

І.П. Ковалевіч,

здобувач кафедри державного будівництва ХарРІ НАДУ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано теоретичні засади формування та забезпечення зворотного зв'язку в управлінській діяльності взагалі та державному управлінні зокрема.

Ключові слова: суб'єкт, об'єкт, зворотний зв'язок, державне управління.

Необхідною умовою прозорості та відкритості органів влади, а відповідно й підвищення ефективності її діяльності в процесі вироблення державної політики, пошуку розв'язання невідкладних проблем Українського народу виступає співпраця органів державної влади та органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства.

Сьогодні органам державної влади та управління з метою оптимізації своєї діяльності необхідна підтримка громадськості, ефективний зворотний зв'язок між державою та суспільством.

Реальними кроками в удосконаленні механізмів забезпечення зворотного зв'язку органів влади та суспільства стали закони України “Про звернення громадян”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади”, постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, “Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства”, в яких визначено стратегічні напрямки цієї співпраці на основі принципів співпраці, відкритості у діяльності, взаємної відповідальності та соціального партнерства.

Проте недостатня реалізація механізмів діалогу в управлінні державою, зміщення центру взаємодії в цьому процесі на суб'єкти влади, відсутність з

боку держави ефективного зворотного зв'язку з інституціями громадянського суспільства “створили внутрішньо суперечливу ситуацію в державі і породили високий рівень невдоволеності діяльністю органів влади всіх рівнів, при цьому чим вищим є рівень влади, тим вище невдоволеність її діяльністю” [1].

Тому необхідною умовою в процесі становлення та розвитку в Україні громадянського суспільства є утвердження в роботі політичних структур механізму зворотного зв'язку, тобто симетричної моделі комунікації між інститутами влади та громадськістю.

Сучасне суспільство вимагає від влади таких якостей, як відкритість, прозорість, поінформованість, наявність ефективно функціонуючого зворотного зв'язку.

Проблематика комунікативної діяльності органів влади досить широко розроблена в теоретичному плані. Серед вітчизняних дослідників, чий науковій праці присвячені цій темі, можна виокремити В. Князева, Н. Нижник, В. Малиновського, О. Виханського, А. Наумова, Є. Ромата, О. Крутій, А. Серанта та ін.

Однак у своїх працях вони зосереджували увагу, перш за все, на темі зв'язків з громадськістю як комунікативного аспекту діяльності органів влади, а науково-теоретичні питання забезпечення зворотного зв'язку в державному управлінні досконало не досліджували. Існуючі в Україні дослідження не відбивають сучасного контексту вивчення феномену “зворотного зв'язку в державному управлінні” з урахуванням специфіки трансформаційних процесів в українському суспільстві. Тому, незважаючи на всі складнощі, дослідницькі зусилля в цьому напрямку в умовах реформування державного управління становлять особливе теоретичне і практичне значення.

Метою статті є аналіз наявних теоретичних засад забезпечення зворотного зв'язку в управлінській діяльності взагалі та державному управлінні зокрема.

Вирішення цього завдання визначається, перш за все, аналізом управлінських відносин у державному управлінні, які будуються на засадах владної субординації, тобто розуміється як “розпорядження – виконання” в системі суб’єкт управління – об’єкт управління.

Загальновідомо, що прояви державно-управлінських відносин визначаються інтересами, потребами, правами та обов’язками учасників, якими є об’єкт та суб’єкти управління. При цьому об’єктом управлінських відносин є забезпечення (тобто створення) оптимальних організаційних умов спільної діяльності людей, спрямованої на досягнення певного загального результату.

Хоча автори навчального посібника “Теорія та історія державного управління” вважають, що “управлінські відносини – це система стійких вертикальних і горизонтальних зв’язків, які виникають внаслідок субординації, співпідлеглості та співпраці в процесі управлінської діяльності. Зв’язки розподіляються на суб’єктно-об’єктні (прямі), об’єктно-суб’єктні (зворотні), а також суб’єктно-суб’єктні та об’єктно-об’єктні [2].

Як відомо, суб’єкт державного управління не може існувати без відповідних керованих об’єктів, і тільки разом вони утворюють систему державного управління. Відтак, ця система повинна охоплювати: організацію і функціонування керуючої системи; зв’язки керуючої системи з керованими об’єктами; структуру керованої системи і безпосередньо сприймають державно-управлінський вплив або беруть участь у його формуванні.

Виходячи з того, що зворотні зв’язки відбивають рівень, глибину, адекватність сприйняття керованими об’єктами управлінського впливу суб’єкта державного управління, кожному керуючому суб’єкту необхідно достовірно і своєчасно знати, як втілюється його вплив у функціонуванні керованих об’єктів. Слід зазначити, що інформація про цей вплив отримується в процесі здійснення контролю, за результатами якого суб’єкт управління має прийняти рішення щодо форми і змісту подальшого впливу на об’єкт управління.

Водночас Г. Одінцева поділяє зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами державного управління на об'єктні та суб'єктні. Причому зворотні об'єктні взаємозв'язки інформують про адекватність сприйняття управлінського впливу, визначають дійсну роль суб'єкта управління у функціонуванні керованої системи, дають уявлення про ефективність управління об'єктом, формують ступінь обізнаності керуючої системи щодо стану керованої. Суб'єктні зворотні взаємозв'язки характеризують доцільність внутрішньої організації керуючої системи; визначають раціональність діяльності органу управління в цілому та його окремих підрозділів; дають можливість побачити, зрозуміти та оцінити реакцію кожного нижче розташованого рівня управління на дії вищого керівництва; можуть створювати на якийсь час удаване враження шляхом викривлення інформації, прямого обману, корупції; поєднані з об'єктними зв'язками, нібито вмонтовані в них, забезпечують надійну взаємодію держави з керованими системами [3].

В останні роки у державному управлінні починає домінувати нова концепція, коли вертикальним управлінським відносинам протиставляються горизонтальні управлінські відносини, так звані несубординаційні, що визначає нову форму відносин “суб'єкт – об'єкт управління” й охоплює зміст поняття “зворотний зв'язок”.

Тобто мова йде про те, що процес державного управління не може зводитися до простої схеми “об'єкт – суб'єкт державного управління”, оскільки в ньому актуалізуються ще два типи відносин, а саме: відносини між державою в цілому та органами управління; відносини між окремими суб'єктами державного управління.

Загальноновизнано, що будь-яка система функціонує ефективно за умови існування налагодженого зворотного зв'язку.

Розглянемо підходи науковців до визначення категоріального апарату поняття “зворотний зв'язок”.

Так, С. Хаджирадева та С. Яроміч вважають, що зворотний зв'язок – це інформація, яка надається особі стосовно його або її поведінки (або відсутність поведінки) [4].

Проте, Л. Ітельсон зворотний зв'язок розглядає як необхідну умову будь-якої доцільної діяльності, незалежно від того, ким або чим вона здійснюється [5].

Зважаючи на те, що успішність управлінської діяльності певною мірою залежить від дотримання системного принципу зворотного зв'язку інформаційних потоків, його сутність полягає у зв'язку між отриманим ефектом та управлінським впливом. Саме тому В. Новак тлумачить зворотний зв'язок як інформаційне забезпечення управлінського процесу, що в соціальному варіанті є необхідною умовою ефективності управлінських рішень [6].

Укладач Великого тлумачного словника сучасної української мови В. Бусел надає декілька визначень цьому терміну, вважаючи, що “зворотний зв'язок – це:

- вплив результатів функціонування якої-небудь системи (об'єкта) на характер подальшого її функціонування;
- врахування нових чинників, дослідних даних на стані вдосконалення знання, теорії;
- реакція у відповідь на чий-небудь вплив, звертання, вступ у контакт;
- протилежний лицьовому, видимому (про бік чого-небудь);
- який стосується до суб'єкта дії;
- який викликає, обумовлює обернену взаємозалежність двох чи кількох елементів, явищ, подій і т.ін.” [7].

У той же час, О. Крутій робить наголос на тому, що зворотний зв'язок є одним з критеріїв соціального діалогу [8].

Слід зазначити, що вищенаведені визначення поняття зворотного зв'язку сформовані виходячи із загальнотеоретичних поглядів на це явище.

Наступний етап дослідження полягає у виявленні ролі зворотного зв'язку в державному управлінні.

Як відомо, без механізму зворотного зв'язку між суб'єктом і об'єктом процес державного управління втрачає чіткість і цілеспрямованість. Мова йде, про те, що для того, щоб успішно управляти, той, хто керує, повинен знати результати свого управлінського впливу на об'єкти управління.

До цього можна також додати, що до основних принципів державного управління відноситься принцип зворотного зв'язку та самокорекції рішень, що визначає порядок, за яким управлінці або колегіальні органи влади постійно взаємодіють зі своїм об'єктом керівництва (молоддю, безробітними, людьми похилого віку, представниками бізнесу тощо).

Реалізація зворотного зв'язку логічно пов'язана з оцінкою кінцевих результатів діяльності всього органу управління і з послідовним поверненням до оцінки рівня досягнення проміжних цілей як результатів діяльності підрозділів та окремих працівників. Налагодження зворотного зв'язку рівнозначне визначенню відповідальності керівників і спеціалістів за результати своєї діяльності. Зворотний зв'язок є головним важелем зниження ентропії (безладної взаємодії) і підвищення рівня самоорганізації органу управління, що є характерним соціальним об'єктом, кінцеві результати діяльності якого опосередковані діяльністю інших соціальних об'єктів. Виключну роль у процесі реалізації зворотного зв'язку набувають інструментальні технології оцінки результатів діяльності колективів (групи) і кожного працівника [9].

Як стверджують науковці, вибір конкретних об'єктів для державного управління означає конкретизацію місії державного управління, його завдань та цілей, функцій та методів, засобів впливу. Тому об'єкти управління з усіма їхніми специфічними завданнями, інтересами, особливостями побудови та функціонування безперечно чинять зворотний вплив на суб'єкта управління, тобто на орган державного управління. Причому слід зазначити, що цей зворотний зв'язок є необхідною умовою ефективного управління взагалі й

державного управління зокрема, а певні реакції керуючого органу є цілком виправданими та суб'єкт управління зазнає адекватних впливів на свою адресу з боку керованого об'єкта.

На нашу думку, найбільш повне визначення зворотного управлінського зв'язку надав В. Малиновський, який визначає його як зв'язок від об'єкта до суб'єкта управління, який надає інформацію про стан об'єкта, його діяльність щодо виконання рішень і базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний управлінський зв'язок дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи та засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління. Він синтезує дії внутрішнього та зовнішнього середовищ (стосовно певного об'єкта управління), що відображають численні причинно-наслідкові зв'язки [10].

За ситуації, що склалася в Україні, можна стверджувати: на рівні відносин “влада – громадянин” зворотний зв'язок ще діє, а ось на рівні “регіони – центр”, і особливо на рівні місцевого самоврядування, механізму забезпечення центральної влади об'єктивною інформацією фактично не існує. Серед основних причин цього становища – висока особиста залежність представників “виконавчої вертикалі” від центру; формування бюджету зверху до низу; підпорядкованість центральних ЗМІ столичним групам впливу, тому позиції керівників регіональних органів влади можуть бути доведені до центрального керівництва за допомогою преси лише фрагментарно, з вузького кола питань і нечасто.

Незважаючи, на те, що існують такі форми спілкування керівників регіонів з керівництвом держави як Рада регіонів, або періодичні зустрічі з Президентом, прем'єром та деякими членами уряду, такий обмін думками забезпечує тільки доведення до регіональних лідерів рішень керівництва держави. І навпаки, тут мова не йде про доведення до вищих посадовців конкретних проблем, можливостей регіонів та найбільш вірогідної реакції населення на ті чи інші рішення.

Зрозуміло, що за відсутності зворотного зв'язку процес державного управління країни в цілому, окремих регіонів, галузей або сфер можна скерувати не у потрібному напрямку.

Складні соціально-економічні та політичні процеси, що відбуваються в Україні, ставлять на порядок денний питання активізації процесів співпраці органів влади з інституціями громадянського суспільства, бізнесовими структурами задля сталого розвитку держави та її регіонів.

Тому органи влади повинні забезпечити можливість функціональної взаємодії з кожним громадянином, з кожною суспільною організацією і з кожною юридичною особою з метою забезпечення функціональної взаємодії з кожним.

Наведені точки зору та огляд джерел надають можливість узагальнити, що управління є процесом взаємодії підсистем – суб'єкта та об'єкта управління, також можна стверджувати, що суб'єкт управління має на систему прямий вплив, а система, як об'єкт управління, здійснює зворотний вплив на суб'єкт. У цьому випадку під системою розуміється система природних процесів, які мають об'єктивний динамічний характер.

Механізмом зворотного зв'язку тут виступає існування каналів для отримання владою інформації стосовно оцінки населенням, громадськими організаціями, підприємницькими колами, іншими владними структурами тих чи інших аспектів її діяльності. Одним з основних завдань цього механізму повинно стати забезпечення реалізації основних громадянських прав і свобод, переведення їх з теоретичної площини в практичну, забезпечення збалансованого зворотного зв'язку між громадянами і органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Зважаючи на це, потребує вдосконалення взаємодія органів державної влади із засобами масової інформації та громадськими організаціями в питаннях забезпечення громадськості достовірною й всебічною інформацією про діяльність органів державної влади, налагодження постійного зворотного зв'язку органів державної влади із засобами масової інформації та

громадськими організаціями, забезпечення їх взаємної відповідальності за вирішення цих завдань.

На наш погляд, слід повніше враховувати громадську думку, контроль як канали зворотного зв'язку в системі державного управління, використовувати інформаційний масив для вироблення і прийняття найбільш обґрунтованих та ефективних управлінських рішень. До речі, за допомогою контролю суб'єкт управління також отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів.

Можна стверджувати, що зворотний зв'язок є важливою моделлю спілкування з громадськістю, а значить, і вивчення думки про дії влади. Це повинно реалізуватися місцевими органами влади шляхом опитування, анкетування, громадських слухань, розгляду звернень громадян, зустрічей з громадськістю.

Відтак, необхідно констатувати, що час вимагає дотримання та запровадження в практичну площину теоретичних засад забезпечення збалансованого зворотного зв'язку між суб'єктами та об'єктами державного управління, між державою в цілому та органами управління, між окремими суб'єктами державного управління, соціально-економічною ситуацією в країні та новими життєвими стратегіями громадян.

Список використаних джерел

1. Політика регіональних органів влади: теорія і практика: Монографія / В.П. Єлагін, В.В. Лісничий, О.Д. Куценко та ін.; За заг. ред. В.П. Єлагіна. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
2. Теорія та історія державного управління: Навч. посіб. / Г.С. Одінцева, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова та ін. – К.: “ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.
3. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у таблицях і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
4. Основи професійної підготовки державних службовців: Навч. посіб. / За заг. ред. Є.І. Бородіна, В.Г. Логвінова, О.Ф. Мельникова, П.І. Шевчука: С.К. Хаджирадєва, С.А. Яроміч. Комунікації, ділове спілкування та управління конфліктами в колективі. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 100 с.
5. *Ительсон Л.Б.* Математические и кибернетические методы в педагогике. – М.: Просвещение, 1964. – 248 с.
6. *Новак В.О.* Основи теорії управління: Навч. посіб. – К.: НАУ, 2001. – 236 с.

7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. допов. та CD / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с. ; іл.
8. *Крутій О.М.* Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості: Монографія. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 236 с.
9. *Дмитренко Г., Гошко А.* Підвищення ефективності державної служби в Україні: методологічний підхід // “Вісник державної служби України”. – 2000. – № 3.
10. *Малиновський В.Я.* Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Атіка, 2005. – 240 с.

***Kovalevitch I.P.* Theoretical bases of the public administration monitoring insurance.**

Theoretical bases of the development and implementation the monitoring in managerial activity at all, and in public administration directly were analyzed.

Key words: subject, object, monitoring, monitoring in public administration.

***Ковалевич И.П.* Теоретические основы обеспечения обратной связи в государственном управлении.**

Проанализированы теоретические основы формирования и обеспечения обратной связи в управленческой деятельности и в государственном управлении в частности.

Ключевые слова: субъект, объект, обратная связь, государственное управление.