

О. І. Воронов

кандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри державного менеджменту
Національної академії державного
управління при Президентіві України

ЗАЛУЧЕНІСТЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті розкривається взаємозв'язок між органами публічної влади та громадянським суспільством у процесах прийняття управлінських рішень. Розглядається «теорія залучення», яка є основою найкращих практик громадської участі у прийнятті рішень органами публічної влади. За допомогою психологічних методик визначено такі складові механізму залучення громадян до прийняття рішень органами публічної влади, як лояльність, залученість, контроль, сприйняття ризику. Проведено оцінювання впливу цих складових на ефективність прийняття рішень. Запропоновано напрями подальших досліджень.

Ключові слова: громадянське суспільство, органи публічної влади, теорія залучення, прийняття рішень, залученість, лояльність, публічне управління.

Постановка проблеми. Основними соціально-політичними факторами взаємодії держави з представниками громадянського суспільства є: зростання ролі громадянського суспільства у процесах управління державою; розвиток партнерства між громадянським суспільством, приватним сектором та державою як ефективний метод вирішення комплексних соціально-економічних проблем; зростання волі та здібності громадян (соціального капіталу) брати участь у суспільно-політичному житті держави; домінування у суспільстві мотивації загальної користі над бажанням отримати прибуток; визнання основним інструментом формування угод між суспільством та органами публічної влади методу плюралістичного прийняття рішень.

Незважаючи на потужну нормативно-правову базу розвитку громадянського суспільства в Україні реальна ситуація має складний характер. Структурну основу громадянського суспільства становлять громадські організації та об'єднання громадян; політичні партії, що не прийшли до влади; благодійні організації; громадські ЗМІ; самоврядні територіальні громади; трудові та навчальні колективи; професійні і творчі спілки; релігійні об'єднання. На сьогодні в Україні зареєстровано близько

140 політичних партій та 3 500 легалізованих громадських організацій, але більшість із них має фіктивний характер. Реально функціонує два десятка політичних партій, більшість благодійних організацій не виконують свої функції [1].

У теорії публічного управління прийняття рішень із залученням громадян зараховують до групових методів, які відрізняються позитивними характеристиками: значним обсягом інформації, що впливає на рішення; великою кількістю альтернатив рішень; відповідністю характеру демократичного суспільства; широкими комунікативними можливостями у доведенні рішень до зацікавлених сторін. Але цей процес має зворотній бік, коли органи публічної влади та громадянське суспільство заважають один одному прийняти оптимальне управлінське рішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні декілька років зростає визнання «теорії залучення» усіх зацікавлених осіб до прийняття управлінських рішень. Теорія розглядає технології формування умов для громадянського суспільства з боку органів публічної влади, які дозволять отримати найвищу активність суспільства під час вирішення соціальних проблем. Дослідження залучення громадян до вирішення соціальних проблем органами управління виникли 30 ро-

ків тому. В. Кан (W. Kahn, 1990 р.) визначив «залучення» як засвоєння членами організації своїх робітничих ролей, під час якого вони успішно реалізуються фізично, емоційно та інтелектуально у професійній діяльності [2]. Пізніше «залученість» розглядалась як «емоційна та інтелектуальна прихильність» (R. Baumruk, 2004 р.; A. Richman, 2006 р.; K. Shaw, 2005 р.), або як кількісні моделі інвестування довірливих зусиль працівниками для реалізації рішення (F. Frank, R. Finnegan, & S. Taylor, 2004 р.) [3]. С. Трус із колегами (S. Truss et al., 2006 р.) визначають «залученість» як «пристрасть» до праці, яка виникає через психічний стан особистості [4]. А. Сакс (A. Saks, 2006 р.) розглядає «залученість» через теорію соціального обміну, коли відносини працівника з організацією протягом часу трансформуються у довірчі, сталі, взаємні обов'язки, які існують до тих пір, поки виконуються певні правила соціального обміну [5]. В окремих дослідженнях акцент робиться на умови або рівні залучення (група, відділ, орган публічної влади) (О. Кішіньова, 2011 р.) [6]. До поняття «залученість» зараховують такі термінологічні конструкції, як «організаційна прихильність» (organisational commitment) та «організаційна громадянська поведінка» (organisational citizenship behavior). С. Ліпатов (2012 р.) відзначає, що в організаційній психології «організаційна прихильність» розглядається як конструкт, який відображає у свідомості людини зв'язок між нею та організацією, як соціальна установка, що включає «лояльність», «залученість» та «ідентифікацію» [7]. Форми і методи залучення громадян до прийняття управлінських рішень закріплені в певних нормативно-правових документах України [8].

«Теорія залучення» спирається на теорії задоволення працею (1970 р.), лояльності (1980 р.), повноважень співробітників (1990 р.), які пов'язані з теорією мотивації та разом повно відображають процес залучення громадян до прийняття управлінських рішень органами публічної влади. Європейські дослідження свідчать, що результативність організації прямо залежить від міри залученості менеджменту і стейкхолдерів до прийняття управлін-

ських рішень. До 88% залучених співробітників впевнені, що реально впливають на формування і реалізацію управлінських рішень організації [9]. Тому метою дослідження є аналіз складових механізму залучення громадян до прийняття управлінських рішень органами публічної влади та визначення рівня їх впливу на ефективність ухвалених рішень.

Виклад основного матеріалу. До основних атрибутів громадянського суспільства належать: наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, існування громадської думки; громадське життя вільних індивідів у правовому полі; добровільні, автономні від держави на індивідуальному і колективному рівні асоціації. Громадянське суспільство характеризується самоорганізацією суспільного механізму для вирішення соціальних проблем; противагою узурпації влади з боку владних структур; соціалізацією, яка зменшує відчуженість індивідів та орієнтує їх на «суспільно корисні справи»; формуванням сприятливого середовища для поширення громадської культури; зміцненням демократичного ладу.

Залучення громадян до прийняття управлінських рішень органами публічної влади є взаємовигідним процесом. Механізми публічного управління посилюються за рахунок особистого часу та ресурсів громадян, а громадяни отримують додаткові можливості контролю за реалізацією рішень. «Залученість» (employee involvement) виявляється як міра збігу цінностей громадянина і суспільства. Оцінити її ефективність можливо лише через рівень задоволення громадян своїм життям. Міра залучення громадянського суспільства до вирішення суспільних проблем є важливою характеристикою ефективності органів публічної влади [10]. Владні рішення та пропозиції з готовністю сприймаються громадськістю, якщо її думка врахована у процесі підготовки управлінських рішень. Налагоджений процес залучення громадян спонукає окремих осіб та групи активніше брати участь у справах громади, поширює відповідальність і підзвітність за стан справ громади на інших громадян [11].

У сфері державного управління процес вирішення проблемних питань заснований

на «теорії лояльності» громадян до чинної влади. «Теорія лояльності» спирається на примус до виконання владних вимог. Формування взаємодії органів влади в системі публічного управління з громадянами засновано на «теорії залучення». У громадян виникає свобода вибору та бажання працювати заради суспільного блага. Аналіз «трикомпонентної моделі лояльності» Дж. Мейера і Н. Ален (1990 р.) дозволяє порівняти ці теорії. Лояльність спирається лише на примус, а залучення розглядається як взаємний процес, до якого залучені громадяни і представники органів публічної влади. В ситуації залучення громадяни і державні службовці спираються на свій емоційний вибір. Органи влади, що слідує «теорії лояльності», намагаються встановити емоційний контакт із громадянами за рахунок почуття їхньої моральної заборгованості перед державою, на відміну від органів публічного управління, які працюють, виходячи з «теорії залучення» на ґрунті позитивної мотивації. Третя «теорія поширення повноважень» стверджує, що громадянам потрібно надавати можливість формувати та приймати рішення, але у цьому аспекті повноваження стають елементом процесу залучення [12].

Одним із принципів питань дослідження залученості громадян до вирішення суспільних проблем є відсутність універсального її визначення. Розроблено багато варіантів класифікації типів громадянської участі в системі прийняття рішень. Ш. Арнштайн розробив «драбину залученості», яка ґрунтується на значущості громадянського суспільства і контролю для стабільності та ефективності політичної системи. Драбина поєднує три групи. Перша – це участь, яка охоплює технології маніпуляції та психотерапії. Друга група – це ступені імітації участі: інформування, консультації і задобрювання. Третя охоплює ступені громадянської влади: партнерство, делегування повноважень, громадянський контроль. Цей інструмент чітко відображає ставлення органів публічної влади до участі громадянського суспільства у прийнятті рішень [13]. Прикладом застосування підходів Ш. Арнштайна може бути випадок, коли за допомогою математичної моделі проводився аналіз маніпулювання дум-

кою великих соціальних груп. Із використанням аналізу суспільної думки громадян США про війну 2003 року в Іраку було доведено, що зміна суспільної думки з однієї проблемної ситуації впливає на сприйняття громадськістю інших ситуацій. Аналіз функціонування систем переконання певних суспільних груп дозволяє прогнозувати суспільну думку та керувати нею у процесі прийняття рішень певного рівня [14].

Прийняття групового рішення і його характер залежать від впливу таких факторів, як ефект поєднання знань (М. Шоу), ефект спільної інформації (Дж. Стейссер, Р. Титус), поляризація і зсув ризику (Дж. Стоунер), «масове мислення» (Г. Лебон), «групове мислення» (І. Джаніс). На думку Г. Лебона, іноді в масах відбувається деінтелектуалізація індивідів, які втрачають здатність до абстрактного мислення і формування суджень. Масове мислення характеризується образністю, гіпертрофованою емоційністю, односторонністю почуттів, легковір'ям, колективними ілюзіями, фантазіями. У процесі публічного управління складними соціальними системами постійно виникають ситуації, коли зацікавлені сторони намагаються змінити становище системи на вигідне для себе. У цьому випадку стратегії досягнення цілей зумовлюють необхідність для кожного гравця або соціальної групи розглядати не тільки стратегії застосування їхніх особистих ресурсів, а й можливості поєднання ресурсів усіх гравців із близькими цілями у вигляді коаліції [15]. Для підвищення результативності публічного управління треба поширювати залученість громадянського суспільства до прийняття управлінських рішень, але дослідження соціально-психологічних аспектів залученості громадян свідчать про існування негативних феноменів у цьому процесі, які потрібно враховувати.

Для забезпечення ефективної участі громадянського суспільства у процесі прийняття рішень «Кодекс рекомендованої практики громадянської участі у процесі прийняття рішень», ухвалений Радою Європи в 2009 році, обґрунтовує чотири основні рівні залучення громадян, на які повинні орієнтуватись органи публічної влади та громадські організації (див. рис.

1). Технології залучення залежно від рівня можуть застосуватись на будь-якому етапі прийняття управлінського рішення органом публічної влади. Такий рівень залучення, як інформування, включає процеси прийняття рішень органами місцевої влади; документи, що стосуються проектів рішень та ухвалених рішень. Рівень консультацій охоплює проведення суспільних слухань за участю суб'єктів прийняття рішень із метою визначення актуальних питань та збору пропозицій, проведення експертних семінарів і зустрічей із метою підготовки експертних рекомендацій щодо вирішення проблеми. На рівні діалогу проводиться обмін думками щодо конкретних питань у структурі рішення, що готується.

На рівні партнерства проводиться залучення громадських організацій та громадян на етапах розробки і реалізації рішень, формування можливості прийняття спільних рішень органів публічної влади та громадськості [17].

Міжнародна асоціація з питань суспільної участі (IAR 2) запропонувала дещо іншу класифікацію залучення громадськості. Вона включає п'ять стадій: інформування, консультації, залучення, співробітництво та надання повноважень. Перша стадія майже не стосується залучення громадян. На другій стадії виникає такий важливий елемент, як зворотній зв'язок щодо ухвалених рішень, який сприяє залученню громадян до їх прийняття. На стадії залучення виникають обов'язки органів влади перед

громадськістю щодо реалізації зауважень із прийнятих рішень, що сприяє розгортанню процесів спільного вирішення соціальних проблем громадянами й органами влади. На стадії співробітництва застосовуються такі елементи процесу прийняття рішень, як урахування пропозицій і думок громадян органами влади та обрання альтернатив рішень за згодою сторін. Стадія надання повноважень передбачає безпосередню участь громадянського суспільства в реалізації управлінських рішень. Аналіз сучасного стану справ в Україні свідчить, що дуже рідко застосовуються останні три стадії, хоча це стало поширеною європейською практикою.

Залежно від рівня впливу рішення, яке приймається, визначається цільова група, що потребує залучення. Як правило, визначаються чотири рівні громадянського впливу: великий вплив на все суспільство, великий вплив на окремий регіон або соціальну групу, низький вплив на суспільство, низький вплив на окремий регіон або соціальну групу. В теорії публічного управління розглядаються такі види цільових груп залежно від рівня рішення, що приймається: окрема група громадян, місцева спільнота, окрема категорія громадян, представники окремих специфічних і професійних груп (ветерани праці та війни, освітні діячі), національні меншини, представники окремих регіонів. Залученість до прийняття рішень розглядається нами як процес співпраці громадянського суспільства з представни-

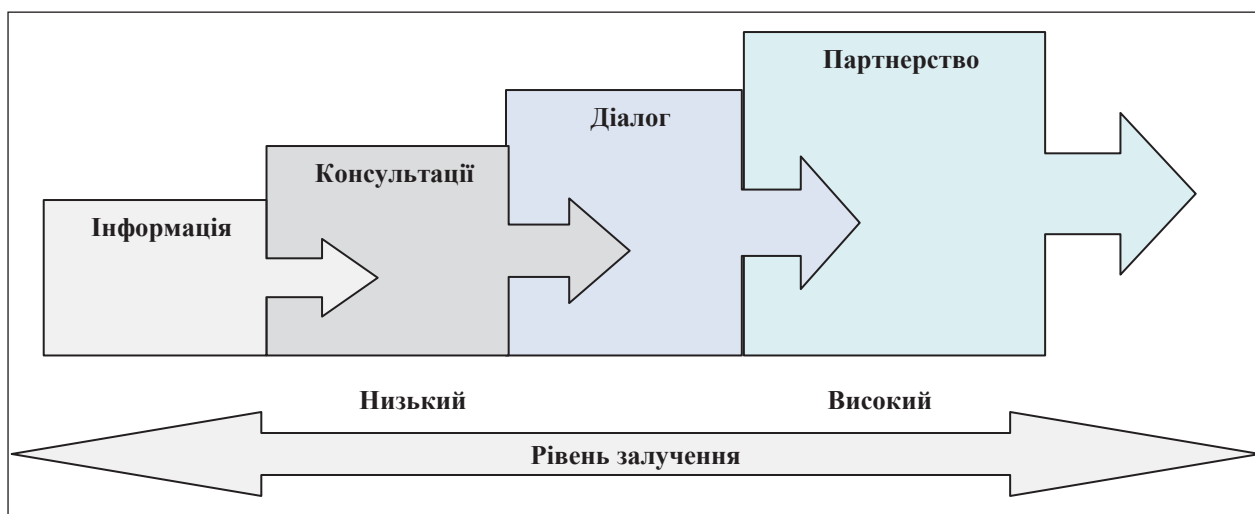


Рис. 1. Рівні залучення громадян до прийняття управлінських рішень [16]

ками органів публічної влади, тому було вирішено провести дослідження впливу залученості працівників органів публічної влади на формування управлінських рішень. Особиста залученість державних службовців надає вирішальний вплив на їхню професійну діяльність, зокрема прийняття управлінських рішень [18]. У дослідженні брали участь 302 слухача заочної форми навчання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. Були застосовані методики «Шкала організаційної лояльності» (Organizational Commitment Scale) Дж. Мейера і Н. Ален (1990 р.) і «Тест життєстійкості» (Hardiness Survey) С. Мадді (1984 р.), які дозволяють визначити рівень та види лояльності державних службовців, її зв'язок із залученістю і вплив на формування управлінських рішень [19]. Дослідження проводилось у листопаді 2016 року (див. табл. 1).

Інтерпретація результатів досліджень свідчить про те, що всі категорії державних службовців отримали показники вище стандартного середнього (середні стандартні показники: афективна лояльність – 4,1; продовжена – 3,9; нормативна – 3,8; залученість – 37,64; контроль – 29,17; прийняття ризику – 13,91). Найбільш високу афективну лояльність демонструють керівники органів публічної влади або окремих підрозділів. Їхні показники афективної лояльності (affective commitment scale), яка визначає особисту прихильність до справи, добре корелюються із показниками залученості до управлінської діяльності та прийняття рішень.

Найвищий показник продовженої лояльності (continuous commitment scale) продемонстрували керівники-жінки, що свідчить про їхнє повне розуміння рівня особистих інвестицій в організацію та можливостей це втратити. Вони також демонструють високий показник залученості, хоча з дещо іншою формою мотивації. Усі категорії державних службовців мають показники вище за середній із нормативної лояльності (normative commitment scale), особливо керівники-чоловіки. Нормативна лояльність розвивається на ґрунті особистих цінностей державного службовця та їх збігу з цінностями організації. Особливістю такої моделі організаційної лояльності є те, що її компоненти розвиваються незалежно один від одного на ґрунті різноманітних обставин. Найбільш високий показник залученості мають керівники в системі державної служби, на відміну від підлеглих і, зокрема, керівники-чоловіки. Показник контролю свідчить про впевненість державних службовців, що вони мають вплив на події, які відбуваються в органах публічної влади, та можуть сприяти залученню громадськості до прийняття управлінських рішень. Показник прийняття ризику свідчить про готовність державних службовців приймати сміливі, неординарні рішення й активно використовувати для цього такий інструмент, як залучення громадянського суспільства.

У процесі прийняття рішень із залученням громадянського суспільства виникають два шаблі: рішення з високим та низьким рівнем залучення. Інтерпретація досліджень надає можливості встановити,

Таблиця 1

Показники лояльності і життєстійкості державних службовців

Категорії опитаних	Стать	Кількість	Вік	Лояльність			Життєстійкість		
				Афективна	Продовжена	Нормативна	Залученість	Контроль	Прийняття ризику
Керівники	ч	52	32–44	5,2	4,3	6,1	48,7	45,3	27,5
Працівники	ч	67	23–46	4,8	5,7	5,5	40,4	42,6	20,8
Керівники	ж	44	28–42	5,8	4,9	5,3	46,2	47,1	22,3
Працівники	ж	139	24–39	5,1	3,6	4,4	38,3	36,8	19,9
Середні показники	–	302	–	5,2	4,6	5,3	43,4	42,9	22,6

Джерело: розроблено автором.

що на сьогодні рівень залученості державних службовців вище за середній, але за всіма категоріями державних службовців він має резерви для зростання та підвищення показників.

Висновки і пропозиції. В умовах демократизації сучасного українського суспільства процеси залучення громадян до прийняття рішень органами публічної влади динамічно поширюються і набувають професійного характеру. Вдосконалюється нормативно-правова база, технології та інструменти залучення громадян органами влади, форми участі і суспільного контролю з боку громадян. Ключову роль у цьому механізмі грає суб'єктивний фактор. Формується механізм залучення громадян органами публічної влади до прийняття рішень, який включає рівні залученості керівництва, державних службовців і працівників органів публічного управління, окремих громадян та певних соціальних груп, фактори і критерії залучення, безпосередні та опосередковані зв'язки, методи оцінювання і вдосконалення. Критичним моментом застосування професійного підходу до завдань залучення є перехід від зовнішнього мотиваційного стимулу (контроль і відповідальність), що превалює у сучасних органах публічної влади, до внутрішнього мотиваційного стимулу (прагнення до професійного самоствердження). У дослідженнях механізму залучення виникає багато питань, що зумовлюють його ефективність. Потрібно розглянути процеси залучення залежно від гендерного аспекту, посадового статусу і цінностей державних службовців. Виникає необхідність досліджень феноменів прийняття групових рішень у сучасних умовах, особливостей масової поведінки та їх впливу на залучення громадянського суспільства до прийняття управлінських рішень органами публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Грабовський В.А. Шляхи вдосконалення взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства / В.А. Грабовський, О.О. Мішан // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 1 (41). – С. 361–365.
2. Kahn W.A. Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work / W.A. Kahn // Academy of Management Journal. – 1990. – Vol. 33. – P. 692–724.
3. Baumruk R. The missing link: the role of employee engagement in business success / R. Baumruk // Workspan. – 2004. – Vol. 47. – P. 48–52.
4. Employee engagement in theory and practice / ed. by C. Truss [et al.]. – New York : Routledge, 2014. – 320 p.
5. Saks A.M. Antecedents and consequences of employee engagement / A.M. Saks // Journal of Managerial Psychology. – 2006. – Vol. 21. – No 6. – P. 600–619.
6. Кішіньова О.В. Залученість громадян до прийняття рішень на регіональному та місцевому рівні / О.В. Кішіньова. – 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/kishinova-ov-zaluchennya-gromadyan-doprijnyattya-rishen-na-regionalnomu-ta-mistsevomu-rivni>.
7. Липатов С.А. Социально-психологические факторы организационной приверженности сотрудников (на примере коммерческих организаций) / С.А. Липатов, Х.И. Синчук // Организационная психология. – 2015. – Т. 5. – № 4. – С. 6–28.
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3.11.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
9. Seijts G.H. The Ten C's of Employee Engagement / G.H. Seijts, C. Dan // Ivey Business Journal. – 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Employee_engagement.
10. Чуланова О.Л. Вовлеченность персонала организации: основные подходы, базовые принципы, практика использования в работе с персоналом / О.Л. Чуланова // Наукоеведение. – 2016. – Т. 8. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naukovedenie.ru/PDF/127EVN216.pdf>.
11. Софій О.З. Залучення громадян до процесу прийняття рішень органами місцевої влади шляхом використання потенціалу громадських консультацій / О.З. Софій, І.І. Каспрук // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 6. – С. 112–117.
12. Хельвиг Й. Вовлечённость персонала в России / Й. Хельвиг. – Хельсинки : Russia Advisory Group Oy, 2012. – 126 с.

13. Arnstein S.A. Ladder of Citizen Participation / S.A. Arnstein // JAIP. – 1969. – Vol. 35. – No 4. – P. 216–224.
14. Friedkin N. Network science on belief system dynamics under logic constraints / N. Friedkin, A. Proskurnikov, R. Tempo, S. Parsegov // Science. – 2016. – Vol. 354. – Issue 6310. – P. 321–326.
15. Кулинич А.А. Модель поддержки принятия решений для образования коалиций в условиях неопределённости / А.А. Кулинич // Искусственный интеллект и принятие решений. – 2012. – № 2. – С. 27–38.
16. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision Making Process / Council of Europe. – 2009. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/code-of-good-practice-for-civil-participation-in-the-decision-making-process-en.pdf>.
17. Айтенова Ш. Вовлечённость общественности к участию в принятии решений на местном уровне / Ш. Айтенова, А. Крыкбаева, А. Жарас. – Астана : ЕРМЕС, 2015. – 64 с.
18. Барабанщикова В.В. Представление о вовлечённости в работу и трудоголизм в современных психологических исследованиях / В.В. Барабанщикова, О.А. Климова // Национальный психологический журнал. – 2015. – № 1 (17). – С. 52–60.
19. Meyer J. A three-component conceptualization of organizational commitment. Some methodological considerations / J. Meyer, N. Allen // Human Resource Management Review. – 1991. – Vol. 1. – P. 61–98.

Воронов А. И. Вовлечённость гражданского общества в принятие решений органами публичной власти

В статье раскрывается взаимосвязь между органами публичной власти и гражданским обществом в процессах принятия управленческих решений. Рассматривается «теория вовлечённости», которая является основой лучших практик гражданского участия в принятии решений органами публичной власти. С помощью психологических методик определены такие составляющие механизма привлечения граждан к принятию решений органами публичной власти, как лояльность, вовлечённость, контроль, восприятие риска. Проведено оценивание влияния этих составляющих на эффективность принятия решений. Предложено направления дальнейших исследований.

Ключевые слова: гражданское общество, органы публичной власти, теория вовлечения, принятие решений, вовлечённость, лояльность, публичное управление.

Voronov O. Civil society involvement in a decision-making by public authorities

The article reveals the interrelationship between public authorities and civil society in the managerial decision-making processes. The civil society structure in Ukraine has been determined. It is proved, that "group decisions" phenomenology is at the very core of involving civil society in decision-making by public authorities. The subject of consideration is the "theory of involvement", which is the framework of best practices of public participation in decision-making by public authorities. It is also stated that the "theory of involvement" is closely connected with the "theory of loyalty". The comparative analysis of these theories has been done. Further research trends have been proposed.

Key words: civil society, public authorities, theory of involvement, decision-making, involvement, loyalty (commitment), public administration.