

*О.М. Крутій,*  
к.психол.н., доц.,  
докторант кафедри державної  
кадрової політики ХарРІ НАДУ

## **СУЧАСНИЙ СТАН ДІАЛОГОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В УКРАЇНІ**

*Розкрито роль діалогових форм взаємодії в діяльності місцевих органів влади для розвитку демократії в Україні.*

**Ключові слова:** публічний менеджмент, діалогова взаємодія, громадянська активність, соціальне партнерство.

Актуальність дослідження зумовлюється тим, що світ увійшов у добу новітніх технологій в системі державного управління. Ієрархічні форми управління змінюються новими гнучкими стилями взаємозв'язку владних структур із громадянами. Розглядаючи зарубіжний досвід у державному управлінні, можна виокремити стійку присутність діалогових форм взаємодії влади та громадськості, які проявляються на всіх рівнях. По-перше, на рівні застосування нових моделей влади, які характеризуються ринково орієнтованими формами та механізмами управління; по-друге, на рівні взаємодії влади та громадськості, що проявляється в діяльності інституту соціального партнерства (трипартизму); по-третє на рівні взаємодії місцевої влади та місцевого самоврядування. Розглядаючи системно прогресивні нетрадиційні форми державного управління, можна виділити основи демократичного розвитку в сучасному світі в контексті його реалізації в Україні.

Так, К. Худ, Д. Озборн, Т. Геблер, В. Дзюнзюк, розглядаючи нові моделі державного управління, характеризують його з боку переходу до нових стилів та механізмів функціонування владних структур [1; 5; 6]. Партнерство органів влади та недержавних організацій, як реальний шлях до відкритого суспільства, висвітлюється в роботах Г. Задорожного, О. Ковриги, В. Смоловика, В. Мартиненка, К. Даене, Л. Гривняк, Л. Логвінової [2 – 4].

Однак існує необхідність виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячено статтю. Питання зміни ролі владних структур у суспільстві та характеру їхнього взаємозв'язку з громадськістю не було розглянуто комплексно, без визначення можливості застосування діалогових форм управління з урахуванням регіональних особливостей соціально-політичної ситуації в Україні.

Розвиток взаємодії органів державної виконавчої влади з громадськістю набуває в Україні дедалі більшої актуальності. Важливу роль у цьому відіграє запровадження нових форм і методів діяльності публічних організацій з урахуванням європейських стандартів, спрямованих на надання якісних управлінських послуг. Без сумніву, це тривалий і складний шлях. Адже зміни мають відбутися не лише на рівні структури і функцій владних установ, але й у свідомості їхніх працівників та отримувачів послуг – громадян. Разом із тим розроблення пропозицій щодо конкретних шляхів підвищення ефективності діяльності владних установ, покращання відносин із відповідними територіальними громадами, збільшення довіри до влади зумовлює необхідність здійснення науково обґрунтованої, об'єктивної оцінки нинішнього стану взаємодії між органами виконавчої влади та населенням, виявлення основних проблем, що негативно впливають на управлінські рішення.

Розроблення пропозицій щодо вдосконалення діяльності владних установ в Україні вимагає врахування регіональних особливостей соціально-економічної та соціально-політичної ситуації, характеру відносин між владними установами та громадськістю.

Для обґрунтованості подальших пропозицій було проведено експертне соціологічне опитування у двох географічно протилежних регіонах України – Харківській і Львівській областях.

Об'єктом дослідження була діяльність органів державної виконавчої влади Харківської та Львівської областей. Предмет дослідження – особливості взаємодії органів державної виконавчої влади Харківської та

Львівської області з громадськістю у процесі здійснення управлінської діяльності. Метою дослідження було визначення шляхів покращання взаємодії між органами державної виконавчої влади та громадськістю на місцевому рівні.

Одним із чинників забезпечення продуктивного діалогу органів влади з громадськістю є ефективність діяльності самих органів влади. Для з'ясування думок опитаних щодо ефективності діяльності їхніх організацій їм було запропоновано низку питань,

Як відомо [1], існують різні підходи до визначення ефективності діяльності органів влади, але їх умовно можна розподілити на дві групи: економічний, соціальний і змішаний підходи. Перший базується на використанні у визначенні ефективності кількісних показників, другий – якісних, а третій – як кількісних, так і якісних. Зазвичай використання того чи іншого підходу залежить від специфіки органу влади та моделі державного управління.

Для визначення того, який підхід доцільніше використовувати в Україні, експертам було запропоновано з'ясувати, за якими показниками можна оцінювати ефективність діяльності конкретного місцевого органу влади. Загальний розподіл відповідей експертів із цього приводу наведено на рис. 1.

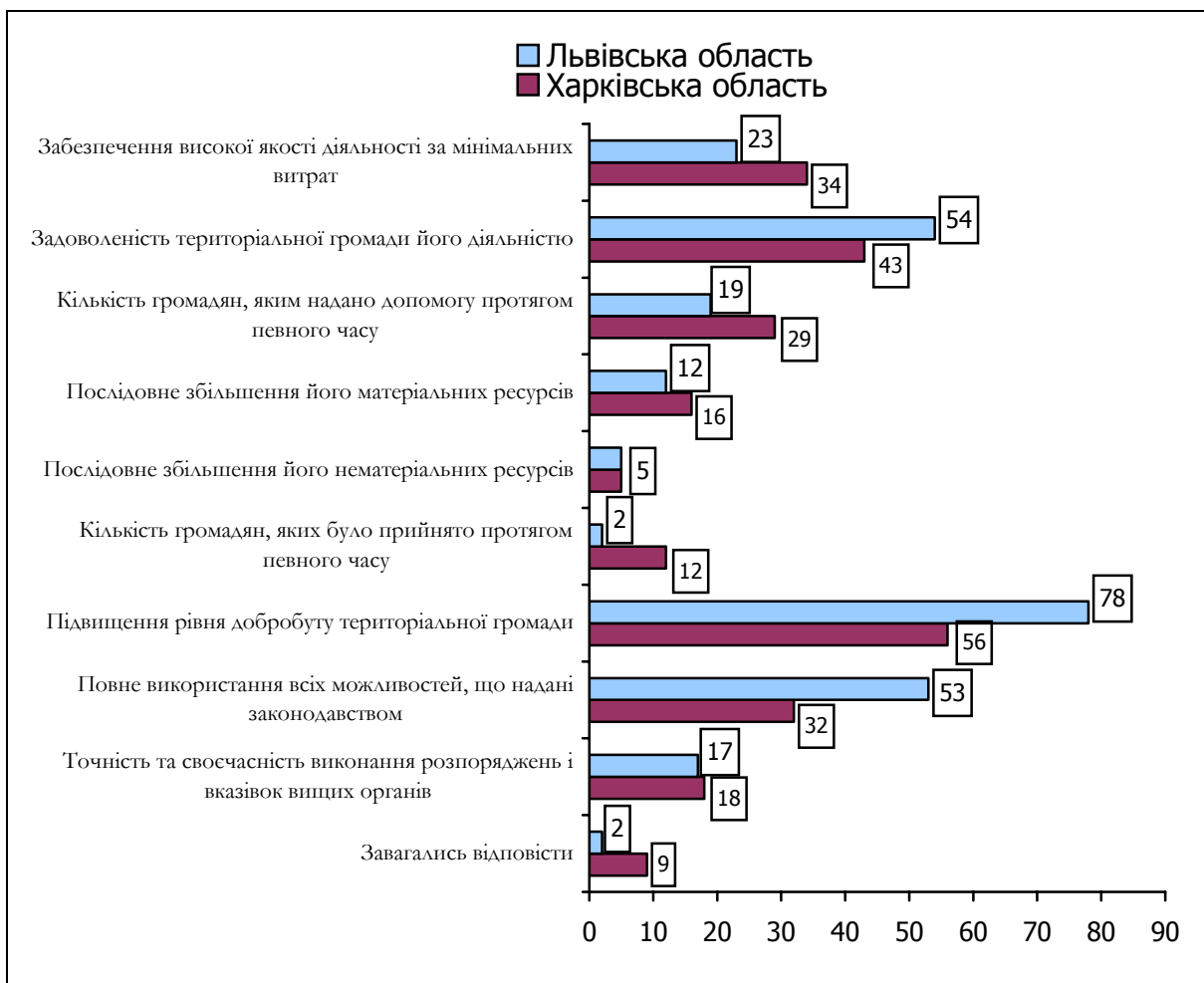


Рис. 1. Розподіл відповідей експертів на запитання: "За якими показниками можна оцінювати ефективність діяльності конкретного місцевого органу виконавчої влади?" (у % до тих, що відповіли в кожній групі)

Як можна бачити з наведених результатів, думки харківських і львівських експертів збігаються дуже суттєво стосовно рейтингу зазначених показників. Експерти однозначно продемонстрували впевненість щодо необхідності спрямування їхньої діяльності, в першу чергу на задоволення не власних потреб і не вимог вищестоящих органів, а потреб територіальної громади, що підтверджує вищенаведені прагнення щодо можливих напрямів використання владного потенціалу.

Так, серед обох експертних груп на першому місці виявився такий показник, як підвищення рівня добробуту територіальної громади (78 % серед львівських і 56 % серед харківських державних службовців відзначили цей показник), а на другому – задоволеність територіальної громади діяльністю органу влади (54 і 43 %, відповідно). Третє і четверте місце посіли

такі показники, як повне використання всіх можливостей, що надані чинним законодавством (53 і 32 %, відповідно) та забезпечення високої якості діяльності при мінімальних витратах (23 і 34 %, відповідно).

Певну розбіжність думок експертів можна помітити, якщо розподілити наведені показники на дві групи: кількісні та якісні. До кількісних можна віднести такі показники: кількість громадян, яким було надано допомогу протягом певного часу; кількість громадян, яких було прийнято протягом певного часу; послідовне збільшення матеріальних ресурсів органу влади; підвищення рівня добробуту територіальної громади. До якісних – задоволеність територіальної громади діяльністю органу влади; повне використання всіх можливостей, що надані чинним законодавством; точність та своєчасність виконання розпоряджень та вказівок вищих органів; послідовне збільшення нематеріальних ресурсів органу влади. Показник забезпечення високої якості діяльності за мінімальних витрат не включено до жодної з груп, оскільки його можна розглядати і як кількісний, і як якісний.

Якщо порівняти кількість відсотків, відданих за кожен з двох груп, то виявиться, що харківські експерти надають перевагу, хоча й незначну, кількісним показникам, у той час як львівські експерти – якісним.

Загальну ефективність роботи своїх організацій експерти оцінюють майже однаково, трохи вище за середній рівень: (індекс ефективності ( $I_{ef}$ ) за шкалою від -1 до 1, де -1 – організація є зовсім неефективною, -0,5 – радше, неефективна, 0 – десь ефективна, десь неефективна, +0,5 – радше, ефективна, 1 – дуже ефективна, дорівнює  $I_{ef}=0,18$  у Львівській області та 0,17 – у Харківській).

Що ж стосується відповідей на запитання про те, як оцінюють роботу їхніх організацій мешканці відповідної території, то тут думки обох експертних груп збігаються суттєво, як за визначенням середньої оцінки для харківських ( $I_{ef} = 0,10$ ) і для львівських експертів ( $I_{ef} = 0,08$ ), так і за відсотковим розподілом думок.

Так само збігаються й думки тих експертів з обох груп, які вважають

діяльність своїх організацій ефективною стосовно чинників забезпечення високої ефективності. До них вони відносять такі: професійність керівництва, компетентність співробітників, співпраця з іншими владними суб'єктами, налагоджена взаємодія з громадськістю.

Солідарні обидві експертні групи також і з приводу визначення тих чинників, що найбільше сьогодні заважають ефективній роботі їхніх організацій. До основних із них вони відносять такі: низький рівень заробітної плати працівників (цей чинник відзначило 58 % львівських і 41 % харківських державних службовців, відповідно), відсутність необхідної матеріальної бази (43 і 39 %, відповідно), недосконалість нормативно-правової бази функціонування (30 і 27), бюрократизм (28 і 25) та відсутність підготовлених кадрів (23 і 20 %, відповідно). Однак до цих чинників майже чверть львівських експертів (24 %) додала ще такий чинник, як надмірна політизованість діяльності, тоді як серед харківських експертів відзначило цей чинник лише 8 %, що свідчить про певні розбіжності в тій робочій атмосфері, котра панує у львівських і харківських органах виконавчої влади.

Незважаючи на усвідомлення наявності суттєвих проблем, респонденти відзначають, що останнім часом майже не спостерігається суттєвих зрушень стосовно їхнього подолання в діяльності організацій, в яких вони працюють: лише 25 % львівських і 10 % харківських експертів зазначили наявність позитивних тенденцій.

Одним із суттєвих чинників, що сприяє ефективності діяльності органів державної виконавчої влади, є їхня співпраця з іншими владними структурами. Звичайно, що на територіальному рівні це, в першу чергу, стосується співпраці з органами місцевого самоврядування. Однак, за оцінками респондентів, ця співпраця сьогодні має здебільшого формальний характер – 59 % львівських і 54 % харківських експертів зазначили, що органи державної виконавчої влади їхньої області співпрацюють з місцевими радами лише з визначених законом питань (рис. 3). При цьому досить значна частина опитаних (36 % харківських і 27 % львівських експертів) відзначили,

що під час вирішення проблем органи влади дистанціюються один від одного, намагаючись самотійно вирішувати проблеми. Проте позицію прямого конфлікту визначає суттєво менша частина експертів: лише 19 % харківських і 14 % львівських експертів зазначили, що органи виконавчої влади послідовно впроваджують рішення без узгодження з місцевими радами.

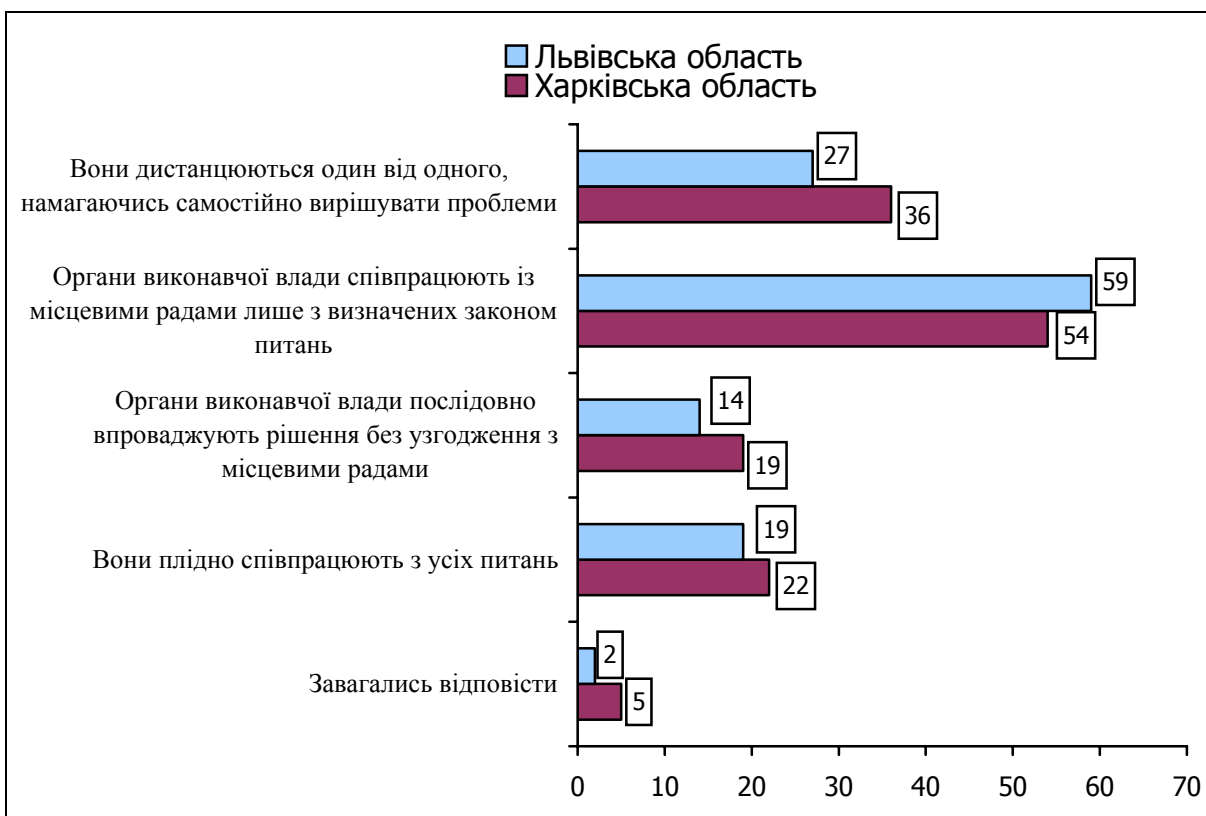


Рис. 3. Розподіл відповідей експертів на запитання: "Що, на Вашу думку, є характерним останнім часом для відносин органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади Вашої області?" (у % до тих, що відповіли, у кожній групі)

Ці результати свідчать про наявність доброго підґрунтя для поступового налагодження дійсно ефективної співпраці органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що сприятиме ефективності діяльності тих та інших. Це підтверджують і самі експерти, адже вони вище за середню оцінюють ефективність взаємодії власної організації з органами місцевого самоврядування (індекс ефективності взаємодії ( $I_{ев}$ ) за шкалою від -1 до +1, де -1 означає зовсім неефективну взаємодію, 0 – середній рівень ефективності, +1 – дуже високу ефективність, дорівнює у Львівській області

$I_{es} = 0,26$ , у Харківській –  $I_{es} = 0,18$ ).

Розподіл відповідей за відсотками також показує, що львівські експерти краще оцінюють взаємодію своїх організацій з органами місцевого самоврядування. Серед них 62 % таких, що відзначають ефективність даної взаємодії, у той час як серед харківських експертів таких 42 %. Спостерігаються певні розбіжності й у визначенні респондентами тих проблем, що перешкоджають сьогодні ефективній взаємодії їхніх організацій з органами місцевого самоврядування. Якщо на перше місце обидві категорії опитаних поставили однакову проблему, а саме: відсутність чіткого розмежування повноважень (цю проблему зазначило 39 % харківських і 27 % львівських експертів), то далі харківські експерти визначили за ступенем важливості дві проблеми: обмеженість джерел фінансування органів місцевого самоврядування (24 %) і некомпетентність багатьох депутатів місцевих рад (24 %). Водночас у Львівській області поряд із некомпетентністю багатьох депутатів місцевих рад (22 %) відмічається невідповідність значної частини представників органів державної виконавчої влади до переходу на якісно нові форми організації взаємодії (22 %). Для порівняння можна зазначити, що цю проблему як основну серед харківських експертів визначило лише 8 %, що свідчить про більшу самокритичність опитаних із Львівської області, а усвідомлення проблеми завжди є першим кроком до її розв'язання.

Як визначають багато фахівців з управління [7], ефективність організації значною мірою залежить від однозначного й ясного розуміння всіма співробітниками загальних цілей і завдань організації, насамперед її основного завдання (місії). Однак експерти у своїх відповідях виявили розбіжності з цього приводу. За результати дослідження, стосовно визначення основного завдання діяльності органів державної виконавчої влади обидві експертні групи є хоча й майже однотайними, проте такими, що розподілились переважно між двома позиціями. Як харківські, так і львівські експерти на перше місце поставили виконання Конституції, законів



України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів влади вищого рівня Виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів влади вищого рівня (40 і 30 %, відповідно), а на друге – реалізацію державних (місцевих) проектів, програм соціально-економічного розвитку (28 і 25 %, відповідно).

Стосовно ж визначення основного завдання діяльності органів місцевого самоврядування думки опитаних розподілились трохи інакше. Хоча обидві групи трьома основними визначили одні й ті самі завдання, однак їхнє розташування за рейтингом важливості є різним.

Для опитаних з Харківської області це виглядає таким чином: забезпечення потреб населення на відповідній території (31 %); реалізація державних (місцевих) проектів, програм соціально-економічного розвитку (23 %); захист та представлення інтересів своєї територіальної громади (15%). Для опитаних із Львівської області завдання розподілилися в такий спосіб: захист та представлення інтересів своєї територіальної громади (20 %); забезпечення потреб населення на відповідній території (19 %); реалізація державних (місцевих) проектів, програм соціально-економічного розвитку (17 %). Ці результати певним чином свідчать про те, що львівські державні службовці дещо більше дивляться на діяльність органів місцевого самоврядування не лише як державні службовці, а й як прості члени місцевої громади.

На ефективність діяльності організації, окрім чітко окресленого розуміння її місії, впливають також інші внутрішні чинники, що характеризують робочі процеси, взаємодію всередині організації, структуру управління тощо. Для визначення “критичності” того чи іншого чинника для ефективності діяльності органів державної виконавчої влади експертам було запропоновано оцінити “розрив”, що існує між наявною та бажаною ситуаціями за декількома внутрішніми чинниками: типом організаційної структури, стилем керівництва, відкритістю діяльності, зорієнтованістю

діяльності, взаємодією з населенням, спеціалізацією працівників, системою прийняття рішень, підходом до добору працівників, системою мотивації через оплату праці та характером роботи працівників.

Отримані результати дозволяють дійти кількох висновків. По-перше, переваги, які висловили респонденти, вибираючи альтернативи стосовно того, що повинно характеризувати місцеві органи державної виконавчої влади, свідчать, що опитані працівники місцевих державних адміністрацій спрямовані на перехід у своїй діяльності до більш ефективних принципів. Так, ними було вибрано такий “набір” альтернатив: наявність гнучкої організаційної структури; абсолютна прозорість діяльності; зорієнтованість на задоволення потреб та інтересів населення; постійна підтримка і розвиток зв'язку з населенням; децентралізована система прийняття рішень; добір працівників на конкурсній основі; оплата праці залежно від якості виконаної роботи; в основному командна робота працівників.

А це саме ті риси, що притаманні моделям “нового публічного менеджменту”, які забезпечують високу ефективність діяльності органів влади в сучасних умовах. Хоча без “української специфіки” не обійшлося – поряд із зазначеними альтернативами експерти надали перевагу жорсткому стилю керівництва організацією, що, безумовно, є наслідком звички працювати в умовах командно-адміністративної системи керівництва.

Другий висновок стосується того, наскільки “бажане” відповідає “реальному”. Тут є певні збіги, причому вони більш притаманні відповідям респондентів із Харківської області, які зазначають, що для їхніх організацій є властивими такі характеристики: наявність гнучкої організаційної структури; постійна підтримка і розвиток зв'язку з населенням; добір працівників на конкурсній основі; в основному, командна робота працівників, а також наявність працівників із широкою спеціалізацією, хоча певний розрив між “бажаним” та “реальним” усе ж таки існує. Львівські опитані визначили лише один збіг: добір працівників на конкурсній основі.

Якщо проаналізувати величину розривів між “бажаним” і “реальним”

за всіма переважними альтернативами, то можна бачити, що думки обох експертних груп збігаються щодо визначення трьох найбільших розривів. Це стосується таких характеристик, як оплата праці залежно від якості виконаної роботи (розрив складає 61 % в оцінках опитаних із Львівської та 42 % – з Харківської області); в основному, командна робота працівників (39 і 24 %, відповідно); децентралізована система прийняття рішень (35 і 21 %, відповідно).

Перший пункт є дуже цікавим, оскільки він суперечить розповсюдженій думці про те, що одним з основних чинників вступу на державну службу є можливість отримувати стандартизовану стабільну заробітну плату. Другий пункт також розвіює один зі стереотипів сприйняття державної служби, а саме те, що вона, як така, що досі працює багато в чому за радянською моделлю, базується на колективній (іншими словами, командній) роботі. Насправді, самим державним службовцям цього колективізму в роботі саме й не вистачає.

Коли йдеться про підвищення (забезпечення) ефективності органу влади будь-якого рівня і компетенції, зрозуміло, що це розглядається крізь призму більш ефективного управління відповідним об'єктом. Саме на цьому ґрунтуються всі моделі ефективності органів влади [8 – 10]. Тому експертам було запропоновано визначити, що необхідно, на їхню думку, зробити для покращання управління соціально-економічним розвитком відповідної області.

У відповідях на це запитання експерти з різних груп продемонстрували як схожість, так і розбіжність думок. Схожість полягає в тому, що перша позиція за рейтингом важливості збіглася в обох групах: було відзначено такий захід, як чітке проведення розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (цей захід відзначило 46 % львівських і 38 % харківських експертів). Дещо збіжні думки стосовно другого і третього за важливістю заходів. Ними визначено: запровадження чіткої та прозорої системи добору кадрів для роботи в

органах міської влади (42 і 28 %, відповідно) та більш активне використання досвіду управління країн ЄС (40 і 32 %, відповідно).

Проте надалі виявилися розбіжності думок експертів стосовно ступеня важливості того чи іншого заходу. На четвертому і п'ятому місцях опитані з Харківської області визначили такі заходи: здійснення управління через проекти, програми місцевого розвитку (26 %); підвищення рівня повноважень органів місцевого самоврядування (24 %). А опитані з Львівської області визначили: підвищення рівня повноважень місцевих органів влади (30 %); налагодження більш дієвого зворотного зв'язку органів влади з населенням (24 %).

Отже, проведене дослідження дозволяє дійти таких узагальнених висновків:

1. Якщо порівнювати думки представників Львівської і Харківської області стосовно розуміння ефективності діяльності місцевих органів державної виконавчої влади, чинників, які на неї впливають і шляхів її покращання, то можна констатувати, що в цих думках більше спільного, ніж різного. У першу чергу, слід визначити загальне розуміння необхідності переходу на нові принципи в діяльності даних організацій, які відповідають моделям „нового публічного менеджменту”, серед яких, насамперед, можна виділити: зорієнтованість на задоволення потреб та інтересів населення; абсолютну прозорість діяльності; постійну підтримку і розвиток зв'язку з громадськістю.

2. Порівнюючи ефективність своєї діяльності за різними напрямками, працівники органів виконавчої влади найбільш високо оцінили нинішній характер взаємодії з населенням. Проте нинішні відносини з громадськістю характеризуються використанням традиційних форм і процедур. Суттєвою проблемою і для Львівської, і для Харківської областей є забезпечення прозорості діяльності органів виконавчої влади та опрацювання механізмів залучення громадськості до прийняття управлінських рішень.

3. Рівень соціальної активності населення, на думку опитаних в обох

регіонах, є невисоким. Між тим, виходячи з результатів дослідження, можна стверджувати, що самі представники влади не дуже сприяють використанню потенціалу відповідних територіальних громад для розв'язання нагальних проблем місцевого розвитку, хоча здебільшого і визнають важливість здійснення таких заходів.

4. Рівень інформованості населення про діяльність місцевих органів виконавчої влади є навіть нижчим, ніж про діяльність центральних, що зумовлює необхідність активізації роботи щодо інформаційного забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій. Серед найбільш ефективних форм доведення до громадськості результатів своєї діяльності опитані визнають публікації в місцевих газетах, виступи керівників на телебаченні та проведення громадських слухань. Причому до таких форм інформування, що передбачають безпосередній суб'єкт-об'єктний контакт, більш схильні представники Львівської області.

#### Список використаних джерел

1. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: Монографія. – Х.: Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
2. Задорожний Г.В., Коврига О.В., Смолувик В.В. Соціальне партнерство – реальний шлях до відкритого суспільства – Х.: ХІБМ, 2000. – 192 с.
3. Мартиненко В.М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави: Монографія. – Х.: Константа, 2004.– 225 с.
4. Партнерство органів влади та недержавних організацій / К. Даене, Л. Гривняк, Л. Логвинова, С. Іванова. – К., 2004. – 76 с.
5. Hood C. A public management for all seasons // Public Administration. – 1991. – № 1 (69). – P. 3 – 19.
6. Osborne D. and Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – Reading, MA: Addison – Wesley, 1992. – 260 p.
7. Cave M. et al., Eds. Output and Performance Measurement in Government – The State of the Art. – London: Jessica Kingsley Publishers, 1990.
8. Kaplan R.S. and D.P. Norton. The Balanced Scorecard. – Harvard Business School Press, 1996.
9. Sandier M.W. and D.A. Hudson. Beyond the Bottom Line – How to Do More With Less in Non-profit and Public Organisations. – N.-Y.: Oxford University Press, 1998.
10. Talbot C. Public Performance – towards a new model? // Public Policy and Administration. – 1999. – Vol. 14. – № 3. – P. 15 – 35.

**Krutiy O.M. Current state of dialogue interaction between power and people in Ukraine.**

The paper is devoted to the role of dialogue forms of interaction implemented in the local

authorities activity to develop democracy in Ukraine.

**Key words:** Public management, dialogue interaction, public activity, social partnership.

***Крутий Е.Н. Современное состояние взаимодействия власти с общественностью в Украине***

Раскрыто роль диалоговых форм взаимодействия в деятельности местных органов власти для развития демократии в Украине.

**Ключевые слова:** публичный менеджмент, диалогическое взаимодействие, гражданская активность, социальное партнерство.