

УДК 35-027.21/22:005.57:[32:35.07]

Попович Наталя Григорівна

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
доктор наук з державного управління, доцент

**КОМПОНЕНТИ КОМУНІКАТИВНИХ ЗВ'ЯЗКІВ
ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ
ТА МЕТОДОЛОГІЯ ЇХ ДОСЛІДЖЕННЯ**

***Анотація.** У статті досліджується комунікативна природа компонентів політико-адміністративної системи. Описано особливості використання системного та структурно-функціонального методів дослідження. Проаналізовано структуру комунікативних зв'язків політико-адміністративної системи.*

***Ключові слова:** системний аналіз, структурно-функціональний аналіз, державне управління, політико-адміністративна система, суб'єкт комунікації.*

Попович Н. Г. Компоненты коммуникативных связей политико-административной системы и методология их исследования

***Аннотация.** В статье исследуется коммуникативная природа компонентов политико-административной системы. Описаны особенности использования системного и структурно-функционального методов исследования. Проанализирована структура коммуникативных связей политико-административной системы.*

***Ключевые слова:** системный анализ, структурно-функциональный анализ, государственное управление, политико-административная система, субъект коммуникации.*

Porovuch N. G. Компоненты коммуникативных связей политико-административной системы и методология их исследования

***Annotation.** The article investigates the communicative nature of the political and administrative system components. The features of a systemic, structural-functional methods of research. The structure of communication links political-administrative system is analyzed.*

***Key words:** systems analysis, structural-functional analysis, public administration, political-administrative system, the subject of communication*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Поступова зміна поглядів на комунікації в сучасній науці управління віддзеркалює становлення та розвиток цього явища в суспільстві загалом, постійне зростання його значущості в процесі інформатизації всіх сфер соціальної життєдіяльності. Розуміння сутності політико-адміністративної комунікації, особливого роду зв'язків у комунікативних відносинах своїм

корінням сягає в поняття політико-адміністративної системи, її структури та функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведений аналіз наукових джерел у царині політичного та державного управління підтвердив зростання ролі комунікативних процесів у політико-адміністративних відносинах. Значний внесок у розробку принципів і засад комунікативних зв'язків у процесі ухвалення як стратегічних політичних, так і тактичних управлінських рішень зроблено вітчизняними та зарубіжними фахівцями з менеджменту, такими як В.Веснін, О.Віханський, О.Кузьмін, О.Лебедев, А.Наумов, С.Оборська, Р.Пейтон та ін. У науці державного управління комунікативні зв'язки стали предметом досліджень В.Голубь, Н.Драгомирецької, І.Лопушинського, П.Петровського, І.Плотницької та ін.

Системний підхід до аналізу соціального та політичного управління широко подано в працях провідних соціологів, політологів і теоретиків менеджменту ХХ ст. Г.Алмонда, А.Богданова, Д.Істона, Р.Мертонна, Т.Парсонса, Ф.Тейлора, А.Файоля та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак поза науковою увагою досі залишається політико-адміністративна система в контексті характеристики компонентів її комунікативних зв'язків і роль системного та структурно-функціонального аналізів у системі методів їх дослідження.

Формування цілей статті. Мета цієї статті – проаналізувати, використовуючи системний і структурно-функціональний підходи, структуру комунікативних зв'язків політико-адміністративної системи, що визначається як загальною природою процесу комунікації, так і особливостями самих політико-адміністративних відносин.

Виклад основного матеріалу. Узагалі поняття комунікації використовується для позначення різноманітних процесів: як обмін

інформацією, думками; як процес соціальної взаємодії соціального чи управлінського характеру; як механізм становлення особистості або професійних якостей державного управлінця чи політика; як механізм мислення й діяльності з обґрунтування та ухвалення рішень; як стратегія розвитку й просування, вироблення загальних змістів у процесі формування єдиного комунікативного поля чи дискурсу управлінської діяльності; як спільне розуміння предметів і процес творення інтегрованого комунікативного простору.

Проте загалом комунікація розуміється як процес інформаційної взаємодії та досягнення взаєморозуміння різних політичних і адміністративно-управлінських суб'єктів. Цей процес характеризується в контексті поліфункціональності політико-адміністративної комунікації, що розглядається з погляду її змісту й форми, а також і багатьох функціональних призначень, при цьому характеризуючи динамічний аспект політико-адміністративної системи – як структури, яка розвивається, рухливої конструкції, моделі взаємодії соціальних суб'єктів тощо [1, с.6].

У комунікації відбуваються взаємодія, взаємовплив, взаєморозуміння, створюється нове комунікативне середовище, що інтегрує всю систему взаємовідносин. Щодо системи політико-адміністративних відносин, комунікативні зв'язки саме й відіграють роль системних інтеграторів, які об'єднують суб'єктів комунікації в єдине системне ціле.

Крім змістового, дослідження комунікативних зв'язків політико-адміністративної системи має і методологічний аспект. Цілком зрозуміло, що комунікаційна структура безпосередньо залежить від структури самих політико-адміністративних відносин. Тому методологічною основою їх дослідження є застосування підходів, що дозволяють визначити взаємозв'язок політико-адміністративної системи та комунікаційних

зв'язків у її межах. На нашу думку, найбільше значення в цьому сенсі мають такі методології, як системний і структурно-функціональний аналіз.

Залежно від обраної методології або аспекту розгляду поняття «система» може мати різні визначення, кожне з яких буде відрізнятися більшим чи меншим ступенем узагальнення. Як найбільш загальне, тобто вживане до опису систем будь-якої природи і складності, можна навести таке визначення: система – це структурно-функціональна єдність елементів.

Політична система, як частина суспільної системи, що містить організацію політичної влади, комплекс відносин між суспільством і державою, характеризує перебіг політичних процесів, які включають інституціоналізацію влади, характер політичної участі та ін. [3; 4].

Поняття політико-адміністративної системи щодо політичної є вужчим і більш специфічним. Політико-адміністративна система – це сукупність усталених зв'язків і відносин усередині виконавчої влади, між гілками влади в їх динамічній взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Наведене вище визначення політико-адміністративної системи дає можливість оцінювати її структуру як комплекс стійких взаємозв'язків між основними елементами системи (гілками державної влади, інститутами державного управління та зовнішнього щодо них середовища).

Ефективність структури політико-адміністративної системи, а отже й політико-адміністративні відносини, перебуває під впливом основного критерію, за яким можна з'ясувати, ефективною чи неефективною є структура політико-адміністративної системи, – ступеня її відповідності зовнішньому середовищу. Отже, ефективною є така структура, що дозволяє системі оптимально взаємодіяти із зовнішнім середовищем, відповідаючи його запитам і викликам. У межах цього критерію

визначаються і критерії комунікації в межах політико-адміністративної системи.

Говорячи про характер комунікаційних зв'язків у політико-адміністративній системі, слід сказати, що він визначається загальним станом останньої. Політико-адміністративні системи містять компоненти, які зведено нами для зручності у вигляді таблиці компонентів щодо структури сучасних політико-адміністративних систем, так чи інакше пов'язаних із комунікаційними процесами [10]:

Таблиця 1

Компоненти політико-адміністративних систем

“політизація” (“деполітизація”) державної служби	ротація “політичних чиновників” в умовах змінності перебування партій у владі	ступінь відкритості (закритості), прозорості (непрозорості) державної служби, її легітимність / нелегітимність
“функціонаризація” (дефункціонаризація”) політики, участь, політична орієнтація державних службовців, політична лояльність державного апарату	↑ ← КОМПОНЕНТИ → політико-адміністративної системи ↓	рівень довіри і контролю над апаратом управління з боку громадянського суспільства
політична роль адміністративної еліти та її участь (неучасть) у формуванні державної політики	вплив політичних чинників на рекрутування, підготовку, кар’єрне просування чиновництва	характер взаємовідносин зі ЗМІ, політичними партіями, групами інтересів

Сьогодні політико-адміністративна система визначається як стійка сукупність відносин і зв'язків, які об'єднують центри ухвалення політичних рішень та органи реалізації політики. З наведеної таблиці видно, що політико-адміністративна система характеризується зчленуванням, яке встановлюється між здійсненням публічної політики та функціонуванням бюрократичного апарату і загалом має комунікаційну природу.

Одночасно зі зміною механізмів зворотного зв'язку змінюються організаційні структури всередині політико-адміністративної системи. Стратегічним напрямком змін стала децентралізація, а перспективною метою – формування горизонтальної управлінської мережі, куди, поряд із державними організаціями, мають увійти організації приватного сектору та різні громадські угруповання. Усе це вимагає розроблення та упровадження нових форм і способів комунікації як між суб'єктами політико-адміністративної системи, так і з навколишнім соціокультурним середовищем [8].

Дослідження компонентів політико-адміністративної комунікації, крім системного підходу, вимагає й застосування структурного аналізу. У нашому випадку доречним буде використання синтезу методу дискурс-аналізу та структуралістської методології до дослідження феномену політико-адміністративної комунікації. На нашу думку, використання цього методу в дослідженні сучасних політико-адміністративних відносин суттєво розширює методологічний потенціал державного управління як галузі знання.

Структурний аналіз є одним із теоретико-методологічних прийомів, застосовуваних у державному управлінні, лінгвістиці, антропології й низці інших наукових дисциплін. Водночас він також може бути використаний як інструментарій для пізнання складних політико-адміністративних явищ і процесів. Використання методу структурного аналізу в політико-адміністративних відносинах пов'язується з розробками структуралістської школи й перенесенням низки її методологічних настанов на сферу вивчення політики та адміністративного управління. Структуралізм і методологічні прийоми, що лежать у його основі, можна розглядати як важливий крок у напрямку створення загальної теорії політики та її взаємовідносин з адміністративним управлінням [7].

Як пише Н.Луман, «поняття структури уточнює співвіднесення елементів у часі. Таким чином, ми маємо виходити з відношення між елементами й зв'язками та розглядати його як конститутивне для кваліфікації елементів, а у випадку соціальних систем – для кваліфікації змісту дій» [2, с. 130].

Сутність структурного методу полягає у виявленні системних основ і структури в політико-адміністративних відносинах, яка становить собою сукупність взаємозв'язків і відносин між елементами системи, досить стійкої під час діахронічних змін елементів. Важливо, що при цьому надається пріоритет динамічному й нематеріальному аспекту, тобто сукупності закономірностей, за якими живе та змінюється політико-адміністративна система.

Структурний підхід становить собою спосіб розкриття окремих частин політико-адміністративної комунікації, яка в цілому набуває більш упорядкованого й систематизованого вигляду. При цьому характерну рису структурного методу становить зсув акценту з елементів системи на взаємозв'язки й відносини між елементами, що особливо корисно для аналізу комунікаційних процесів, оскільки означає методологічне превалювання відносин над елементами в системі.

Під час розгляду політико-адміністративної комунікації як «живого» процесу виникає потреба визначення її функціонального призначення, що визначає і структуру комунікативних зв'язків. Функціональність комунікації можна розглядати з погляду визначення її логічного змісту, як вплив на відношення її суб'єктів [5].

Комунікаційний акт політико-адміністративної діяльності – це локалізований у просторі й часі, організований і структурний процес, що відбувається без зміни учасників комунікації. Видокремлюються й акцентуються його різні структурні компоненти – суб'єкт, предмет, мета, засоби, норми, дії, процедури, операції тощо. Незалежно від форми кожний

акт визначається ініціатором комунікації, ініційованим у комунікацію (суб'єкт-партнер), комунікативними нормами-регуляторами, цілями суб'єктів комунікації та просторово-часовою орієнтацією.

Слід зазначити, що вихідним і кінцевим пунктом будь-якої політико-адміністративної комунікативної діяльності є особистість суб'єкта комунікації з його самосвідомістю, яка визначає зміст, функції, манеру та стиль акту комунікації. Реалізація державним службовцем чи політиком своєї суб'єктивності в спілкуванні пов'язана передусім із наявністю потрібного рівня комунікативної компетентності, що становить собою квінтесенцію здатностей до розуміння, прогнозування, програмування й управління комунікативної ситуації (як набір чинників, що спонукають до спілкування).

Зважаючи на значущість особистісних особливостей суб'єктів політико-адміністративної комунікації, їх доцільно виокремити як її самостійну структурну складову. Характеристику можливостей політика чи державного управлінця, що визначають якість його спілкування в цілому, називають комунікативним потенціалом. Останній складається з комунікативних властивостей, комунікативних здатностей і комунікативної компетентності [6].

Цілі комунікативної діяльності суб'єктів політико-адміністративних відносин визначають кілька форм комунікаційної дії – наслідування, діалог/монолог, керування. Керування відрізняється від діалогу тим, що його суб'єкт має право монологу, а об'єкт не може дискутувати з суб'єктом, він може лише повідомляти про свою реакцію каналом зворотного зв'язку. Управлінський монолог виявляє себе в формі наказу, впливу й переконання. Загалом можна констатувати, що в межах політико-адміністративної системи будь-який змістовий діалог становить собою управлінсько-мотиваційну дію щодо іншого суб'єкта комунікації для залучення останнього в комунікативний акт.

У зв'язку з цим у політико-адміністративній комунікації суб'єкти часто постають одночасно як об'єкти комунікації, при цьому суб'єкт-об'єктом можуть бути особистість, група або маса людей. Слід зазначити, що діалог як форма взаємодії характерний для рівноправних суб'єктів комунікативного акту. Між разнорівневими суб'єктами політико-адміністративних відносин породжуються відносини форми наслідування та керування.

Подібно до комунікації, достатньо широким поняттям зі значним методологічним потенціалом є дискурс як інструмент дослідження владних відносин. При цьому слід урахувати, що дискурсивність як особливий процес і спосіб досягнення визначеності й упорядкованості може базуватися на різних підставах. М. Фуко писав, що його «завдання полягає не в тому, ... щоб розглядати дискурси як сукупності знаків, а в тому, щоб розглядати їх як практики, що систематично утворюють об'єкти, про які вони говорять» [9, с. 24].

Це «систематичне утворення об'єктів» за допомогою «дискурсивної практики» надзвичайно характерне для дискурсу влади, реалізації владних повноважень і формування відносин «влади – підпорядкування» у сферах людської діяльності.

Характерною рисою сучасного структуралізму як методу вивчення політики є використання дискурс-аналізу. Дискурс з'являється як спосіб упорядкування політико-адміністративної реальності, її схематизації, типологізації явищ і процесів, визначаючи цінності політико-управлінської діяльності суб'єкта. Дискурси слід досліджувати в такий спосіб, щоб виявити взаємодію суб'єктів у контексті боротьби за владу та її утримання, як підставу всіх політико-адміністративних інститутів і дискурсів.

Характеризуючи структурний аналіз як метод дослідження політико-адміністративних відносин, слід відзначити, що він може бути використаний передусім у контексті визначення елементів і детермінант

структурної перебудови органів влади в умовах відсутності чіткого зв'язку між елементами. Структурний аналіз також широко застосовується для аналізу конфліктного виміру політико-адміністративних відносин (конфліктологічна теорія Р. Дарендорфа) і для адаптації інституційно-сферного підходу для аналізу динаміки сучасного державного управління.

Висновки з даного дослідження. Вищевикладене засвідчує, що комунікативні зв'язки політико-адміністративної системи становлять собою складноорганізовану ієрархію різноманітних компонентів і відносин між ними. Будь-яка складова цієї комунікативної системи відіграє більшу чи меншу роль у забезпеченні успішності політико-адміністративної діяльності й відповідно може бути самостійним предметом дослідження політико-адміністративної комунікації. Тим самим зазначений аналіз окреслює предметний зміст проблемного поля дослідження комунікативного виміру політико-адміністративних відносин.

Перспективи подальших розвідок. Загалом розглянуті вище компоненти комунікативних відносин політико-адміністративної системи є результатом взаємодії політики та державної служби. У виразненні будь-якої з компонент має об'єктивні причини, виявляти які в дальших дослідженнях пропонується шляхом застосування парадигмального підходу, оскільки об'єктивний характер цих причин закладено в кризових явищах, що стали помітними як у самих системах управління, так і в його традиційній моделі, запустивши тим самим механізми модернізаційних перетворень. Структуралізм можна розглядати як теоретико-методологічне підґрунтя для розробки оригінальних методик прикладних досліджень у сфері політико-адміністративних комунікацій, а також як базис для побудови їх загальної теорії, яка, ґрунтуючись на системному розумінні, може отримати колосальне прогностичне значення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барахович И. И. Коммуникация как социальный феномен : функциональный аспект / И.И. Барахович // Ученые записки Забайкальского государственного университета (Серия: Педагогика и психология). – 2010. – № 5. – С. 5-10.
2. Луман Н. Час і системна раціональність / Н. Луман – Київ : Центр учб. л-ри, 2011. – 224 с. – (наук. видан.; пер. з нім. та упорядкув. М. Бойченка.).
3. Неліпа Д. В. Системний аналіз в політології: теорія, методологія, практика : монографія / Д. В. Неліпа. – Київ : Центр учбової літератури, 2011. – 311 с.
4. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. – Київ : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
5. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління : монографія / П. М. Петровський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 252 с.
6. Попович Н. Г. Комунікативна природа політико-адміністративних відносин: досвід дослідження / Попович Н. Г. // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : зб. наук. пр. Серія “Управління” / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – 2013. – Вип. 4. – С. 149–157.
7. Смирнов М. М. Структурный функционализм и структурализм. Два камня в фундамент общей теории политики [Электронный ресурс] / М. М. Смирнов – 2010. – Режим доступа до ресурсу : <http://mikesmirnovsblog>
8. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – Київ : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
9. Фуко М. Археологія знання / М. Фуко ; пер. з фр. В. Шовкун. – Київ : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 326 с.
10. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon / M. Crozier. – Chicago: University of Chicago, 1964.

Statement of the problem. Today, the political and administrative system is defined as a stable set of relationships and connections that unite the centers of political decision-making bodies and policy implementation. Along with the change of feedback mechanisms are changing the organizational structure within the political and administrative system. This requires the development and introduction of new forms and methods of communication between the components of the political and administrative system.

Urgency. The study of communication links political-administrative system requires consideration of the methodological aspects. The methodological basis of the study of politico-administrative relations is the scientific approaches that allow us to determine the relationship of political and administrative systems and communication links within it. Among methodologies the most value have systemic and structural-functional analysis

The purpose of the article. The aim of the article is using the system and structural-functional approach analysis of the structure of communication links political-administrative system, which is determined by the overall nature of the communication process and the characteristics of the political-administrative relations.

Summary. The structure of the political and administrative system is a set of stable relationships between the basic elements of the system (the branches of the government, public administration and environment institutions). Effective structure allows the system to optimally interact with the environment, responding to its needs and challenges. As part of this criterion are identified and communication criteria within the political and administrative system.

Structural analysis is one of the theoretical and methodological techniques used in public administration and a number of other scientific disciplines. It can also be used as a tool for understanding the complex political and administrative phenomena and processes. The essence of the structural method is to identify the system and the structure in the politico-administrative relations, which is a collection of links and relationships between the elements of the system stable during the diachronic changes in the elements. A structured approach is a way of opening parts of political and administrative communication, which in general is becoming more orderly and systematic view. In this method, the structural feature is a shift from the elements of the system on the relationship and the relationship between the elements, which is particularly effective for the analysis of communication processes because the prevalence is methodological relationship over the elements in the system.

The functionality of the communication can be considered in terms of defining its logical content as the impact on the attitude of its subjects. Are distinguished and accented the various structural components of the communication act: subject, object, purpose, means, rules, actions, procedures, operations and the like. The starting and final point of any political and

administrative communication activity is the personality of the subject of communication with its self-awareness, that determines the content, function, manner and style of the act of communication.

Structural analysis as a method to study the political and administrative relations can be used in the context of determining the elements and determinants of the restructuring authorities in the absence of a clear link between the elements.

Conclusion and outcomes. Communicative connection of political and administrative systems are difficult to organize the hierarchy of the various components and the relationships between them. Components of the communicative relationship politico-administrative system are the result of the interaction of politics and public service. Strengthening component has objective reasons, to analyze it further studies the use of paradigmatic approach because the objective nature of the reasons set out in the crisis, they become visible in most management systems, as well as in its traditional model, launched mechanisms modernization reforms.