рабочих операций), которые с помощью методов и средств за счет воздействия на предмет труда позволяют обеспечить взаимодействие субъекта и объекта государственного управления» [5, с. 705].

Разграничивая понятия механизма публичного управления и технологии публичного управления, М. Ищенко, Е. Мищук, А. Костенко последнее определяют как совокупность взаимосвязанных приемов и средств поддержания устойчивого режима функционирования механизмов публичного управления [7, с. 162].

Сравнивая определения механизма и технологии государственного (публичного) управления, можно сказать, что ученые больше склоняются к мнению, что механизм государственного управления – это методы, способы, средства воздействия субъектов управления на объекты, а технология – это взаимодействие между ними. Об-

щим для них является реализация государственно-управленческих целей.

По нашему мнению, механизм публичного управления - это определенная система процедур, средств, институтов, которая обеспечивает реализацию публичной власти через ряд элементов (методы, рычаги, политика, информационное, правовое, нормативное, коммуникативное обеспечение), имеет цель, функциональный характер, предусматривает конструктивное взаимодействие органов публичной власти с общественностью. Технология публичного управления – это целенаправленная последовательность действий, которая поддерживает и обеспечивает функционирование механизмов публичного управления, то есть технология четко определяет, как должны работать механизмы, совершенствовать их работу. Мы согласны с утверждением М. Ищенко о том, что механизмы и технологии публичного управления и администрирования не могут обойтись без технологий так же, как и технологии в сфере публичности не могут существовать обособленно от механизмов [7, с. 163].

На данный момент в науке публичного управления отсутствует определение понятия «информационно-коммуникативное обеспечение публичного управления».

Исследуя механизмы предоставления качественных управленических услуг органами власти на региональном уровне Ю. Куц под информационно-коммуникативным обеспечением (ИКО) этих услуг на любом уровне понимает существование двух информационно-коммуникативных систем - внутренней и внешней. Первая характеризует внутренние связи и механизмы управления, с помощью которых орган власти решает информационно-коммуника-

тивные задачи, связанные с функцией подготовки и принятия управленческих решений. Вторая раскрывает ту сферу управленческих отношений, где информация в виде услуг поступает на внешний информационный рынок с целью воздействия на общественные отношения и сознание граждан [18, с. 133]. Д. Терещенко под ИКО управленческих услуг понимает совокупность ресурсов, технических средств, методов и технологий, способствующих эффективному осуществлению всего процесса предоставления управленческих услуг населению [16].

На основе вышеприведенного сделаем вывод о том, что информационно-коммуникативное обеспечение в области публичного управления - это совокупность ресурсов, технических средств, методов, структур, специалистов, которые способствуют формированию и реализации коммуникативной политики государства, эффективному и результативному взаимодействию субъектов управления с внешней и внутренней средой, налаживанию сотрудничества органов власти с общественностью по удовлетворению их информационных потребностей и создании условий для участия общественности в принятии управленческих решений.

Механизм коммуникативного взаимодействия, по мнению Е. Рачинской целесообразно рассматривать как последовательную реализацию комплекса правовых и организационных действий, основанных на принципах, целевой ориентации и использовании соответствующих методов управления, направленных на удовлетворение информационно-коммуникативных потребностей населения и организации деятельности органов власти [14, с. 154].

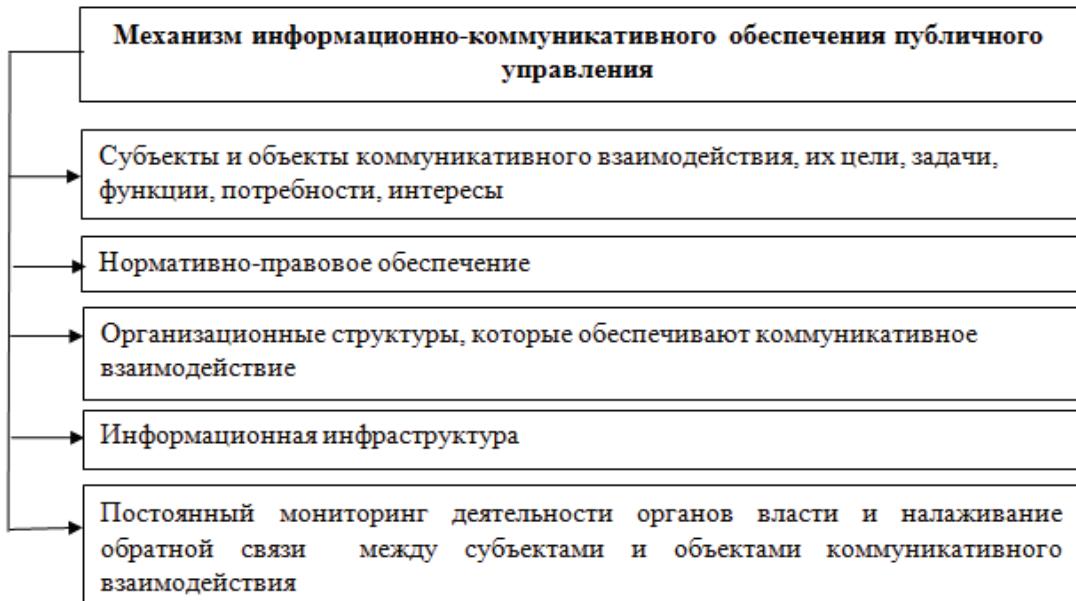
Итак, из вышеизложенного следует, что механизм информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления - это система, которая обеспечивает реализацию публичной власти через комплекс взаимосвязанных технических средств, методов, структур, специалистов, способствуют формированию и реализации коммуникативной политики государства, эффективному и результативному взаимодействию органов власти с общественностью благодаря обратной связи. А технология информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления - целенаправленная последовательность действий (рабочих операций), которая с помощью методов и средств, поддерживает устойчивое и стабильное функционирование механизмов ИКО публичного управления, предусматривает последствия их функционирования и способствует совершенствованию их работы.

Итак, механизм информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления можно представить следующим образом (рис. 2).

Основными составляющими механизма ИКО публичного управления, по нашему мнению, являются:

- субъекты (органы публичной власти), объекты коммуникативного взаимодействия в сфере публично-управленческой деятельности (граждане и учреждения как потребители информации);
- нормативно-правовое обеспечение (законы ВРУ, указы Президента Украины, постановления КМУ, приказы министерств и ведомств в сфере информационной политики, стандарты, инструкции, нормативы, коммуникационные стратегии и т. п.);
- организационные структуры, обе-

Рис. 2. Структура механизма информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления.



спечивающие коммуникативное взаимодействие (управление коммуникаций и информационной политики, департамента по делам СМИ и связей с общественностью, отделы информационного поиска и информационных ресурсов, центры информационной поддержки, научно-аналитические центры, пресс-центры, центры по европейской интеграции тому подобное);

- информационная инфраструктура (обеспечение доступа к сети интернет, серверное оборудование, программное обеспечение, каналы распространения информации, системы обработки и хранения информации и т. д.);

- постоянный мониторинг эффективности деятельности органов власти и налаживание обратной связи между субъектами и объектами коммуникативного взаимодействия. На сегодня разработано достаточно много методов оценки эффективности и результативности деятельности органов пуб-

личной власти, но они крайне редко практически реализуются, из-за чего общественность не может получить качественные публичные услуги, а сама система не развивается, становится бюрократизированной и устаревшей. Обратная связь является необходимым условием построения диалога между органами публичной власти и общественностью, привлечение последних к принятию публично-управленческих решений.

Технологии и механизмы ИКО органа публичной власти выполняют следующие функции: функция обмена (создание информационных каналов), координирующая (согласование целей и задач), регулирующая (регулирование информационных потоков); стабилизирующая (обеспечение стабильного функционирования социальной системы); мобилизационная (одобрение общества относительно принятых решений), креативная (формирова-

ние информации в процессе принятия управленческих решений), управляющая (влияние на поведение других людей), интегрирующая (выработка и принятие согласованных управленческих решений) и т. д. [3].

Д. Терещенко считает, что система ИКО призвана обеспечить соблюдение таких принципов, основными из которых по нашему мнению, является комплексность (предусматривает использование различных методов и технологий с целью достижения необходимого эффекта); системность (предполагает необходимость построения и функционирования коммуникативного обеспечения как системы); регулярность (коммуникативное обеспечение должно иметь долгосрочные перспективы для эффективности применения методов и технологий и поступать с необходимой периодичностью) гибкость (адаптация к динамическим изменениям среды) [16].

Е. Рачинская к специальным принципам реализации коммуникативного взаимодействия в сфере публичного управления относит следующие: гарантированность прав на информацию; открытость, доступность информации и свободы ее распространения; объективность, достоверность информации; полнота и точность информации; законность получения, использования, распространения и хранения информации [14, с. 161].

Выводы. В рамках исследования определено, что механизм и технология публичного управления взаимосвязаны понятиями, похожими по содержанию и функциональному назначению, однако их отождествлять не совсем корректно. Анализ научных работ по основным подходов к определению этих понятий позволил определить механизм публичного управления

как некую систему процедур, средств, институтов, которая обеспечивает реализацию публичной власти через ряд элементов (методы, рычаги, политика, информационное, правовое, нормативное, коммуникативное обеспечение), имеет цель, функциональный характер, предусматривает конструктивное и согласованное взаимодействие органов публичной власти с общественностью, а технологию как целенаправленную последовательность действий, которая поддерживает и обеспечивает функционирование механизмов публичного управления.

Основными составляющими механизма ИКО публичного управления являются: субъекты и объекты коммуникативного взаимодействия, нормативно-правовое и организационное обеспечение, информационная инфраструктура, постоянный мониторинг эффективности деятельности органов власти и налаживание обратной связи между субъектами и объектами коммуникативного взаимодействия. Механизмы ИКО тесно переплетены между собой, а реализуются и взаимодействуют с помощью технологий ИКО. Основными функциями реализации механизмов и технологий информационно-коммуникативного обеспечения публичного управления является функция обмена, координирующая, регулирующая и стабилизирующая, основные принципы - комплексности, гибкости, результативности и обратной связи.

Дальнейшие исследования целесообразно направить на обоснование и раскрытие особенностей видов информационно-коммуникативного обеспечения в системе публичного управления, механизмов и технологий их реализации в различных сферах жизнедеятельности общества.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М.: Юридическая литература, 1997, 400 с.
2. Державне управління: Словник-довідник/За заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. К.: УАДУ, 2002, 228 с.
3. Дєгтяр О. А. Інформаційно-комунікативна діяльність в державному управлінні як інструмент інтенсифікації соціального партнерства. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_3.
4. Економічна енциклопедія/відп. ред. С. В. Мочерний. Київ: видавничий центр «Академія», 2001, т. 2, 460 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління/уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010, 820 с.
6. Зырянов С. Г., Слепышев А. Л., Довженко Д. В. Понятие, свойства и основные компоненты механизма государственного управления: региональный аспект. Социум и власть, 2012, № 6(38), с. 81-87.
7. Іщенко М. І., Є. В. Міщук, А. С. Костенко. Механізми та технології публічного управління й адміністрування у сфері партнерства місцевої влади з бізнес-структурами. Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2019, № 3 (67), с. 159-164.
8. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». Державне управління: удосконалення та розвиток, № 3, 2009. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56>.
9. Крутій О. М. Організаційно-правовий механізм діалогової взаємодії органів влади та громадськості. Публічне адміністрування: теорія та практика: електронний збірник наукових праць. Вип № 1(5), 2011. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11komovg.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11komovg.pdf).
10. Ліпенцев А. В., Поляк О. В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. Теоретичні та прикладні питання державотворення, 2008, № 2. URL: http://www.oridu.odessa.ua/9/im/vip_2.pdf.
11. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління, 2-ге вид., доп. і випр. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005, 254 с.
12. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібн./За заг. ред. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ, 1998, 160 с.
13. Радченко О. В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. управління. Х.: Вид-во АДНДУ, 2013, № 3(15), с. 19-25.
14. Рачинська О. А. Механізми реалізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління: дис. ... канд.. держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2019, 235 с.
15. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. Публічне управління: теорія та практика. 2014. Вип. 4, с. 50-60.
16. Терещенко Д. А. Роль інформаційно-комунікативного забезпечення потреб споживачів у процесі надання управлінських послуг на рівні місцевих

органів влади. Державне будівництво, 2007, № 1(2). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%282%29_35.

17. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування, 2008, № 1. URL : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

18. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади : кол. моногр./Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр.; [Ю. О. Куц, С. В. Краснопьорова, О. К. Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопьорової]. Харків : ХарПІ НАДУ: Магістр, 2006, 192 с.

Prezentat: 23 noiembrie 2020.

E-mail: natalya.yarulina160715@gmail.com