

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 2, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351.073.533:321.7

О. М. Крутій,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування та кадрової політики ХарРІДУ НАДУ при Президентіві України

СУЧАСНИЙ СТАН ДІАЛОГОВОЇ КОМУНІКАЦІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ДИАЛОГОВОЙ КОММУНИКАЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УКРАИНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

CURRENT STATE OF COMMUNICATION DIALOGUE BETWEEN AUTHORITIES AND CITIZENS IN UKRAINIAN SOCIETY

Стаття присвячена ролі діалогових форм взаємодії в діяльності місцевих органів влади для розвитку демократії в Україні. Ключові слова: публічний менеджмент, діалогова взаємодія, громадянська активність, соціальне партнерство.

Статья посвящена роли диалоговых форм взаимодействия в деятельности местных органов власти для развития демократии в Украине. Ключевые слова: публичный менеджмент, диалогическое взаимодействие, гражданская активность, социальное партнерство.

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.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Розвиток діалогової комунікації органів державної виконавчої влади з громадськістю в останній час набуває 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 усякого сумніву – це тривалий й складний процес. Адже зміни мають відбутися не лише на рівні структури і функцій владних установ, але й у свідомості їхніх працівників та одержувачів послуг – громадян. Разом з тим розробка пропозицій щодо конкретних шляхів підвищення ефективності діяльності владних установ, покращення відносин з відповідними територіальними громадами, збільшення довіри до влади зумовлює необхідність здійснення науково обгрунтованої, об'єктивної оцінки нинішнього стану взаємодії між органами виконавчої влади та населенням, виявлення основних проблем, що негативно впливають на управлінські рішення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій з цієї проблеми покаже, що Т. Геблер, В. Дзюнзюк, Д. Озборн, К. Худ та ін. [1; 7; 8], розглядаючи нові моделі державного управління, характеризують його з боку переходу до нових комунікативних стилів та механізмів діалогового функціонування владних структур. Партнерство органів влади та недержавних організацій, як реальний шлях до відкритого суспільства, розглядається в роботах К. Даене, Т. Бутирської, Г. Задорожного, О. Ковриги, В. Смоловича, В. Мартиненко, О. Якубовського автора тощо [2; 3; 4; 5; 6]. Однак, існує необхідність виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття. Питання зміни ролі владних структур у суспільстві та характеру їх взаємозв'язку з громадськістю не було розглянуто комплексно, без визначення можливості застосування діалогових форм управління з урахуванням регіональних особливостей соціально-політичної ситуації в Україні. Розробка пропозицій щодо удосконалення діяльності владних установ в Україні, вимагає урахування регіональних особливостей соціально-економічної та соціально-політичної ситуації, характеру відносин між владними установами та громадськістю.

Для обгрунтованості подальших пропозицій було проведено експертне соціологічне опитування в двох географічно протилежних регіонах України – Харківській і Львівській областях. Об'єктом дослідження була діяльність органів державної виконавчої влади Харківської та Львівської області. Предметом дослідження – особливості взаємодії органів державної виконавчої влади Харківської та Львівської області з громадськістю в процесі здійснення управлінської діяльності [3].

Формування цілей статті. Метою дослідження було визначення шляхів покращення взаємодії між органами державної виконавчої влади та громадськістю на місцевому рівні та розробка пропозицій щодо удосконалення діяльності владних установ в Україні. Основними завданнями дослідження були встановлення рівня інформованості населення щодо діяльності владних суб'єктів різних рівнів та визначення рівня довіри населення до владних суб'єктів різних рівнів. Крім того, ми намагалися з'ясувати особливості взаємодії між територіальними органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у визначених регіональних та визначити нинішній стан взаємодії територіальних органів державної виконавчої влади з громадськістю.

Виклад основного матеріалу. Сучасне суспільство вимагає від влади таких характеристик як відкритість, прозорість, поінформованість, наявність ефективно функціонуючого зворотного зв'язку. Такі характеристики органів влади як публічних організацій можливо забезпечити лише шляхом застосування діалогових форм управління. Діалогові форми управління проявляються, по-перше, в особливостях управління публічними організаціями, які характеризуються в сучасній науці через визначення публічного менеджменту (ПМ); по-друге, в трипартизмі (інституті соціального партнерства) сутність якого зводиться до ведення переговорів між профспілками, спілками підприємців, іншими недержавними організаціями (НДО) та державою, з метою досягнення згоди суперечливих інтересів суб'єктів на основі договірної процедури; по-третє – в специфіці безпосередньої взаємодії місцевих державних організацій з органами місцевого самоврядування.

Соціологічне опитування у двох географічно протилежних регіонах України – Харківській і Львівській областях встановило, що на безпосередню взаємодію місцевих державних організацій з громадськістю впливає рівень інформованості населення щодо діяльності владних суб'єктів різних рівнів. А також показало, що зростає інтерес представників владних структур до вирішення актуальних місцевих проблем. При цьому опитувані усвідомлюють необхідність налагодження діалогу з населенням (25 % опитаних вказали на це у Львівській і 19 % – у Харківській областях). Друге рангове місце серед невідкладних завдань посідає проблема безробіття (20 і 19 %, відповідно). На необхідність вирішення інших загальних соціально-економічних проблем увага звертається мало [3].

З огляду на це не дивно, що найвищою оцінкою, на думку опитаних, з точки зору оцінки ефективності діяльності їх організацій в окремих сферах, заслуговує саме взаємодія з населенням (індекс оцінки ефективності діяльності ($I_{\text{од}}$) за шкалою від – 1 до 1, де – 1 означає цілком негативно, – 0,5 – скоріше негативно, ніж позитивно, 0 – десь позитивно, десь негативно, +0,5 – скоріше позитивно, ніж негативно, 1 – цілком позитивно). Також порівняно високо респонденти оцінюють діяльність своїх організацій у сфері соціального розвитку. Приймаючи до уваги ці досить оптимістичні оцінки діяльності місцевих органів виконавчої влади, слід акцентувати на тому, що вплив на загальну економічну ситуацію в межах підзвітної території оцінюється їх працівниками значно нижче. Загальний розподіл

відповідей наведено на рис. 1.

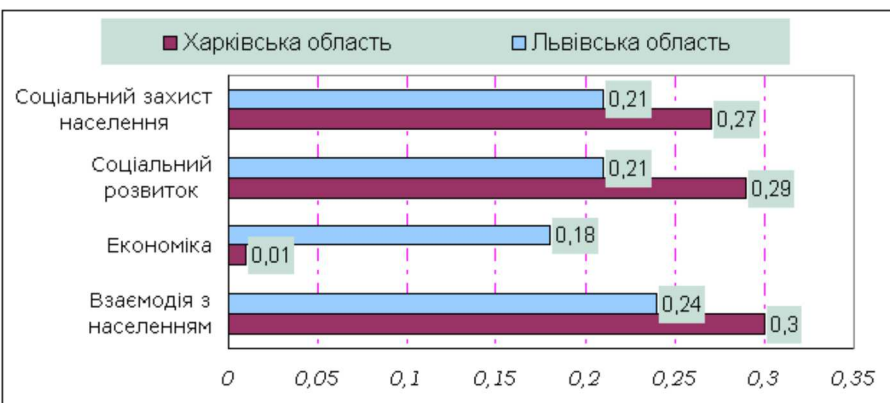


Рис. 1. Порівняльна оцінка діяльності територіальних органів влади (за індексом оцінки ефективності діяльності (I_{od}))

Цікаво, що працівники органів виконавчої влади ані Львівської, ані Харківської областей не вважають значущим чинником зростання соціальної напруженості незадоволення населення діяльністю місцевих органів державної виконавчої влади (16 і 8 %, відповідно).

Інформованість населення про діяльність органів влади в Харківській області є трохи вищою в порівнянні з Львівською. Також привертає увагу той факт, що діяльність центральних органів влади, навіть на рівні регіонів, супроводжується кращим інформаційним забезпеченням. Найбільш ефективним способом інформування населення про роботу місцевих органів виконавчої влади респонденти в обох регіонах вважають публікації про їхню діяльність у місцевих газетах (66 % у Львівській і 61 % – у Харківській областях).

Важливим обидві групи опитаних також вважають оприлюднення результатів діяльності за допомогою телебачення (42 та 38 %, відповідно) й забезпечення можливості кожному громадянину ознайомитися з окремими аспектами діяльності адміністрації (39 і 35 %, відповідно). Між тим, у відповідях можна відзначити і суттєві відмінності по областях. Так, представники Львівської області вважають значущими безпосередні форми взаємодії з громадськістю, а саме громадські слухання (57 %) та участь громадян у засіданнях місцевих органів влади (41 %). Представники Харківської області акцентують увагу на важливості виступів керівників адміністрацій по радіо (42 %). Між тим, за результатами опитування можна стверджувати, що громадська активність в обох областях є дуже незначною (індекс громадської активності (I_{ca}) за шкалою від -1 до +1, де -1 – вкрай низький рівень, 0 – середній рівень, +1 – високий рівень, у Львівській області дорівнює $I_{ca} = -0,16$, у Харківській області – $I_{ca} = -0,15$). Таким же невисокими є оцінки впливу громадян на місцевий розвиток (індекс впливу (I_v) за шкалою від -1 до +1, де -1 означає відсутність впливу, 0 – середній рівень впливу, +1 – дуже високий рівень впливу, в обох областях дорівнює $I_v = -0,18$).

Такі результати, імовірно, свідчать про відсутність діючої системи залучення громадян до розробки управлінських рішень. Адже лише 35 % опитаних у Львівській області та 37 % – у Харківській стверджують, що представники громадськості або профспілок залучаються до розробки рішень, що стосуються розвитку території. Між тим, розуміння важливості підтримки діалогу з громадськістю є притаманним значній кількості опитаних працівників органів виконавчої влади.

Хоча, слід зазначити, що таке розуміння є більш властивим державним службовцям Львівської області (рис. 2).

Серед форм такого діалогу опитаними насамперед виділяється: проведення зустрічей представників різних підрозділів організації із жителями підвійтної території, громадські слухання, конференції з актуальних питань місцевого розвитку (58 % опитаних відзначили цей спосіб у Львівській області та 54 % – у Харківській).

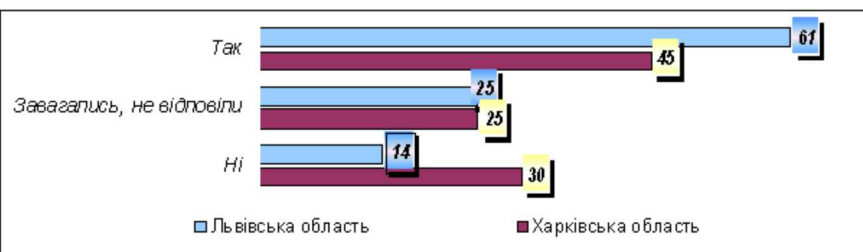


Рис. 2. Порівняльна діаграма розподілу відповідей респондентів на питання: чи згодні Ви з тим, що лише через діалог з громадськістю органи державної влади зможуть розв'язати проблеми країни? (у % до всіх опитаних)

Також формами діалогу, за опитуванням, є регулярне розміщення у засобах масової інформації відомостей про діяльність організації (57 і 44 %, відповідно); залучення представників громади до вирішення питань місцевого розвитку (55 і 37 %, відповідно); звітування з певною періодичністю перед жителями підвійтної території (46 і 43 %, відповідно). Привертає увагу той факт, що традиційні форми взаємодії, а саме через звертання до відділу по роботі із зверненнями громадян, не знаходять підтримки серед опитаних (12 і 21 %, відповідно). Взагалі не вважають за необхідне здійснювати «зворотній зв'язок» тільки 1 % респондентів у кожній області.

Респонденти визнають, що одним з найдійовіших засобів реалізації громадянами своїх прав щодо управління територією є їхня участь у діяльності громадських рад при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування (52 % опитаних вказали цей спосіб у Львівській області та 54 % – у Харківській). Між тим значна частина респондентів і досі вважає найбільш зручною для громадян формою впливу на місцевий розвиток участь у виборах місцевих рад (58 і 43 %, відповідно). При цьому участь у діяльності громадських організацій як спосіб відстоювання громадянами своїх прав щодо управління розвитком територією в обох областях вважають ефективним менш ніж третина опитаних (28 і 25 %, відповідно). Поряд з цим значна частина визнає доцільність існування офіційно зареєстрованих об'єднань громадян для забезпечення захисту інтересів окремих груп населення. Опитані з Львівської області виявилися більшими прихильниками підтримки громадських ініціатив (рис. 3).

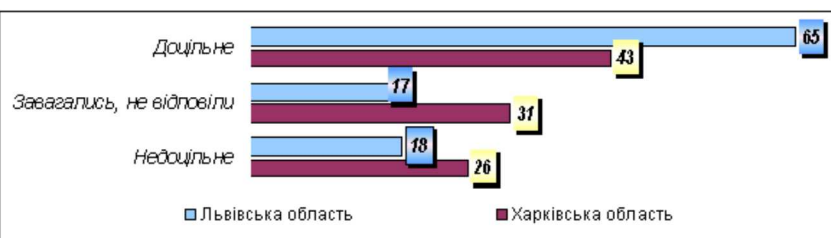


Рис. 3. Порівняльна діаграма розподілу відповідей респондентів на питання щодо доцільності існування громадських об'єднань (організацій) для захисту інтересів окремих соціальних груп (у % до всіх опитаних)

Однак в цілому можна стверджувати, що сьогодні органи виконавчої влади, не дивлячись на наведені вище результати, здебільшого залишаються закритими для громадськості. Такі висновки підтверджують і оцінки рівня «прозорості» управлінських організацій, під якою в дослідженні малась на увазі можливість для населення відповідної території постійно отримувати інформацію про їхню діяльність, яка не є таємною згідно з чинним законодавством (рис. 4).

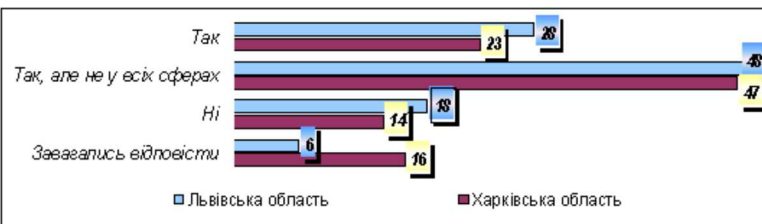


Рис. 4. Оцінка «прозорості» діяльності органів виконавчої влади для населення (у % до всіх опитаних)

Спільним для обох груп респондентів є відчуття недовіри до управлінської еліти (25 % до тих, хто відповіли у Львівській області і 30 – у Харківській). Загальний розподіл відповідей на запитання наведено на рис. 5.

Помітна дистанція між респондентами та регіональною управлінською елітою простежується і на рівні ідентифікаційних ознак. Про свою близькість до місцевої управлінської еліти вказали лише 2 % в Харківській області та жоден з опитаних у Львівській. Найбільше респонденти ототожнюють себе з сім'єю та родичами (70 % у Львівській області проти 66 – у Харківській). Крім того, серед близьких до себе груп вони називають колеги по роботі/організації (29 % у Львівській області проти 27 – у Харківській) та жителів своїх міст/селищ (26 % у Львівській області проти 27 – у Харківській). Представники Львівської області порівняно частіше відчувають свою тотожність з громадянами України (22 % проти 14 % у представників Харківської області).

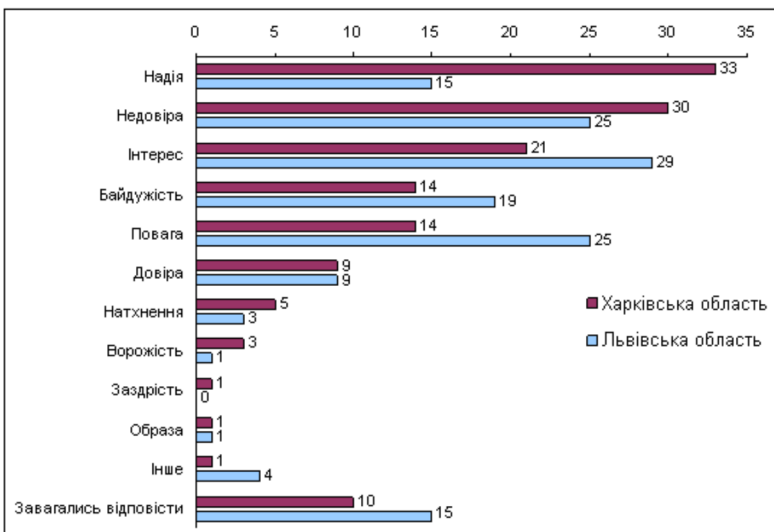


Рис. 5. Порівняльна діаграма розподілу відповідей респондентів на питання: які почуття Ви відчуваєте стосовно представників регіональної управлінської еліти відповідно до областей? (у % до тих, хто відповіли)

Привертає увагу той факт, що опитані майже рівною мірою дистанціюються від ідентифікації за релігійними ознаками («люди спільної зі мною релігії») – 5 % Львівській області та 1 – у Харківській області). Утім, для представників Львівщини важливо бути з «людьми своєї національності» (11 %). Респонденти з Харківщини на це взагалі не звернули уваги (0 %). Лише 11 % опитаних в обох областях, за власним переконанням, вже увійшли до складу регіональної управлінської еліти. Для інших вона стає або певною недосяжною мрією або ворожою групою.

Позиції опитаних з різних областей в цьому випадку дуже різняться. Так, якщо державні службовці Львівської області в цілому завзято налаштовані стати в майбутньому частиною місцевої управлінської еліти (53 проти 30 % респондентів з Харківської області), то серед респондентів з Харківської області втричі більше тих, хто однозначно не хоче належати до цієї соціальної верстви (43 проти 14 % опитаних з Львівщини), вважаючи недоцільним корегувати свою професійну кар'єру саме в такий спосіб (рис. 6).

Та частина опитаних, яка зорієнтована на входження до місцевої управлінської еліти, декларує альтруїстичні та патріотичні бажання: отримати можливість покращити рівень життя більшості населення області або держави (по 51% від числа тих, хто відповідав у Львівській і Харківській областях, відповідно) та отримати вплив на прийняття важливих рішень щодо життя області та держави (44% та 53%, відповідно).

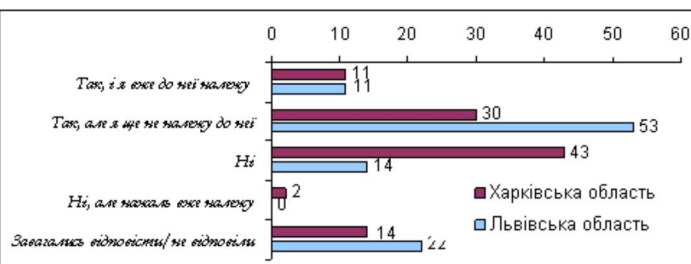


Рис. 6. Порівняльна діаграма розподілу відповідей респондентів на питання:

«Хотіли б Ви самі належати до регіональної управлінської еліти?»
(у % до всіх опитаних)

Якими ж бачать опитані шляхи вирішення ключових соціальних проблем та перспективи розвитку України? З метою визначення цього респондентам було запропоновано висловити свою думку щодо деяких напрямів соціально-економічного розвитку держави через низку висловлювань, що відображають різні ідеологічні настанови. За результатами дослідження, найбільшу підтримку отримало класичне соціал-демократичне висловлювання: «Благополучною, стабільною та такою, що динамічно розвивається, буде така країна, де більшу частину населення складає середній клас» (індекс підтримки (I_n) дорівнює $I_n=0,82$ серед респондентів із Львівської області та $I_n=0,69$ – серед опитаних з Харківщини). При цьому опитані значною мірою утрималися від підтримки суто ліберальних висловлювань, наприклад, «Чим більше в країні багатих – тим багатіше весь народ» ($I_n=0,02$ у респондентів з Львівщини проти $I_n=-0,35$ – з Харківщини) та «Поділ суспільства на багатих і бідних – це повністю нормальне явище» ($I_n=0,11$ та $I_n=-0,04$, відповідно). Класичні ліві гасла, що спрямовані на утвердження соціальної рівності, як-то: «У суспільстві не повинно бути ні багатих, ні бідних – потрібний достаток для кожного» ($I_n=0,28$ у респондентів з Харківської області проти $I_n=0$ – з Львівської) та «Поділ суспільства на багатих і бідних – це «хвороба», яку треба лікувати» ($I_n=0,15$ та $I_n=-0,03$, відповідно) отримують більшу підтримку на Сході України. Загалом опитані підтримують переважно соціал-демократичний шлях розвитку країни, де основою суспільства є середній клас, та відсутні суттєві відмінності в доходах між різними верствами населення, відзначимо, що такий шлях пройшли більшість європейських країн [3].

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 області є забезпечення прозорості діяльності органів виконавчої влади та опрацювання механізмів залучення громадськості до прийняття управлінських рішень.

Висновки та пропозиції. Сучасний стан діалогової комунікації між органами державної влади та громадськістю в українському суспільстві за результатами проведеного дослідження свідчить про те, що, по-перше, соціальна активність населення є невисокою, по-друге, 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. Рівень інформованості населення про діяльність місцевих органів виконавчої є навіть нижчим, ніж про центральних, що обумовлює необхідність активізації роботи щодо інформаційного забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій. Серед найбільш ефективних форм доведення до громадськості результатів своєї діяльності опитані визнають публікації у 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.

Якщо порівнювати думки представників львівської і харківської областей стосовно розуміння ефективності діяльності місцевих органів державної виконавчої влади, чинників, які на нею впливають і шляхів її покращення, то можна констатувати, що в цих думках більше спільного, ніж різного. В першу чергу, слід визначити загальне розуміння необхідності переходу на нові принципи у діяльності даних організацій, які відповідають моделям «нового публічного менеджменту», серед яких, насамперед, можна виділити: зорієнтованість на задоволення потреб та інтересів населення; абсолютна прозорість діяльності; постійна підтримка і розвиток зв'язку з громадськістю.

Отже, проведене дослідження свідчить про відсутність дієвої системи залучення громадян до розробки управлінських рішень. Традиційні форми взаємодії (відділи по роботі із зверненнями громадян) втрачають свою актуальність, а більш сучасні форми, такі, як реалізація громадянами своїх прав щодо управління територією через участь у діяльності громадських рад при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, не мають достатньої підтримки. Найбільш зручною для громадян формою впливу на місцевий розвиток залишається участь у виборах місцевих рад. В європейських країнах, як було відмічено раніше, основною запорукою успішного розвитку виступав активний соціальний діалог з населенням в різних його формах.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Дзюндзюк В. Б. Модернізація органів влади: перехід від публічного адміністрування до публічного менеджменту / В. Б. Дзюндзюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – № 2. – С. 9–14.
2. Задорожний Г. В. Соціальне партнерство – реальний шлях до відкритого суспільства / Г. В. Задорожний, О. В. Коврига, В. В. Смоловик. – Х. : ХІБМ, 2000. – 192 с.
3. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / О. М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.
4. Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави : монографія / В. М. Мартиненко. – Х. : Константа, 2004. – 225 с.
5. Партнерство органів влади та недержавних організацій / [уклад. К. Даєна, Л. Гривняк, С. Іванкова]. – К. : [б. в.], 2004. – 76 с.
6. Якубовський О. П. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : монографія / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.
7. Hood C. A public management for all seasons // Public Administration. – 1991. - № 1 (69), - P. 3-19.
8. Osborne D. and Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – Reading, MA: Addison – Wesley, 1992. 260 p.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"