

УДК 316.33:321

СОЦІОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Селютіна Наталія Федорівна – кандидат наук державного управління, доцент кафедри соціології управління Донецького державного університету управління

У статті аналізується залежність якості управлінських рішень у сфері державного управління та місцевого самоврядування від їх соціологічного забезпечення. Теоретичні висновки демонструються на прикладі аналізу процесу надання адміністративних послуг органами місцевої влади мешканцям м. Донецьк за результатами соціологічного дослідження. Крім того, акцентується увага на тому, що саме проведення соціологічного дослідження є одним із засобів забезпечення зворотнього зв'язку в управлінському процесі на державному та місцевому рівнях.

Ключові слова: соціологічне забезпечення, процес прийняття управлінських рішень, адміністративні послуги, надання адміністративних послуг.

В статье анализируется зависимость качества управленческих решений в сфере государственного управления и местного самоуправления от их социологического обеспечения. Теоретические выводы демонстрируются на примере анализа процесса предоставления административных услуг органами местной власти жителям г. Донецк на результатах социологического исследования. Кроме того, акцентируется внимание на том, что именно проведение социологического исследования является одним из средств обеспечения обратной связи в управленческом процессе на государственном и местном уровнях.

Ключевые слова: социологическое обеспечение, административные услуги, предоставление административных услуг, процесс принятия управленческих решений.

The article analyzes the dependence of quality of management decisions on their sociological support in the field of public administration and local government. The theoretical findings demonstrated on the example of the analysis of the process of providing administrative services by local authorities to Donetsk residents on the results of sociological research. In addition, the carrying out the sociological research that is believed to be one of the viable tools of feedback in the process of public administration on the national and local levels.

Keywords: sociological support, administrative services, providing administrative services, management decision making.

Процес функціонування органів влади на сучасному етапі розвитку України потребує змістовної переоцінки взаємовідносин між органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням. Саме тому перетворення в системі державного управління, які ініціює сучасна влада є вкрай необхідними й вагомими, але важливим тут постає питання зворотнього зв'язку – думок, реакцій, оцінок громадян щодо їх інформованості про сутність реформ, методи їх впровадження та, особливо, їх результативності. Система державного управління в Україні потребує докорінних змін у процесі прийняття управлінських рішень в органах влади, а саме – їх соціологічного забезпечення.

Актуальність даної теми полягає у тому, що соціологічне забезпечення прийняття управлінських рішень в органах влади має бути одним з видів зворотнього зв'язку, який виступає необхідним елементом процесу державного управління. Саме соціологічне забезпечення надає можливість враховувати потреби населення, їх сприйняття чи не сприйняття дій влади як державного, так й місцевого рівнів, налагоджувати ефективну взаємодію між населенням та органами влади. Ці питання потребують особливої уваги в період соціальних перетворень, які відбуваються в сучасному українському суспільстві.

Питання взаємин влади і суспільства займало ще старогрецьких філософів, ідеї яких потім отримали свій розвиток в працях таких мислителів як Н. Макіавеллі, Ж-Ж. Руссо, Т. Гоббс, Дж. Локк й ін. Найактивніша дискусія з цієї проблематики велася в межах теорій масового суспільства (Р. Дарендорф, Г. Лебон, Г. Тард, Х. Ортега-і-Гассет, К. Мангейм, Г. Блумер й ін.).

В українських реаліях представники органів влади приймають управлінські рішення майже завжди без урахування тих, для кого вони приймаються. Термін "ухвалення рішення" з'явився в 30-х роках ХХ ст. і використовувався теоретиками "класичної школи" теорії управління для характеристики процесів децентралізації. Першими комплексними роботами, що розвивають теоретичні основи концепції ухвалення рішення, були роботи Ч. Бернарда, Е. Стіна, К. Рідлі і Г. Саймона. Особливе розповсюдження концепція ухвалення рішення отримала на рубежі 60-х років минулого століття. Її початкові положення були сформульовані в роботах Г. Саймона, Г. Саймона і Дж. Марча, де формувалися основні визначення процесів і систем ухвалення рішень в умовах невизначеності, розроблявся погляд на процес вироблення рішень з позицій інтелектуального процесу вирішення проблем організованого навчання, розглядалися проблеми і методи ухвалення рішення [1].

Сучасна ситуація, яка склалась у державному управлінні й місцевому самоврядуванні, диктує потребу кардинальних змін у системі надання державних адміністративних послуг. Запит на такі послуги постійно зростає, а їх склад, зміст, процедури надання потребують наукового обґрунтування і практично виважених дій держави у цій сфері. Послуги державного сектору почали досліджувати у другій половині двадцятого століття. Окремі аспекти підходів до вивчення цього явища присутні в працях таких зарубіжних вчених як Д. Ру, Д. Сульє, М. Джоба, Дж. Скенлен, С. Вільямс, Р. Тоннер.

Сучасні українські дослідники також приділяють багато уваги проблематиці адміністративних послуг: визначення основних понять, класифікація адміністративних послуг, механізми надання, результативність й тощо. Так, наприклад, В. Сороко вивчає питання стандартизації державних послуг, В. Євдокименко та Є. Матвійшин досліджують підходи до формування економічного механізму надання послуг, Н. Нижник, А. Кабанець займаються проблемою підвищення якості послуг у процесі реформування державного управління, Т. Мотрієнко, В. Долечек – нормативно-правове забезпечення надання управлінських послуг, а також доцільність платності послуг і форми їх оплати.

Мета даної статті — визначити залежність якості управлінських рішень від їх соціологічного забезпечення у сфері державного управління та управління громадою (на прикладі аналізу процесу надання адміністративних послуг органами місцевої влади мешканцям м. Донецьк).

Центральним поняттям держави є влада, яка означає відносини залежності між людьми, в яких одні можуть здійснювати свою волю. За своєю суттю влада – явище соціальне. Вона являє собою форму соціальних відносин, що характеризується можливістю впливати на характер і спрямування діяльності та поведінки людей через економічні, ідеологічні та організаційно-правові механізми, а також за допомогою авторитету, традицій [2, с. 29]. Влада – це здатність і можливість для окремих людей, груп, верств, класів здійснювати визначальний вплив на діяльність інших людей, людських спільнот за допомогою політичних, економічних та моральних засобів [3, с. 156]. Саме наявність влади надає право суб'єктам управлінської діяльності впливати на хід державних справ, приймаючи управлінські рішення. Влада проявляється через управління, а управління ґрунтується на владі. Це дає право сказати, що вони – однаково необхідні явища соціального життя [4, с. 263].

Як визначає Г. Щокін, у відносинах понять "влада" та "управління" простежується певна підпорядкованість і взаємозалежність: влада передбачає управління об'єктом, а управління – здійснення над ним влади. Іншими словами, поняття "влада" є первинним щодо поняття "управління", оскільки не кожен працівник управління володіє реальною владою, але кожен працівник, який наділений владними повноваженнями, виконує цілком визначені функції управління [5, с. 139].

Соціальне управління державою, що виражається у прийнятті адекватних соціально спрямованих управлінських рішень не може здійснюватись осторонь від об'єкта управління – суспільства. Тому важливим є реакція суспільства на управлінські впливи, тобто зворотній зв'язок, одним з видів якого мають бути соціологічні дослідження. За допомогою сучасних соціологічних методів можна отримати об'єктивну інформацію щодо реакції громадян на діяльність влади.

Прийняття соціологічного забезпечення управлінських рішень слід розглядати не як окремих етап циклу управління, а як важливий сполучний процес, який пронизує всі сфери діяльності соціальної організації і всі функції управління – контроль, аналіз, прогнозування та планування. Характеризуючи повний цикл управлінської діяльності, що складається з визначення мети, планування, організації, координації, контролю і коректування цілей, легко помітити, що він у кінцевому рахунку представлений у вигляді двох елементів управління: підготовки і здійснення управлінських рішень. Саме тому, на наш погляд, соціологічно забезпечені рішення являють собою центральний елемент організації державного управління. Отже, розробка соціологічного забезпечення управлінського рішення – один з важливих управлінських процесів. Від його ефективності в значній мірі залежить результативність державного управління.

Розглянемо можливість впливу соціологічного забезпечення на якість управлінських рішень у сфері державного управління та управління громадою на прикладі процесу надання адміністративних послуг владними органами м.Донецьк. У даній роботі акцентується увага саме на такому елементі, як

Розділ 2. Соціологічні дослідження проблем сучасного суспільства

зворотній зв'язок, існування якого є невід'ємною умовою ефективності системи. Саме соціологічне дослідження виступає одним із засобів забезпечення зворотнього зв'язку в управлінському процесі.

Для виконання вище сформульованого завдання у даній статті представлено результати соціологічного дослідження "Оцінка населенням м. Донецьк якості адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування", яке було проведено у грудні 2010р. соціологічною лабораторією кафедри соціології управління Донецького державного університету управління на замовлення Управління державної служби Голодержслужби України в Донецькій області. Вибірка районована, квотна, репрезентує населення міста старше 18 років за віком та статтю, складає 400 осіб.

Для з'ясування можливості прояву, наявності та дієвості зворотнього зв'язку у процесі управління м. Донецьк думка донеччан з низки питань.

1. Вимірювання *доступності* суб'єкта надання адміністративних послуг дало такі результати (рис. 1). Найдоступнішими виявлено саме органи місцевого самоврядування найнижчого рівня: райрада у місті та райвиконком (47,3%). Наступний рівень вже не такий доступний, лише кожний десятий респондент не відчуває ніяких перешкод для звернення до міської ради. Обласний рівень зовсім здається недосяжним для донеччан, при цьому обласні органи виконавчої влади виявились більш доступними, ніж органи місцевого самоврядування.

Третя частина респондентів зовсім не визначилась з відповіддю, що повністю збігається з результатами інформованості. Отже, слабка інформованість є значною перешкодою і в оцінках доступності органів влади і, як наслідок, переважання негативного впливу певних стереотипів щодо форм взаємодії державних службовців і населення.

2. Результати опитування стосовно *психологічних бар'єрів* майже повністю збігаються з відповідями про доступність органів влади (рис. 2). Таке дублювання пояснюється тим, що наявність психологічних бар'єрів обумовлює оцінювання доступності органу влади.

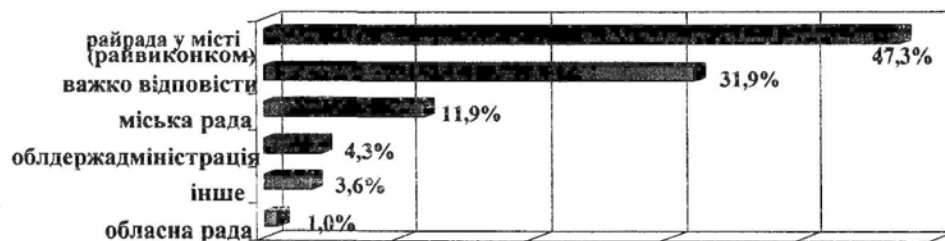


Рисунок 1. Розподіл відповідей на питання "Як Ви вважаєте, які органи влади найбільш доступні для отримання від них адміністративних послуг?" (у % до опитаних)

Сучасній молоді (віком 18-29 років) значно легше звернутись до будь-якого органу влади, бо вона відчуває менше психологічних перешкод, ніж люди старшого віку, крім районного рівня (райрада у місті, райвиконком), куди людям віком 50 років і старше психологічно легше звернутись, ніж навіть молоді.

Найменш обізнані (обрали відповідно "важко відповісти") респонденти старшого віку - 60 років і більше. Залежно від освіти найлегше почуваються особи з середньо-спеціальною освітою, за соціальним статусом – пенсіонер і студент, тобто в загальній частині той, хто ще не має досвіду і той, хто має великий досвід та обидві категорії мають більше вільного часу.

3. Далі респондентам пропонувалось оцінити *наявність і дієвість зворотнього зв'язку* у процесі надання адміністративних послуг (рис. 3). Більше половини опитаних вважають, що не мають можливості висловитись про якість надання адміністративних послуг. Лише кожний десятий респондент має чітке переконання, що вони можуть надати свої побажання, зауваження чи подяки державним службовцям. 17 % опитаних визнають, що це займає більше вільного часу, ніж вони мають, 7,6 % - не вірять у результативність цього заняття.

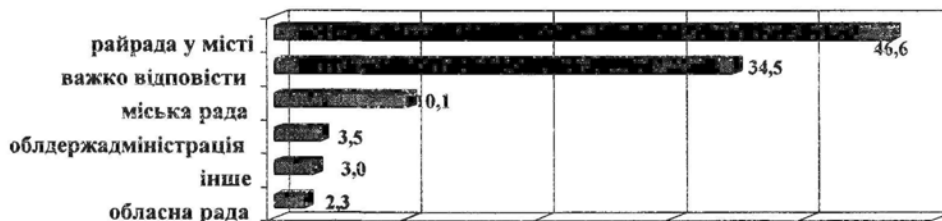


Рисунок 2. Розподіл відповідей на питання "У який орган влади Вам психологічно легше звернутися?" (у % до опитаних)

Отже, постає проблема недостатнього інформування населення про механізми взаємодії населення та органів влади. Майже кожний підрозділ державних органів влади та органів місцевого самоврядування мають певну кількість каналів зворотнього зв'язку, а населення або не знає про них, або не вірить у їх дієвість.

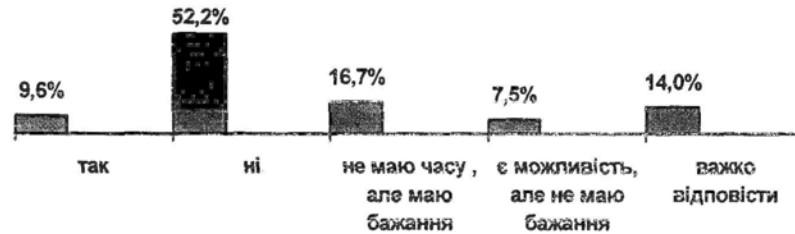


Рисунок 3. Розподіл відповідей на питання "Чи була у Вас можливість висловитись про якість адміністративних послуг, які Вам надавали?" (у % до опитаних)

4. Зворотній зв'язок між населенням та органами влади переважно побудований на безпосередньому особистому неофіційному рівні спілкування (рис. 4), тобто найчастіше люди одразу ж на місці висловлюють свої думки про роботу державних службовців – 12,9 % опитаних.

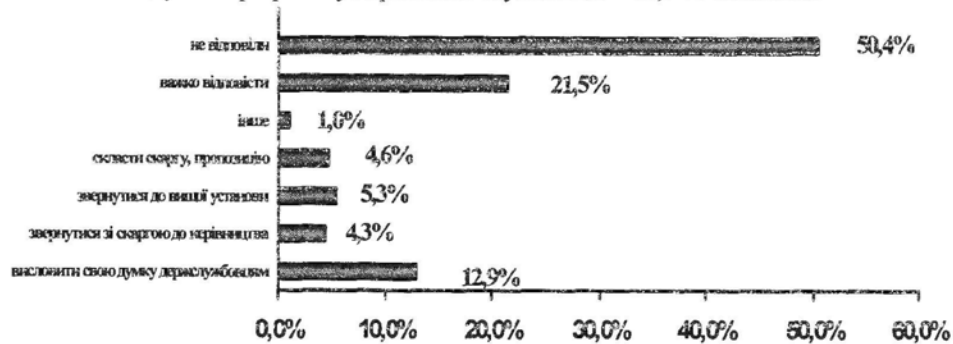


Рисунок 4. Розподіл відповідей респондентів на питання "Якщо Ви мали можливість висловитись про якість адміністративних послуг, які Вам надавали, то в якій формі Ви висловлювались?" (у % до опитаних)

Результати відповідей ("не відповіли" – 50 % від загального числа респондентів) демонструють, що громадяни, за їх бажанням, так чи інакше мають можливість висловитись про якість адміністративних послуг. Тут треба відмітити, що на пряме запитання про можливість висловитись про якість позитивно відповіли менше опитаних, ніж на питання про форму висловлювання щодо якості надання адміністративних послуг. Тобто, загальну кількість тих, хто відповідали на останнє питання можна вважати як таких, хто має позитивну оцінку на попереднє питання.

Офіційна форма спілкування приємна для незначної кількості населення: звернутись з відзивом до керівництва (4,3%), звернутись до вищої організації (5,3 %), скласти скаргу, пропозицію (4,6%).

5. На питання щодо конкретного засобу зворотнього зв'язку (рис. 5) не визначились лише 7,6% опитаних. У основній своїй масі респонденти не використовують такий засіб як скарга (78,5 %). Лише 12 % звертались зі скаргами. Отже, за розподілом відповідей на це запитання на відміну від існуючого стереотипу "Я буду скаржитись!" до реальних дій вдаються небагато громадян.



Рисунок 5. Розподіл відповідей респондентів на питання "Чи доводилося Вам звертатися зі скаргою щодо якості наданих адміністративних послуг?" (у % до опитаних)

6. Додаткову інформацію розкриває таке питання: "Якщо Вам доводилось звертатись зі скаргою на якість адміністративні послуги, то чи задоволена була Ваша вимога?" (рис.6). *Результативність скарги* в бік позивача спостерігається у 16 % (і це із загальної суми тих, хто відповів на питання – 39%). У такій же мірі у 16 % вимога не була задоволена, 14 % не визначились в відповіддю. Отже, спостерігається певний паритет між задоволенням та не задоволенням скарг населення, що, звичайно, негативно впливає на оцінку населенням якості надання адміністративних послуг. Але тут не треба забувати, що позивач також буває не завжди правий.

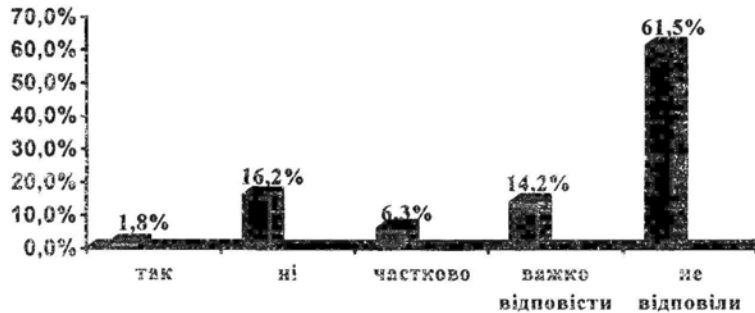


Рисунок 6. Розподіл відповідей на питання "Якщо Вам доводилось звертатись зі скаргою на якість адміністративних послуг, то чи задоволена була Ваша вимога?" (у % до опитаних)

Знову та ж сама ситуація щодо прямих і непрямих питань на запитання: "Чи звертались Ви зі скаргою?" "так" відповіли 12 %, а щодо її результативності зреагували 24% опитаних.

Висновки. В ході соціологічного дослідження виявлено певну близькість населення до органів місцевого самоврядування. Саме місцевий рівень влади, на думку респондентів, більш відкритий й доступний, тому частота звернень до нього значно більша, ніж до органів міського рівня. Про надання адміністративних послуг органами обласного рівня влади у донецчан зовсім нечіткі уявлення. Це пов'язано зі специфікою адміністративних послуг (вузька спеціалізація), які надають облдержадміністрація та облрада. Виявлена закономірність: чим вище рівень органів влади, тим складніше респондентам висловити свою позицію щодо їх роботи.

Зворотній зв'язок у взаємодії між владою та населенням у процесі управління громадою респондентами оцінюється як слабкий та неналагоджений. Переважно він побудований на неформальному рівні спілкування, а офіційна форма спілкування прийнятна для незначної кількості населення. Скарга як засіб зворотнього зв'язку не є популярною серед донецчан через її нерезультативність.

Ефективність комукаційного зв'язку в управлінському процесі залежить від дій усіх учасників. Тому рівень компетентності і інформованості населення формується не лише в односторонньому напрямку від органів влади до громадян, а припускає також і розвиток зацікавленості самих громадян в участі в діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування або в безпосередньому веденні управлінських справ. Життя вимагає, щоб громадянин цікавився державним управлінням не тільки тоді, коли йому доводиться в цій області вирішувати будь-яке своє особисте питання, але і завжди, бо залежність між станом державного управління і рівнем розвитку суспільства ніколи не уривається. І саме соціологія з її сучасними теоріями та методами може забезпечити об'єктивний характер взаємодії між суб'єктами управління певною територією, мінімізувавши їх суб'єктивні оцінки та бачення.

ЛІТЕРАТУРА: 1. Аверкиев А.Б. Инновационная деятельность по созданию информационного пространства управления предприятием на основе реинжиниринга // [Электронный ресурс] / А.Б. Аверкиев – Режим доступа: <http://www.smartcat.ru/Management/cashflowdfAJ.shtml>. 2. Краткий словарь по социологии : словарь-справочник / [Под. общ. ред. Д.М. Гвишиани, Н.И. Лапина]. – М.: Политиздат., 1989. – 479 с. 3. Малиновський В. Я. Державне управління: [навчальний посібник] / В.Я. Малиновський.– [вид. 2-ге, доп. та перероб.]. – К.: Атіка, 2003. – 576 с. 4. Саханенко С. Модернізаційні процеси та феномен політичного управ-ління / С.Саханенко // Вісник УАДУ – 2002. – № 1. – С. 261-271. 5. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика / [Монография] Г.В. Щекин – К.: МАУП, 2000. – 576 с.