



Ольга Петрось,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ

Соціальний діалог як інструмент підвищення довіри громадян до органів державної влади

Статтю присвячено обґрунтуванню ролі соціального діалогу в підвищенні довіри громадян до органів державної влади. Виявлено рівень довіри громадян до органів державної влади в незалежній Україні. Здійснено аналіз ситуації у сфері соціального діалогу в органах державної влади. Запропоновано комплекс заходів для розвитку соціального діалогу в органах державної влади України.
Ключові слова: довіра до органів державної влади, рівень довіри, соціальний діалог в органах державної влади.

Article is devoted a substantiation of a role of social dialogue in increase of trust of citizens to public authorities. Revealed level of trust of citizens to public authorities in independent Ukraine. The situation analysis in sphere of social dialogue in government establishments is executed. Complex of actions for development of social dialogue in the public authorities of Ukraine are offered.
Key words: trust of citizens to public authorities; degree of trust; social dialogue in public authorities.

Постановка проблеми. Довіра до органів державної влади є важливою характеристикою суспільних відносин, ключовим соціокультурним явищем, яке значною мірою визначає ефективність державної політики з формування громадянського суспільства, розвитку демократії та соціально-економічного розвитку країни в цілому. Разом з тим результати соціологічних досліджень, здійснюваних упродовж усіх років незалежності країни, відображають критично низькі рівні довіри громадян практично до всіх владних інститутів. Завдання відновлення довіри до влади набуває особливого значення в сучасних умовах тривалої політичної кризи та спонукає до розвитку соціального діалогу в органах державної влади. Як переконливо свідчить досвід урядування в країнах розвиненої демократії, без соціального діалогу неможливо досягти прийняття ефективних рішень, удосконалення якості державних послуг і підвищення довіри до органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі ідеї для дослідження феномену довіри містяться в працях С.Castelfranchi (концептуальний аналіз довіри як наукової і практичної категорії) [15], R.Putnam (вплив етнічного різноманіття на довіру в суспільстві) [17], В.Rothstein (зв'язок між довірою до влади та довірою до інших у суспільстві) [18]. Ґрунтовний аналіз довіри як соціокультурного явища проведений в однойменній праці відомого американського соціолога Ф.Фукуями [13]. Аналіз літератури свідчить про те, що проблема довіри, порушена в наукових дослідженнях зарубіжними ученими, набуває все більшого поширення у вітчизняній науці. Важливе значення для нашої роботи мають дослідження науковців ХРІДУ НАДУ [2; 8] та НІСД [1; 5; 14]. Разом з тим зазначені як зарубіжні, так і вітчизняні наукові праці переважно спрямовані на аналіз проблем довіри - недовіри, на виявлення її значення для побудови громадянського суспільства та економічного розвитку, збільшення соціального капіталу. Проте, висвітлюючи існуючі проблеми дефіциту довіри, дослідники недостатньо уваги приділяють віднаходженню механізмів її поновлення. Таким механізмом, на наше переконання, може слугувати соціальний діалог, що ми і спробуємо довести у даному дослідженні.

Мета статті - обґрунтувати роль соціального діалогу як дієвого інструменту в підвищенні довіри громадян до органів державної влади.

Завдання, виконані на досягнення мети: з'ясувати стан і динаміку рівня довіри громадян до органів державної влади в Україні; здійснити аналіз ситуації у сфері соціального діалогу в органах державної влади; обґрунтувати комплекс заходів з розвитку соціального діалогу для підвищення довіри громадян до органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Довіра до органів державної влади є основоположною категорією в демократичних державах, оскільки рівень її тісно пов'язаний з раціональністю рішень про делегування повноважень та легітимністю влади. Актуальна ця тема і для України. Питання довіри-недовіри до державних інституцій є предметом моніторингу багатьох дослідницьких проєктів Інституту соціології НАНУ, Українського інституту соціальних досліджень імені О. Яременка, Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, які засвідчують, що органам державної влади в Україні катастрофічно бракує підтримки й лояльності з боку громадян.

Результати багаторічного моніторингу "Українське суспільство 1992-2008" відображають стійку недовіру громадян до переважної більшості владних інститутів [3]. Зокрема, вимірювання рівня довіри до центральних органів державної влади за 5-бальною шкалою, виявило, що увесь цей час населення України найменше довіряло Верховній Раді (2,2) і уряду (2,4). Інтегральний показник рівня довіри до трьох президентів незалежної Украї-

ни складає в середньому 2,5 бала. Результати цього моніторингу показують, що на тлі досить низького рівня довіри до центральних органів державної влади має місце також значна недовіра населення практично до всіх інших державних інститутів. Стабільно низьким за досліджуваний період був рівень довіри до прокуратури (2,4), податкових органів (2,5), банків (2,6) та міліції (2,4). Низький рівень довіри висловлюють респонденти і до керівників державних установ (2,6), у той час як рівень довіри до керівників приватних підприємств є дещо вищим (2,7) [3].

Зниження довіри до державних інституцій виявляють також результати моніторингового дослідження, проведеного в 2009 р. Центром економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова. Аналіз динаміки ставлення респондентів до правоохоронних органів та органів юстиції України свідчить про поступове збільшення негативних оцінок діяльності судів в Україні, зменшення їх підтримки. Упродовж останніх трьох місяців зберігався низький рівень підтримки населенням діяльності Служби безпеки України та органів прокуратури, а частка тих, хто не підтримує діяльність міліції, у березні 2009 р. становила 53,6% респондентів.

Характерно, що поряд з проявом недовіри громадян до органів державної влади респонденти відчувають зміни на гірше у ставленні влади до громадян. Якщо в грудні 2007 р. так вважали 37,4% , то через рік таку думку висловили вже 74,4% опитаних [14].

Значний вплив на свідомість громадян справила економічна криза. Експерти прогнозують, що подальше погіршення економічного становища може призвести до зростання політичної активності громадян, масового руху спротиву. За такої ситуації важливо зробити крок назустріч очікуванням громадян з метою завоювання довіри до органів влади у нашій державі, підвищення їх авторитету і статусу в сучасному українському суспільстві. Адже довіра громадян - це не тільки показник її ефективності, а й особливе джерело спроможності державної влади. Влада, яка не має підтримки населення, якій не довіряють громадяни, - діяльно неспроможна влада.

Визнаючи, що підвищення довіри між громадянами та органами державної влади є стратегічно важливим завданням, необхідно констатувати, що довіра є водночас і надзвичайно складним явищем, дослідження якого передбачає розгляд багатьох (об'єктивних і суб'єктивних) структурних компонентів і залучення широкого кола дійових осіб. У зарубіжній науковій думці, а в останні роки також і у вітчизняній науці запропоновано багато способів аналізу довіри до влади.

Окремі гіпотези, що покладені в основу дослідження механізмів підвищення довіри до владних інститутів, можна відобразити загальною структурованою моделлю, основними компонентами якої є: довіра в суспільстві (горизонтальна структура довіри), громадянська активність, громадянське

суспільство, ефективність соціальних і політичних інститутів, ефективність державного управління, довіра до органів державної влади (вертикальна структура довіри).

Але навіть за різних підходів у вивченні цього феномену всі розглянуті нами розробки виявляють чіткий зв'язок між сприйняттям державних установ за якістю надання управлінських, адміністративних, соціальних та інших послуг державними службовцями [2; 8; 16].

Отже, можна вважати доведеним той факт, що низький рівень довіри громадян до органів державної влади є ознакою дефіциту якості державних послуг, які надають державні службовці. За таких умов зростає роль соціального діалогу - ключового чинника розбудови ефективних соціально-трудових відносин у системі державного управління. Соціальний діалог акумулює потужний потенціал підвищення якості надання послуг державними службовцями та формування передумов для відновлення довіри до влади.

Завдання завоювати більшу прихильність до органів державної влади в Україні, покращуючи державні послуги, набуває особливої ваги на сучасному етапі суспільних відносин. Унаслідок економічної кризи зростає рівень соціальної напруги всередині системи державної влади в Україні, викликаної відсутністю дієвих кроків владних структур для відновлення та реалізації трудових, соціально-економічних прав і гарантій працівникам державних установ, забезпечення належного соціального захисту в умовах фінансової кризи [10].

Необхідно зазначити, що соціальний діалог у галузі державного управління України, як і соціальний діалог у країні загалом, у його цивілізованій формі перебуває на початковій стадії розвитку. Головною перешкодою на шляху до формування системи дієвого соціального діалогу в Україні, на наш погляд, є історичні та ідеологічні стереотипи, що дісталися у спадок соціальним партнерам від попереднього режиму. Ідеологія антагоністичних ринкових соціально-трудових відносин, держава в ролі одноосібного роботодавця, залежні, підконтрольні профспілки, відсутність досвіду, знань та відданості з боку соціальних партнерів перешкоджають розбудові договірних, партнерських соціально-трудових відносин у країні.

Активному впровадженню соціального діалогу в Україні перешкоджають також відсутність рамкового закону про соціальний діалог, неоднозначність трактування окремих положень законів, зокрема тих, що стосуються забезпечення доступу до необхідної для соціального діалогу інформації, обов'язковості - добровільності укладання колективних договорів, виконання досягнутих домовленостей на національному, регіональному і галузевому рівнях як підписантами угод, так і тими суб'єктами, що не приєдналися до організацій роботодавців, але чия діяльність перебуває у сфері впливу угод та ін.

Силою інерції зазначені деструкції створюють головні проблеми для розвитку соціального діалогу в галузі державного управління. Огляд доступних джерел засвідчує, що сфера соціального діалогу в галузі державного управління України є недостатньо прозорою і малодослідженою. Окремі аспекти ситуації щодо соціального діалогу в галузі державного управління відображають статистично-аналітичні дані Державного комітету статистики України, Міністерства праці та соціальної політики, Головного управління державної служби України та інші офіційні джерела. Так, станом на 31 грудня 2008 р. на підприємствах (установах, організаціях), віднесених за видом економічної діяльності до галузі "державне управління", працювало 486,2 тис. осіб [12], 290,8 серед яких - державні службовці [4]. Колективними договорами охоплено 73,7% працюючих на підприємствах (установах, організаціях), віднесених за видом економічної діяльності до галузі "державне управління". Для порівняння - середній показник охоплення працівників колективними договорами за всіма видами економічної діяльності становить 83,4% [12].

Створенню умов для розвитку соціального діалогу в органах державної влади не сприяє також низький рівень сформованості суб'єктів соціального діалогу - представників працівників і роботодавців. Незважаючи на те, що для забезпечення захисту прав та інтересів працівників органів державної влади створено Професійний союз працівників державних установ України, функціонування повноцінного соціального діалогу в цій сфері унеможливує відсутність рівноправного об'єданого партнера з боку роботодавця (організації роботодавців органів державної влади). Поясненням цьому може слугувати широкий спектр діяльності установ і організацій, віднесених, згідно з КВЕД України, до сектору державного управління*. Наслідком диференціації органів державної влади за напрямками діяльності є розпороченість об'єднань соціальних партнерів та відсутність єдиної політики, необхідної для ефективного діалогу у сфері державного управління.

Усе вищевикладене є свідченням наявних у системі соціального діалогу органів державного управління суперечностей, які проявляються, з одного боку, у недостатньому рівні розвитку партнерських соціально-трудових відносин у системі державного управління, та незадовільній якості надання послуг державними службовцями - з другого.

Вирішення існуючих проблем та подолання виявлених суперечностей спонукає до пошуку форм і методів соціального діалогу, спрямованого на розвиток соціально-трудових відносин у державних установах з метою удосконалення якості державних послуг та відновлення довіри громадян України до органів державної влади.

* Класифікація видів економічної діяльності (КВЕД), прийнята наказом Держс поживстандарту України від 26 груд. 2005 р. № 375.

Важлива роль розвитку соціального діалогу як дієвого інструмента підвищення довіри громадян до органів державної влади зумовлює необхідність запровадження комплексу таких невідкладних заходів:

- створити ресурсний центр інформаційних, статистичних, аналітичних, наукових матеріалів з питань соціального діалогу органів державної влади;
- виробити правила представництва соціальних партнерів органів державної влади;
- створити національне об'єднання роботодавців органів державної влади;
- створити галузевий консультативно-дорадчий комітет (соціально-економічну раду) для забезпечення соціального діалогу органів державної влади;
- організувати систему навчання представників працівників і роботодавців органів державної влади з питань ведення соціального діалогу;
- здійснити вивчення і забезпечити впровадження в систему державного управління кращого вітчизняного й міжнародного досвіду ведення соціального діалогу;
- залучити до соціального діалогу експертні (науково-дослідні) та громадські організації (які не входять до складу органів соціального діалогу);
- виробити інструментарій оцінювання стану виконання спільних рішень;
- розробити механізм контролю і відповідальності за виконання взятих сторонами соціального діалогу в органах державної влади зобов'язань.

У цілому розвиток соціального діалогу органів державної влади в Україні сприятиме активізації проведення консультацій, спільних ініціатив і переговорів між соціальними партнерами, удосконаленню системи соціально-трудових відносин, забезпеченню якості державних послуг, підвищенню довіри громадян до органів державної влади.

Висновки

1. Соціологічні дослідження відображають наявність критично негативних, з тенденцією до подальшого зниження, показників рівня довіри громадян до органів державної влади в Україні.

2. Результати проведеного дослідження доводять ключову роль соціального діалогу в підвищенні довіри громадян до органів державної влади. Соціальний діалог сприяє удосконаленню соціально-трудових відносин в органах державної влади, слугує потужним джерелом підвищення якості надання послуг державними службовцями.

3. У своїй сукупності висновки, отримані за результатами дослідження, підтверджують гіпотезу про необхідність розвитку соціального діалогу як дієвого інструменту підвищення довіри громадян до органів державної влади та доводять необхідність запровадження комплексу запропонованих у роботі невідкладних заходів з метою створення умов для розвитку соціального діалогу у сфері державного управління.

Перспективним для подальших досліджень є детальний аналіз системи соціального діалогу в органах державної влади в Україні.

Список використаних джерел

1. Бурковський П. Довіра громадян до органів влади та базових соціальних інститутів / П. Бурковський, С. Черненко [Електронний ресурс] // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку. - 2008. - Квітень. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/april08/6.htm>
2. Глухачов Є. Ф. Задоволення соціальних потреб населення як умова підвищення його довіри до влади / Євген Федорович Глухачов, Тамара Борисівна Хомуленко, Світлана Миколаївна Клімова, та ін. ; Євген Федорович Глухачов (заг. ред.). - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2005. - 182 с.
3. Головаха Є. Українське суспільство 1992-2008: Соціологічний моніторинг / Є. Головаха, Н. Паніна. - К., 2008. - 85 с.
4. Державна служби в цифрах (станом на 31.12.08) [Електронний ресурс] / Головдержслужба. - Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish>
5. Дослідження рівня довіри громадян України до демократичних інституцій, органів влади [Електронний ресурс] // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку: Тижневі аналітичні огляди. - 2006. - Вип. 22 (58). - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor22/index.htm>
6. Кайманов А. А. Формирование доверия населения к государственным служащим : автореф. дис. на соискание учен. степ. канд. социол. наук : спец. 22.00.08 - "Социология управления" / Кайманов А. А. ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. - М., 2004. - 24 с.
7. Колодій А. Громадянське суспільство і соціальні перетворення в Україні // Тези наук. конф. ЛНУ ім. І. Франка (13-15 груд. 2001 р.). - Львів, 2001. - С. 54-55. - Режим доступу : <http://www.politics.lviv.ua/society/capital.html>
8. Куц Ю. О. Якісні управлінські послуги - головна умова підвищення довіри населення до органів влади / Юрій Олексійович Куц, Світлана Вікторівна Краснопорова, Олександр Костянтинівич Чаплигій та ін. ; Юрій Олексійович Куц (заг. ред.), Світлана Вікторівна Краснопорова (заг. ред.). - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. - 192 с.
9. Лісеєнко О. Динаміка політичного капіталу в Україні / О. Лісеєнко // Політ. менеджмент. - 2005. - № 1 (10). - С. 90-96.
10. Про дії профспілок, спрямовані на захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів працівників : Постанова Професійних спілок бюджетних установ від 9 груд. 2008 р. № 2 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : www.uazakon.com
11. Савко Ю. Громадянське суспільство, соціальний капітал і політична участь / Юрій Савко // Вісн. Львів. ун-ту. - 2002. - Вип. 4. - С. 151-158. - (Серія "Філософські науки").
12. Стан укладення колективних договорів на 31 груд. 2008 р. [Електронний ресурс] / Мін-во праці та соц. політики // Діяльність: Соціально-трудова відносина. - 2009. - 2 берез. - Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=90628&cat_id=34940
13. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : пер. с англ. / Френсис Фукуяма. - М. : АСТ : Хранитель, 2006. - 730 с.
14. Яблонський В. Довіра громадян до органів влади та базових соціальних інститутів / В. Яблонський [Електронний ресурс] // Аналітичні записки щодо проб-

лем і подій суспільного розвитку. - 2009. - Травень. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/May2009/5.htm>

15. *Castelfranchi C.* Social Trust: A Cognitive Approach / C. Castelfranchi, R. Falcone // Principles of trust for MAS: cognitive anatomy, social importance, and quantification: proceedings of the International Conference of Multi-Agent Systems. - Paris : July, 1998. - P. 72-79.

16. Dynamics of European sectoral social dialogue. - Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. - 29 p.

17. *Putnam R. D.* Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy/ Robert David Putnam. - NJ : Princeton University Press, 1993. - 258 p.

18. *Rothstein B.* The Causal Mechanism between Trust in Authorities and Trust in Others: An Experimental Approach / Bo Rothstein, Daniel Eek. - Göteborg : Research proposal to the Swedish Science Council, 2001. - 21 p. www.qog.pol.gu.se/research/applications/Rothstein_Eek_VR.pdf

Віталій Толуб'як,

кандидат наук з державного управління,

докторант кафедри економічної політики НАДУ

Теоретико-організаційні основи реформування пенсійної системи України

У статті розкрито теоретичні та організаційні основи здійснення пенсійної реформи в Україні. Визначено переваги запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення громадян.

Ключові слова: пенсійна система, накопичувальна система, пенсійна реформа, обов'язкова накопичувальна система, страхові внески, страховий стаж.

In this article is researched the theoretical and organizational basis of execution of pension reform in Ukraine; is defined the positiv aspects and advantages of introduction of keeping system of providing pension for citizens.

Key words: pension system, accumulative system, insurence investment, insurence record.

Постановка проблеми. Дедалі зростаюча кількість пенсіонерів, зменшення чисельності працюючого населення, зростання так званого коефіцієнта демографічної залежності зумовлюють потребу в реформуванні пенсійної системи. У цьому зв'язку актуальним завданням науки і практики державного управління є необхідність подальшого вивчення та аналізу існуючих проблем реформування пенсійної системи України та визначення напрямів їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням реформування пенсійної системи України займаються багато науковців та практиків. Свій внесок у дослідження цих проблем зробили такі науковці, як: О.Залетов,