

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 342.571

А.Ф. Подорван, аспірант

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ПРИНЦИП ЗВОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ ЯК ОСНОВА КОМУНІКАЦІЙ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ****А.Ф. Подорван**, аспирант

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ПРИНЦИП ОБРАТНОЇ СВ'ЯЗИ КАК ОСНОВА КОМУНІКАЦІЙ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЇ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЮ****Andrii Podorvan**, PhD student

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

**THE PRINCIPLE OF FEEDBACK AS A BASIS FOR COMMUNICATION
BETWEEN STATE AUTHORITIES AND THE PUBLIC**

Розглянуто теоретико-прикладні аспекти принципу зворотного зв'язку під час здійснення комунікацій органу влади з громадськістю. Також подано класифікацію функцій комунікацій з громадськістю, приклади реалізації зворотного зв'язку в органі виконавчої влади.

Ключові слова: зворотний зв'язок, комунікації з громадськістю, реформи, інформація, механізм державного управління.

Рассмотрены теоретико-прикладные аспекты принципа обратной связи при осуществлении коммуникаций органа власти с общественностью. Также представлена классификация функций коммуникаций с общественностью, примеры реализации обратной связи в органе исполнительной власти.

Ключевые слова: обратная связь, коммуникация с общественностью, реформы, информация, механизм государственного управления.

The article discusses the theoretical and applied aspects of feedback in the process of public communication in the authority. Also the classification of the functions of public communication is presented and the examples of feedback in the executive branch.

Key words: feedback, public communication, reforms, information, mechanism of public management.

Постановка проблеми. В основі ефективної діяльності державного управлінського апарату лежить спроможність продукувати, передавати, накопичувати, аналізувати та застосовувати інформацію. Важливою ланкою у цьому процесі є система обміну інформацією між органом виконавчої влади та громадянами. Така система ґрунтується на принципі зворотного зв'язку.

У той же час, державний апарат в Україні через надмірну бюрократизацію та тяжіння до неpubлічності та закритості не досяг належного рівня відкритості і прозорості. Більшість заходів із залучення громадян до управління державними справами носять формальний характер. Як результат, органи виконавчої влади, реалізуючи державну політику, можуть лише підтримувати наявні соціально-економічні та суспільно-політичні процеси, не маючи жодних можливостей для впливу чи реформування.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Різні аспекти процесу зворотного зв'язку в управлінні вивчали О. Трухачов (зворотний зв'язок у політичній комунікації), О. Совгіря (принципи відкритості, прозорості та гласності у діяльності влади), А. Баровська (державна комунікативна політика), Н. Гудима, Т. Андрійчук, В. Мельниченко (принципи прозорості та відкритості органів державного управління), А. Федоренко (PR-комунікація), Є. Тихомирова, Г. Почепцов, С. Бір (загальні теорії комунікації та комунікативні технології), Н. Вінер (дослідження принципу зворотного зв'язку під час моделювання систем).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Нині діючий механізм комунікації з громадськістю працює більшою мірою як система передачі інформації від органу виконавчої влади до громадськості і повернення цієї ж інформації у трансформованому вигляді. На практиці це виявляється у проведенні органом влади роз'яснювальної роботи, організації консультацій з громадськістю та залученні пред-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ставників інститутів громадянського суспільства до роботи у консультативно-дорадчих органах.

Водночас, базовий принцип комунікації – принцип зворотного зв'язку – передбачає не тільки передачу інформації, а й відповідну корекцію всієї системи управління на основі отриманої, трансформованої, доповненої та обробленої інформації.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є теоретичне обґрунтування необхідності дотримання принципу зворотного зв'язку під час здійснення комунікацій органу влади з громадськістю. Завдання дослідження – з'ясувати визначення поняття «зворотний зв'язок» як одного з принципів комунікацій з громадськістю, дослідити практичний аспект дотримання органом виконавчої влади принципу зворотного зв'язку під час забезпечення комунікацій з громадськістю у Чернігівській обласній державній адміністрації (далі – ЧОДА).

Виклад основного матеріалу. Комунікація з громадськістю (або PR-комунікації) в органах виконавчої влади – один з механізмів державного управління, який має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Термін «комунікація» у державному управлінні визначається як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складова процесу взаємодії влади і громадянського суспільства [1, с. 197].

Водночас, комунікації з громадськістю стають найбільш адекватною у сучасних умовах формою саморефлексії суспільства й ефективним механізмом управління його соціокультурними потребами [12, с. 136].

Базовим принципом забезпечення ефективної комунікації з громадськістю є принцип зворотного зв'язку. Зворотний зв'язок передбачає наявність каналу для передачі інформації від суб'єкта управління до об'єкта управління, на який ця інформація спрямована. А реалізується зворотний зв'язок через повернення вихідної інформації на початок (до суб'єкта управління) у незмінному або зміненому вигляді.

Критерій присутності зворотного зв'язку в комунікаціях – кількісні та якісні зміни, які стосуються самої інформації, що передається, а також всієї системи управління.

Зворотний зв'язок у системі державного управління – це вплив результатів функціонування системи державного управління на характер цього функціонування. У системі державного управління видається можливим виділити два типи зворотних зв'язків: об'єктні та суб'єктні. **Об'єктні** зворотні зв'язки відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття об'єктами управління управлінських впливів суб'єкта державного управління. **Суб'єктні** зворотні зв'язки характеризують доцільність і раціональність власної, внутрішньої організації і діяльності суб'єкта державного управління загалом, його підсистем, ланок і окремих компонентів [1, с. 197].

Розглянемо основні функції комунікацій з громадськістю в органах державної влади з огляду на дотримання під час їх реалізації вказаних типів зворотного зв'язку.

Інформаційна функція передбачає наявність *змісту* інформації, яку потрібно передати від органу виконавчої влади до об'єкта комунікацій і у зворотному напрямі, наявність *джерел* (суб'єкта) інформації, *каналів* поширення інформації, *споживачів* (об'єктів) інформації.

Зміст інформації – це: офіційні повідомлення про діяльність органу виконавчої влади; проекти регуляторних актів; проекти рішень, оприлюднені для консультацій з громадськістю; анонси важливих подій, заходів, прямих телефонних ліній, медіа-заходів.

Базовими критеріями для інформації є важливість (інформація є важливою, якщо вона релевантна, тобто має зв'язок з вирішенням проблеми, і якщо її використання мо-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

же внести зміни у діяльність) та достовірність (ступінь достовірності інформації оцінюється відношенням кількості помилкових елементів інформації до загальної кількості всіх елементів інформації) [6, с. 195].

Джерела інформації: загальні (орган виконавчої влади як суб'єкт управління, структурні підрозділи органу виконавчої влади) або окремі (визначені представники органу виконавчої влади, експерти з окремих соціально-економічних та суспільно-політичних питань; інші визначені особи).

Канали поширення інформації:

– офіційні: інтернет-сторінка органу виконавчої влади; власне друковане видання органу виконавчої влади (вісник, бюлетень тощо);

– неофіційні: сторінка органу виконавчої влади у соціальних мережах; комунікація через інститути громадянського суспільства.

Споживачі (об'єкти) інформації: інші органи виконавчої влади; окремі громадяни; ЗМІ; зацікавлені групи громадян (умовні групи); інститути громадянського суспільства; підприємства та організації.

Головними ознаками дотримання принципів зворотного зв'язку під час реалізації інформаційної функції є наявність чітко визначених джерел та каналів інформації, які визнаються всіма споживачами інформації. Необхідним є також прийняття загальнови-знаних критеріїв оцінки змісту інформації щодо її важливості та достовірності, сприйняття джерел та каналів поширення інформації.

Практичний аспект забезпечення інформаційної функції в ЧОДА представлено на рис. 1.

Складові функції	Практичний аспект	Зворотний зв'язок
Суб'єкт комунікації	<ul style="list-style-type: none"> • ЧОДА як суб'єкт владних повноважень 	<ul style="list-style-type: none"> • наявність відповідних підрозділів для забезпечення комунікації: прес-служба ЧОДА, департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю, відповідальні за комунікацію зі ЗМІ та громадськістю особи у кожному структурному підрозділі ЧОДА.
Зміст інформації	<ul style="list-style-type: none"> • офіційні повідомлення про діяльність ЧОДА; • проекти регуляторних актів ЧОДА; • проекти рішень та заходів, оприлюднені для консультацій з громадськістю; • анонси важливих подій, заходів, прямих телефонних ліній з керівниками, прес-конференцій, брифінгів, прес-клубу «Ділове слово». 	<ul style="list-style-type: none"> • моніторинг ЗМІ щодо поширення інформації; • збір та опрацювання пропозицій у рамках консультацій з громадськістю, прямих телефонних ліній; • визначення тем медіа-заходів з урахуванням моніторингу ЗМІ, пропозицій журналістів та громадськості.
Джерела інформації: загальна та окремі	<ul style="list-style-type: none"> • голова та заступники голови ЧОДА; • керівники структурних підрозділів ЧОДА; • речник ЧОДА (в окремих випадках); • визначені спікери з питань інвестицій, соціальної політики, економічного розвитку тощо; • радники голови ЧОДА. 	<ul style="list-style-type: none"> • визначення додаткових спікерів у разі резонансної теми; • участь спікерів у заходах з консультацій з громадськістю.
Канали поширення інформації: офіційні, неофіційні	<ul style="list-style-type: none"> • офіційний сайт ЧОДА; • офіційні сайти структурних підрозділів ЧОДА; • власне друковане видання; • Чернігівська ОДТРК, обласна газета «Деснянська правда»; • сторінка ЧОДА у мережі ФБ, канал на YouTube; • адресна розсилка на обласні (27), районні та міські (32) ЗМІ та ІГС (понад 300). 	<ul style="list-style-type: none"> • система електронного звернення; • моніторинг соціальних мереж; • опрацювання прямих звернень чи пропозицій ІГС.

Рис. 1. Практичний аспект забезпечення інформаційної функції в ЧОДА

Наступна функція – **функція зміни у структурі суб'єкта управління** внаслідок отриманого зворотного зв'язку. Ця функція розглядає орган влади як систему, яка потребує постійного урівноваження або зміни. Таким чином, зворотний зв'язок розуміється

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ся як процес повернення частини вихідної інформації на її вхід, який потім змінюється [2, с. 407].

Поняття зворотного зв'язку в комунікації також може аналізуватись з математичного погляду. Відповідно, зворотний зв'язок може бути позитивним чи негативним.

Зворотний зв'язок намагається протидіяти тому, що робить система, відповідно такий зворотний зв'язок є негативним [3, с. 164]. Негативний зворотний зв'язок при збільшенні сигналу на виході викликає зменшення сигналу на вході і, таким чином, у принципі є стабілізуючим [2, с. 408]. Такий зворотний зв'язок підтримує систему (у цьому випадку – орган виконавчої влади) у заданому стані, стабілізує її.

Позитивний зворотний зв'язок викликає збільшення рівня сигналу на виході і, відповідно, на вході [2, с. 408]. Отже, такий зворотний зв'язок слугує для переведення системи (органу влади) у новий стан, який залежить від конкретної ситуації. Вплив здійснюється на суб'єкт управління, його внутрішню систему та структуру, форми та методи діяльності.

Практичні приклади реалізації цієї функції є вдосконалення механізмів поширення інформації:

– зміна (якісна чи кількісна) змісту інформації, яка поширюється суб'єктом управління (наприклад, поширення інфографіки замість текстових повідомлень, використання форм візуалізації інформації тощо);

– зміна джерел та каналів поширення інформації (поширення інформації через додаткові заходи, планування медіа-заходів із урахування пропозицій ЗМІ, створення чи переформатування структурних підрозділів, які відповідають за комунікацію з громадськістю тощо);

– удосконалення механізмів комунікації з громадськістю в органі виконавчої влади (наприклад, спільні проекти з ІГС, коли орган влади виступає як партнер чи бенефіціар, організація додаткових заходів з консультацій з громадськістю для отримання якнайбільшої кількості пропозицій).

Приклади роботи негативного та позитивного зворотного зв'язку представлені на рис. 2.

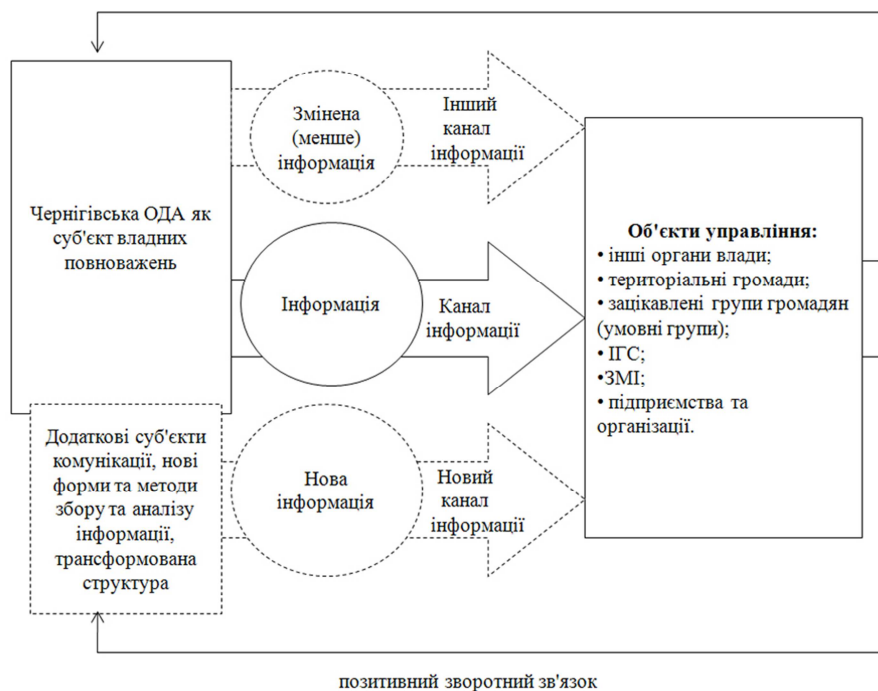


Рис. 2. Приклади роботи негативного та позитивного зворотного зв'язку

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Неврахування в роботі функції зміни у структурі суб'єкта управління може у критичних випадках спричинити неефективність комунікації, несприйняття об'єктами комунікацій всієї системи. Приладом можуть слугувати події лютого–березня 2014 року. Наявна (на той час) система координування комунікативних підрозділів органів державної влади виявилася недостатньо ефективною, що обумовило стрімку появу нових суб'єктів інформаційного простору України у 2014 році [7, с. 37].

На регіональному рівні це призвело до створення великої кількості нових інститутів громадянського суспільства, їх об'єднання та координацію у постійному пошуку нових шляхів для здійснення безпосереднього впливу на органи влади, часто – в обхід пропонуваної владою механізмів. Крім того, частина комунікації перейшла у неформальні канали замість офіційних.

Важливою функцією комунікацій з громадськістю в органах виконавчої влади є **освітня функція**. Вона передбачає формування у споживачів (суб'єктів) інформації *відповідних знань, навичок та вмінь* щодо пошуку, отримання, інтерпретації, аналізу та трансформації отриманої інформації, а також відповідного розуміння адміністративно-правових норм функціонування державного апарату.

Без прозорості як належної обізнаності громадян та їх колективів з обумовленістю і змістом діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування неможливим є свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність. Відкритість не повинна ототожнюватися із прозорістю: можна бути дуже добре обізнаним із діяльністю апарату управління, але не мати ніяких реальних можливостей вплинути на її зміст [8].

Освітня функція передбачає, перш за все, проведення роз'яснювальної роботи для потенційних споживачів (об'єктів) інформації щодо форм та методів **проведення органом виконавчої влади консультацій з громадськістю**:

- інформаційні повідомлення щодо застосування норм чинного законодавства з питань забезпечення комунікацій з громадськістю;
- оприлюднення контактних даних структурних підрозділів органів влади, відповідальних осіб у структурних підрозділах облдержадміністрації, які відповідають за комунікації з громадськістю;
- лекції з підвищення кваліфікації для працівників органів виконавчої влади, підприємств та організацій з тематики комунікацій з громадськістю;
- тренінги та семінари для представників інститутів громадянського суспільства.

Четверта функція комунікацій з громадськістю – **інституційна**, метою якої є формування у суспільстві загальноприйнятих уявлень про процедурні особливості діяльності органу виконавчої влади щодо комунікацій з громадськістю, певні аспекти реалізації державної політики у конкретній галузі, алгоритмів врахування (чи неврахування) наданих пропозицій органами влади та відповідну звітність органів влади.

Основні **форми практичної реалізації механізму зворотного зв'язку** під час здійснення консультацій з громадськістю:

- надання суб'єктами комунікацій з громадськістю пропозицій та рекомендацій щодо оприлюднених у формі електронних консультацій з громадськістю проектів рішень чи планів заходів;
- участь у публічному обговоренні, громадських слуханнях, форумах, конференціях, засіданнях «за круглим столом» з наданням відповідних пропозицій та рекомендацій;
- проведення громадських експертиз діяльності органу виконавчої влади з подальшим наданням пропозицій та рекомендацій;
- проведення прямих телефонних ліній, інтерактивних та медійних заходів, які передбачають отримання пропозицій, рекомендацій;
- аналіз звернень громадян;

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

– проведення соціологічних опитувань щодо оцінки діяльності органу виконавчої влади, пріоритетних для вирішення проблемних питань у конкретній територіальній громаді;

– реагування на критику, розміщену в ЗМІ та соціальних мережах.

Окремі автори пропонують долучити до функцій комунікацій з громадськістю й **ідеологічну функцію**. Грамотно налагоджений зворотний зв'язок з населенням дозволяє підвищити довіру громадян до діючої влади [12, с. 138].

Функція **результативності** полягає у необхідності обов'язкового реагування на всі надані пропозиції та рекомендації. Орган виконавчої влади має в обов'язковому порядку реагувати на надані пропозиції чи рекомендації:

– врахувати під час прийняття рішення, підготовці плану заходу;

– відмовити, обґрунтувавши таку відмову нормами чинного законодавства, іншими суспільно-політичними чи соціально-економічними чинниками;

– врахувати частково, також обґрунтувавши відповідним чином невраховані позиції.

Принцип зворотного зв'язку як основа комунікацій з громадськістю також виконує **синергетичну функцію** – є одним із чинників суспільного та політичного саморегулювання суспільства. Органи державної влади та інститути громадянського суспільства як системи, що самі себе організують та знаходяться у постійному русі, виступають параметрами порядку з погляду синергетики. Іншими словами, синергетика забезпечує динаміку об'єктних та суб'єктних зворотних зв'язків.

Прикладом реалізації синергетичної функції є ситуації, коли необхідне оперативне реагування органів влади на суспільно-політичні чи соціально-економічні зміни. У такому випадку *об'єктні зворотні зв'язки*, які демонструють зміну критеріїв сприяння громадянами чи інститутами громадянського суспільства системи органів влади, несприйняття окремої форми комунікацій з громадськістю чи системи комунікацій у цілому, *впливають на суб'єктні зворотні зв'язки*, які відповідають за функціонування структурного компоненту органу виконавчої влади. Тоді синергетика забезпечує відновлення раціональності функціонування органу виконавчої влади.

Комунікації з громадськістю в органі виконавчої влади мають також відповідати таким загальноприйнятим критеріям.

1. Гласність в організації та діяльності слід визначати як обов'язок здійснювати постійну та систематичну роботу з інформування громадськості про хід своєї діяльності та прийняті за її результатами рішення [10, с. 20].

2. Прозорість органів державного управління полягає у встановленні органами державного управління умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістового та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності [4].

3. Швидкість, яка вимірюється швидкістю комунікації між органом виконавчої влади та суб'єктами управління, оперативністю реагування.

Висновки. Таким чином, принцип зворотного зв'язку як базова складова процесу комунікацій з громадськістю в органах виконавчої влади сприяє практичній реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами.

Цей принцип забезпечує формування у громадськості відповідних уявлень про зміст, напрямки і методи діяльності органів виконавчої влади, формує в об'єктів та суб'єктів управління відповідні знання, навички та вміння роботи з інформацією.

Важливими функціями зворотного зв'язку є корекція об'єкта управління та забезпечення ефекту синергії щодо співіснування органів виконавчої влади, з одного боку, та суспільства – з іншого.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Принцип зворотного зв'язку має в обов'язковому порядку враховуватися під час функціональної організації комунікацій органу виконавчої влади з громадськістю.

Список використаних джерел

1. *Бажинова О. А.* Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації / О. А. Бажинова, О. Г. Кучабський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук пр. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «ДокНаукДержУпр», 2012. – № 4 (12). – С. 196–201.
2. *Бир С.* Мозг фірми / С. Бир. – М., 1993. – 563 с.
3. *Винер Н.* Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине / Н. Винер ; пер. с англ. И. В. Соловьева и Г. Н. Поварова ; под ред. Г. Н. Поварова. – 2-е издание. – М. : Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. – 344 с.
4. *Гудима Н. В.* Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: основи правового регулювання : монографія / Н. В. Гудима. – 2-ге вид., доповн. і переробл. – Черкаси, 2011. – 284 с.
5. *Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.].* – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
6. *Дяченко Н. П.* Методологічне забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування / Н. П. Дяченко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 194–199.
7. *Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп.* – К. : НІСД, 2014. – 40 с.
8. *Мельниченко В. І.* Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання [Електронний ресурс] / В. І. Мельниченко. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej5/txts/07mviozr.htm>.
9. *Ринковий Т.* Управлінські технології в контексті діяльності органів державної влади / Т. Ринковий // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2013. – № 2. – С. 89–97.
10. *Совгіря О.* Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять / Ольга Совгіря // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 19–26.
11. *Трухачов О.* Принцип зворотного зв'язку в українській політичній комунікації / О. Трухачов // Політичний менеджмент. – 2007. – № 5. – С. 69–75.
12. *Федоренко А.* PR-комунікація державного управління / А. Федоренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 4 (56). – 228 с.