Функціонування і розвиток механізмів державного управління

УДК 35.078.3 : 316.776 (477), 330.131.7

Дабіжа Віра Василівна
аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом
Дабижа Вера Васильевна
аспирант кафедры публичного администрирования
Межрегиональной академии управления персоналом
Dabizha Vera
Graduate Student of the Department of Public Administration of the
Interregional Academy of Personnel Management
ORCID: 0000-0002-7000-4635

РИЗИКОНОМІКА КОМУНІКАТИВНИХ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
РИСКЭКОНОМИКА КОММУНИКАТИВНЫХ СИСТЕМ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ
RISKNOMICS OF COMMUNICATIVE SYSTEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Анотація. *Розглядаються істотні ризики, що впливають на адекватність сприйняття населенням важливих відомостей адміністративного характеру, які виникають внаслідок інформаційних трансформацій і зовнішніх впливів в спеціальних комунікаційних системах публічного управління при підготовці, прийнятті та реалізації управлінських рішень.*

Обґрунтовується актуальність методологічного підходу до управління публічними та державними ризиками не в координатах ризик-менеджменту, а як ризик-комунікації. Це комунікативний процес, націлений на організацію взаємодії різних акторів, інститутів і практик як

державного управління, так і громадянського суспільства, в рамках якого здійснюється обмін інформацією про різноманітні ризики, розробляються механізми прийняття управлінських рішень по мінімізації невизначеності ризиків, підвищенню їх передбачуваності та керованості на основі механізмів маркетингових комунікацій.

Стаття пропонує переосмислення залучення некомерційних маркетингових комунікацій як необхідного механізму публічного управління, як такого, що надає послугу управлінню кризовими рішеннями та інформацією органам влади через консультаційні служби в області охорони навколишнього середовища, безпеку, економіку та соціальну політику на національному рівні.

У системному вимірі наводяться суттєві і загальні ознаки маркетингових комунікацій, спрямовані на перспективу розвитку і вдосконалення, що підтверджує їх роль і значення як механізму управління. Аналіз різних джерел виникнення таких ризиків і загроз у внутрішньому та зовнішньому середовищі розробки і реалізації рішень органів влади дав можливість визначити, описати і встановити ступінь їх впливу на характер і зміст публічних повідомлень.

Ключові слова: *інформаційні ризики, публічне управління, маркетингові комунікації, управлінські рішення, мас-медіа.*

Аннотация. *Рассматриваются существенные риски, влияющие на адекватность восприятия населением важных сведений административного характера, возникающие в результате информационных трансформаций и внешних воздействий в специальных коммуникационных системах публичного управления при подготовке, принятии и реализации управленческих решений.*

Обосновывается актуальность методологического подхода к управлению публичными и государственными рисками не в координатах

риск-менеджмента, а как риск-коммуникации. Это коммуникативный процесс, нацеленный на организацию взаимодействия различных актеров, институтов и практик как государственного управления, так и гражданского общества, в рамках которого осуществляется обмен информацией о различных рисках, разрабатываются механизмы принятия управленческих решений по минимизации неопределенности рисков, повышению их предсказуемости и управляемости на основе механизмов маркетинговых коммуникаций.

Статья предлагает переосмысление привлечения некоммерческих маркетинговых коммуникаций как необходимого механизма публичного управления, как такового, что предоставляет услугу по управлению кризисными решениями и информацией органам власти через консультационные службы в области охраны окружающей среды, безопасности, экономики и политики на национальном уровне.

В системном измерении приводятся существенные и общие признаки маркетинговых коммуникаций, направленных на перспективу развития и совершенствования, подтверждающие их роль и значение как механизма управления. Анализ различных источников возникновения таких рисков и угроз во внутренней и внешней среде разработки и реализации решений органов власти позволил определить, описать и установить степень их влияния на характер и содержание публичных сообщений.

Ключевые слова: *информационные риски, публичное управление, маркетинговые коммуникации, управленческие решения, масс-медиа.*

Summary. *It deals with all significant risks having effect on the public perceiving adequately important information of administrative nature that arise due to information transformation and external impact in special communication systems of public management upon preparing, making and implementing managerial decisions.*

The methodological approach topicality to public and state risk management is substantiated not in the coordinates of risk management, but as risk communication. It is a communicative process aimed at organizing the interaction of various actors, institutions and practices of both public administration and civil society, in which information is exchanged on various risks, management decision-making mechanisms are developed to minimize risk uncertainty, increase their predictability and manageability. mechanisms of marketing communications.

The article proposes a rethinking of non-commercial marketing communications involvement as a necessary mechanism of public administration, as one that provides a service for crisis management and information to the authorities through advisory services in the field of environment, security, economy and social policy at the national level.

The study of active role and significance of marketing communications in the public management has made it possible to find out their features to mitigate certain risks that are inherent in direct and feedback connections available in management systems. After an analysis was carried out of various sources of such risks and threats in internal and external environment where governmental decisions are prepared and implemented, it is now possible to identify, describe and establish a degree to which they affect the nature and contents of public communications.

Key words: *information risks, public administration, marketing communications, management decisions, mass media.*

Постановка проблеми. Проблеми виникнення ризиків в процесах інформаційних трансформацій в системах маркетингових комунікацій публічного управління виникають під час підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Це явище потребує аналізу причин загроз, які ведуть до перекручувань і деформацій суті та змісту інформації про

вжиті управлінські рішення при їх реалізації у зовнішньому середовищі в відкритих соціальних системах.

Саме з процесами реалізації управлінських рішень пов'язане використання некомерційних маркетингових комунікацій в органах влади, і в цьому сенсі вони виступають одним з важливих і необхідних механізмів публічного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі моменти взаємодії між владою і суспільством, застосування маркетингових комунікацій і принципів маркетингової діяльності в своїх дослідженнях піднімають Кіслов Д.В. [1; 2] та колеги Романенко Є.О. й Чаплай І.В. [3], закордонний досвід впровадження ризик-менеджменту в державне управління відображеній у Кулик Г.Ю. [4] або Казаковцева М. В.[5]. Отнюкова М. та Федорова А. розглядають теоретико-методологічні засади рефлексивних комунікацій в ситуації соціально-економічної та політичної кризи [6].

Цікаві погляди й Ліза Д. Еліс на необхідність ефективних стратегій комунікації відносно ризиків у інформаційному середовищі [7] або Murakami M. [8].

Як механізм ефективного управління державними ризиками комунікацією опікуються Бурганова Л.А. та Исхакова Е.І. [9]. А так з огляду на досвід застосування ризик-менеджменту в державному секторі як «Помаранчева книга», що була переглянута у жовтні 2004 року і перейменована на - «Помаранчева книга. Управління ризиками: принципи та основні положення» то корисним для вивчення проблеми ризокономіки комунікаційних систем публічного управління залишається ознайомлення і понині. Тим більше щорічно доповнену на вимогу викликам дає базове уявлення з її концепціями, розробки та впровадження процесів управління ризико-комунікацією в державних організаціях [12].

Мета статті (постановка завдання). На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає в тому, що у складних умовах сучасних загроз і негативних впливів, інформаційних війн, недоброякісної конкуренції, безпосередній дезінформації виникають особливі вимоги до збереження і перетворення інформації, необхідної для всіх внутрішніх управлінських процесів в органах влади, яке залишатиметься мале ефективне без залучення некомерційних маркетингових комунікацій як необхідного механізму публічного управління.

Виклад основного матеріалу. За допомогою використання демпіруючих властивостей маркетингових комунікацій можливо домагатися певною мірою нейтралізації ризиків перекручування інформаційних потоків в каналах управління. Маркетингові комунікації в публічному управлінні повинні повноцінно виконувати роль інформаційного механізму стабілізації і регулювання балансу в системах прямих і зворотних зв'язків влади і суспільства. У підсумку - бути засобом позитивного впливу на населення. Такий механізм інформаційного управління розглядається як система послідовних реалізацій дій, які ґрунтуються на принципах цільової орієнтації.

Маркетингові та дискурсні ризики мас-медіа

Маркетингові прийоми реалізації управлінських рішень за допомогою засобів масової інформації мають свої особливості, які потребують окремого аналізу. Співвідношення маркетингових комунікацій в публічному управлінні та засобів масової інформації та комунікацій з точки зору запобігання і нейтралізації ризиків і загроз сторонніх впливів повинно базуватися на системному підході.

Різноманітність видів маркетингових комунікацій розглядається як в комплексі, який може представляти єдину систему, так і у вигляді окремих елементів узагальненого механізму всіх рівнів публічного управління.

Як механізм публічного управління некомерційна система маркетингових комунікацій крім загальновідомих функцій повинна виконувати ще й такі:

- ✓ здійснювати рекламу державних намірів, проектів і починань;
- ✓ підтримувати маркетинг територій країни;
- ✓ покращувати і посилювати новими прийомами імідж-маркетинг країни;
- ✓ підвищувати ефективність зворотних зв'язків і технологій піару;
- ✓ формувати і застосовувати нові публічні символічні бренди;
- ✓ підтримувати рівень і значення військово-політичного маркетингу в інтересах обороноздатності країни;
- ✓ розвивати засоби протидії і нейтралізації агресивних впливів інформаційних воєн, терористичних загроз та інших негативних впливів;
- ✓ вивчати і своєчасно вживати інноваційні технології інтегрованого маркетингу і здійснювати розробку його перспективних форм.

Система маркетингових комунікацій у такому виконанні - це механізм реалізації управлінських рішень держави та інформаційного впливу на населення країни з метою досягнення взаєморозуміння між владою, мас-медіа та соціумом для розвитку постійних цивілізаційних відносин.

Маркетингові засоби організації політичного дискурсу спрямовані на аналіз, вибір, формування і поширення інформації відповідно до інтересів і вимог громадян-споживачів. Формування такого інформаційного продукту має базуватися на попередньому системному аналізі політичного ринку і на системному підході до його креативного створення, здатності до ефективної генерації і цільовому поширенню. Головними принципами системності при цьому виступають цілісність (максимальне обмеження розбіжностей елементів системи) і узгодженість щодо загальних методів функціонування засобів масової інформації різного політичного спрямування.

Комунікативний або дискурсивний розгляд політичних проблем репрезентує методологічний поворот від класичних парадигм філософії і політології до сучасних посткласичних і постмодерністських поглядів як на роль і значення масових комунікацій для розвитку суспільства, так і на вплив політичних процесів сучасності. При цьому виникла потреба у використанні інституціональних підходів при з'ясуванні та аналізі ролі сучасних масових комунікацій як інституційних систем в організації політичних дискусій і дискурсів.

Політичний дискурс, як різновид політичних комунікацій, спрямований на обмін думками при всебічному розгляді будь-яких проблем життєдіяльності суспільства, націлений на пошук оптимальних шляхів вирішення цих проблем. При цьому суб'єкти політичного дискурсу повинні дотримуватися деяких загальноприйнятих принципів організації дискусій такого типу. Це, зокрема, толерантність, неупередженість, демократичність, об'єктивність, публічність. З цього випливає нормативність поведінки, аргументації, підготовки і демонстрації використовуваної наочної інформації та доказової бази різними учасниками дискурсу, які, як правило, об'єднуються в групи прихильників тієї чи іншої точки зору. Таким чином, формується інституційний характер всього інформаційно-комунікаційного простору кожного конкретного дискурсу, що відповідно вимагає застосування інституційного підходу до аналізу дискурсивних форм реалізації рішень через системи мас-медіа. Політичний дискурс розглядається як сукупність мовних актів, здійснюваних в політичній сфері з метою висловлювання, відстоювання і поширення певних уявлень [11, с. 219].

Історично політичне позиціонування преси виникло тому, що на політичному ринку вони спочатку виконували роль органів партійної преси. При цьому засоби масової інформації постійно розширювали свої читацькі аудиторії, збільшували газетно-журнальні тиражі. Поступово в процесі

розвитку в XIX і XX столітті ці друковані засоби отримали значний суспільний авторитет, привчили населення більшості країн відчувати себе учасниками соціальних процесів і усвідомлювати свою причетність до державних справ і до політики. При цьому під впливом зворотного зв'язку, процесів обміну інформацією вони самі також трансформувалися. Поступово світова практика продемонструвала і довела, що масові комунікації взагалі не можуть бути в наш час повністю підконтрольними ні державі, ні суспільству, ні навіть своїм безпосереднім власникам, хоча і виконують частково безпосередні завдання всіх цих інституцій. Сучасні ЗМІ і PR, незважаючи на відсутність політичного нейтралітету, залишаються і залишатимуться ще надовго таким же звичайним для мас інститутом політичної соціалізації, як церковні конфесії, сім'я, система освіти. Реально сучасні засоби масової інформації одночасно вписані або включені в різні системи соціальних відносин і це сприяє їх особливому становищу як інституту з відносно можливими: а) самостійністю діяльності, б) непідконтрольністю тільки одному суб'єкту впливу.

Оскільки мас-медіа нарівні і одночасно з іншими функціями виконують в кожній країні також і управлінську функцію, то вони є елементом політичної влади або підсистемою публічного управління. Наприклад, американська наукова школа "критичного спрямування" (М. Сміт, М. Херман, Г. Шиллер і інші) розглядає засоби масової інформації як потужний інструмент цілеспрямованого конструювання політичних порядків, як ефективний засіб розвитку необхідних владі зв'язків і відносин з суспільством [12, с. 135]. З таких позицій їх роль маркетингових комунікацій у формуванні політичного дискурсу втілюється в продовженні політики уряду, і тоді вони виступають як інститут, що повністю вбудований в держструктуру. Але така однозначна позиція вступає в суперечність із самою природою масових комунікацій і з деякими іншими визначеннями їх багатофункціональності в соціумі. Збалансувати ці

розбіжності покликані методи і принципи соціально-етичного маркетингу в частині реалізації управлінських рішень за допомогою мас-медіа у зовнішньому соціально-економічному середовищі [13, с. 106].

Розвиток комплексу інститутів політичного дискурсу має спиратися не на одну, хоча і домінуючу функціональну ознаку (управлінська), а на деяку сукупність взаємопов'язаних функцій. Серед них відзначимо такі, як: представницька, конструктивно-критикуюча, прогнозно-діагностична, просвітницька та ринкова.

Представницька функція є по своїй суті сигнальною. З її допомогою сигналізують суспільству про наявність соціальних, політичних, релігійних, загальних або локальних конфліктів. Одночасно вона повинна попереджати населення про методи захисту від загроз такого типу конфліктних ситуацій, розкривати їх характер, природу, розмах. У разі політичного забарвлення конфлікту, який зображують, коментують або оцінюють політичні журналісти для підтримки політичного дискурсу навколо нього, іноді виникають і внутрішні загрози. Це відбувається тоді, коли політичні оглядачі, ведучі політичних шоу, під час діалогу з владою підміняють собою як громадськість, так і її представництва (партії, рухи, громадські організації). Крім того, вони ж самі створюють і поширюють через мас-медіа деяку політичну міфологію, що спонукає певні верстви населення до дій, які зовсім не відповідають їх справжнім інтересам.

Критико-конструктивна функція в організації та формуванні політичного дискурсу безпосередньо випливає з представницької функції і є, по суті, її продовженням. Якщо засоби масової інформації прагнуть висвітлити ті чи інші інтереси або очікування громадян (окремих прошарків, груп), то вони неодмінно впливають на певні позиції влади і змушені виступати з критичним аналізом останніх. Це відбувається тому, що, включаючись в гру з розгляду конфлікту з боку тієї чи іншої групи,

вони, хоча і тимчасово, але стають на позиції цих груп, а іноді і індивідів, які, як правило, мають своє вузьке і обмежене бачення проблеми.

Висновок. Феномен виникнення зон трансформаційних ризиків при прямих і зворотніх переходах в системах: інформація - знання - інформація повинні стати предметом міжгалузевих досліджень і практичних напрацювань з урахуванням новітніх досягнень, перш за все, теорії інформації, комунікології, психології, маркетології і соціології. Досвід проблем виникнення і наявності інформаційно-управлінських ризиків може, в тому числі, спиратися на методологію, принципи і способи взаємин і взаємозв'язків влади з населенням країни, засновані на теорії соціально-етичного маркетингу, що визначає оптимальне співвідношення прийнятих рішень зі сприятливими умовами і факторами їх сприйняття у зовнішньому соціальному середовищі.

При цьому слід постійно мати на увазі, що роль масових комунікацій, а, отже, ефект від маркетингових комунікацій в країні в будь-яких національних заходах, особливо соціально-політичного змісту, безпосередньо корелюється зі ступенем довіри населення як до них самих, так і до влади.

Література

1. Кіслов Д.В. Система державних маркетингових комунікацій: теорія і практика: монографія / Д.В. Кіслов. Київ : «Леся», 2015. 407 с.
2. Кіслов Д.В. Системність криз та кризи управлінських систем / Д.В. Кіслов // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2013. № 2. С. 23-29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_5
3. Кіслов Д.В. Маркетингова комунікологія як механізм реалізації державної політики / Д.В. Кіслов, Е.О. Романенко, І.В. Чаплай. Київ:

ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 412 с. URL: http://vadnd.org.ua/app/uploads/2018/01/5-1.pdf.

4. Кулик Г.Ю. Государственное управление / Г. Ю. Кулик // Электронный вестник. 2013. № 37. С. 32-44.
5. Казаковцева М.В. Внедрение методов риск-менеджмента как основа повышения качетсва государственного управления / М.В. Казаковцева // Вестник Марийского государственного университета: экономические науки. Йошкар-Ола: МарГУ, 2014. № 2 (14). С. 54-59. DOI: 10.30914 / 2072-6783
6. Федорова А.В. Рефлексивные коммуникации и риски в контексте процессов организационного управления / А В Федорова, М.С. Отнюкова // Вестник Поволжского института управления. 2017. Том 17. С. 79-86. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/refleksivnye-kommunikatsii-i-riski-v-kontekste-protsessov-organizatsionnogo-upravleniya/viewer. DOI 10.22394/1682-2358-2017-2-79-86
7. Ellis, L. The need for effective risk communication strategies in today's complex information environment // Harvard T. H. Chan School of Public Health, Executive. URL: www.hsph.harvard.edu/ecpe/effective-risk-communication-strategies
8. Murakami M. Building risk communication capabilities among professionals: Seven essential characteristics of risk communication. / Michio Murakami, Atsushi Kumagai, Akira Ohtsuru // Radiation Protection Dosimetry, 182 (1), PP. 120-127. URL: https://doi.org/10.1093/rpd/ncy140
9. Бурганова Л.А. Риск-коммуникация как механизм эффективного управления рисками. / Л.А. Бурганова, Э.И. Исхакова // Вестник экономики, права и социологии. Казань: 2019. № 1. С. 132-135
10. Mark Ripley The Orange Book: Management of Risk - Principles and Concepts. HM Government. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/

attachment_data/file/866117/6.6266_HMT_Orange_Book_Update_v6_WEB.PDF

11. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (гол.), Ю. Шаповал (заст. гол.) та ін. К: Парламентське видавництво,2011. 808 с.
12. Кіслов Д.В. Роль ЗМІ у формуванні політичного дискурсу як засіб державного маркетингу / Д.В. Кіслов // Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 1. С. 133–137.
13. Соціально–етичний маркетинг» / за заг. ред. А.А. Мазаракі, Є.В. Ромата. 2-ге вид., перероб.і допов. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. 372 с.

References

1. Kislov D.V. Sistema derzhavnih marketingovih komunikacij: teoriya i praktika: monografiya / D.V. Kislov. Kiyiv : «Lesya», 2015. 407 s.
2. Kislov D.V. Sistemnist kriz ta krizi upravlinskih sistem / D.V. Kislov // Visnik Nacionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukrayini. 2013. № 2. S. 23-29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_5
3. Kislov D.V. Marketingova komunikologiya yak mehanizm realizaciyi derzhavnoyi politiki / D.V. Kislov, E.O. Romanenko, I.V. Chaplaj. Kiïv: DP «Vid. dim «Personal», 2018. 412 s. URL: http://vadnd.org.ua/app/uploads/2018/01/5-1.pdf.
4. Kulik G.Yu. Gosudarstvennoe upravlenie / G. Yu. Kulik // Elektronnyj vestnik. 2013. № 37. S. 32-44.
5. Kazakovceva M.V. Vnedrenie metodov risk-menedzhmenta kak osnova povysheniya kachetsva gosudarstvennogo upravleniya / M.V. Kazakovceva // Vestnik Marijskogo gosudarstvennogo universiteta: ekonomicheskie nauki. Joshkar-Ola: MarGU, 2014. № 2 (14). S. 54-59. DOI: 10.30914 / 2072-6783

6. Fedorova A.V. Refleksivnye kommunikacii i riski v kontekste processov organizacionnogo upravleniya / A V Fedorova, M.S. Otnyukova // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. 2017. Tom 17. S. 79-86. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/refleksivnye-kommunikatsii-i-riski-v-kontekste-protsessov-organizatsionnogo-upravleniya/viewer. DOI 10.22394/1682-2358-2017-2-79-86
7. Ellis, L. The need for effective risk communication strategies in today's complex information environment // Harvard T. H. Chan School of Public Health, Executive. URL: www.hsph.harvard.edu/ecpe/effective-risk-communication-strategies
8. Murakami M. Building risk communication capabilities among professionals: Seven essential characteristics of risk communication. / Michio Murakami, Atsushi Kumagai, Akira Ohtsuru // Radiation Protection Dosimetry, 182 (1), PP. 120-127. URL: https://doi.org/10.1093/rpd/ncy140
9. Burganova L.A. Risk-kommunikaciya kak mehanizm effektivnogo upravleniya riskami / L.A. Burganova, E.I. Ishakova // Vestnik ekonomiki, prava i sociologii. Kazan: 2019. № 1. S. 132-135
10. Mark Ripley The Orange Book: Management of Risk - Principles and Concepts. NM Government. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/866117/6.6266_HMT_Orange_Book_Update_v6_WEB.PDF
11. Politichna enciklopediya / redkol.: Yu. Levenec (gol.), Yu. Shapoval (zast. gol.) ta in. K: Parlamentske vidavnictvo,2011. 808 s.
12. Kislov D.V. Rol ZMI u formuvanni politichnogo diskursu yak zasib derzhavnogo marketingu / D.V. Kislov // Naukovi zapiski In-tu zakonodavstva Verhovnoyi Radi Ukrayini. 2015. № 1. S. 133–137.
13. Socialno–etichnij marketing» / za zag. red. A.A. Mazaraki, Ye.V. Romata. 2-ge vid., pererob.i dopov. K.: Kiyiv. nac. torg.-ekon. un-t, 2017. 372 s.