

## СОЦІОЛОГІЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

УДК 316.654

І.В. ДОВГАЛЬ

### ОСОБЛИВОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*У статті розглянуто особливості вдосконалення соціального діалогу на регіональному рівні. Здійснено теоретичний аналіз особливостей удосконалення соціального діалогу на регіональному рівні. Запропоновано шляхи оптимізації соціального діалогу на регіональному рівні.*

**Ключові слова:** експерти, регіональні експерти, галузеві експерти, соціальний діалог.

Важливим за значенням рівнем соціального діалогу є регіональний. У межах цього рівня здійснюється обговорення основних пропозицій, сформульованих на галузевих рівнях, що є первинними і мають свої упередження та межі ефективного застосування. Головним бар'єром для ефективної діяльності на одному з рівнів соціального діалогу є територіально-адміністративний поділ країни. Так сталося, що територіальний поділ України є дуже неоднорідним і вектор територіальної реформи вже десятиліттями актуалізовується на українських теренах. Основною особливістю українського територіального поділу на області, яких в Україні двадцять чотири є характерним для унітарної держави, однак виключенням з унітарної моделі української регіоналістики є три спеціальні включення. Насамперед, це Автономна Республіка Крим та два міста з особливим статусом – це столиця України м. Київ та м. Севастопіль, в якому розташований адміністративний центр Чорномоського флоту Росії. Ці автономні включення до складу України, окрім м. Києва, були вимушені, але це сформувало специфічну структуру адміністративно-територіальної системи.

Проблематикою заявленої теми займалися такі вчені, як Дж. Лоуренс, С. Дружилов, М. Сайн та ін. Вони досліджували діалог крізь призму теорії відносин між роботодавцями та найманими працівниками в межах окремих регіонів. На нашу думку, в зазначених працях не вистачає відведення окремої ролі прямих і вузькопрофільних експертів у межах соціального діалогу.

**Метою статті** є висвітлення особливостей удосконалення соціального діалогу на регіональному рівні.

Унітарна держава являє собою найбільш просту форму територіального устрою. Воно втілює класичні теорії про політичне об'єднання націй під єдиною владою. У цій формі тільки один суб'єкт має державність – сама держава. Вона є єдиним політичним центром суспільства. Тільки йому властивий державний суверенітет [8]. Ця форма державного устрою є дуже простою і не важкою в управлінні через існування чітких правил, які закладені в спільній правовій базі, дух якої сформований в конституції. Це досить комфортно, адже в таких системах можна займатися прямим управлінням. В інших формах державного устрою ця система багатоаспектна, кожний регіон (штат, кантон, республіка та ін.) може мати свою особливу систему адміністративного управління та законодавчу базу. Тому дискусійним є питання ефективності тієї чи іншої системи адміністративно-територіального устрою. В умовах унітарної держави управління здійснюється без перешкод через особливості централізованої влади, тоді як в умовах федеративних держав представникам різних гілок влади необхідно постійно шукати компроміси. Переваги має й та, й інша системи, але в обох системах є так званий регіональний рівень. Хоча саме формулювання “регіональний рівень” є характерним саме для унітарної держави. У федеративних державах цей рівень називається федеративним чи рівнем штатів або кантонів.

Формування моделі управлінських процесів на регіональному рівні також необхідно здійснювати з використанням синергетического підходу. Це пов'язане з тим, що ефективність будь-якої управлінської діяльності регіону однозначно залежить від впливу процесів, з одного боку, на макрорівні (тобто стратегічних цілей і завдань економіки країни), з іншого боку – на мікрорівні (тобто цілей і завдань виробничого комплексу або окремого підприємства) [7]. Поштовхом до активізації ефективної управлінської діяльності регіону є інформація про стан соціального середовища, що викликає резонансні коливання, що генерують інвестиційні процеси, що дають змогу реалізувати соціальну спрямованість розвитку регіону. При тому, що інформація може бути як негативною, так і позитивною, бо управління, як і соціальний діалог, існує в межах правової держави та громадянського суспільства незалежно від індикаторів розвитку держави та соціального комфорту.

Одним з ключових рівнів управління соціальним діалогом є регіональний рівень. Головна перевага регіонального управління полягає в тому, що співробітники регіональних структур є гарними спеціалістами зі знаннями місцевої специфіки роботи, культурних й мовними особливостей. Подібних аргументів, що підтримують значущість регіонального рівня не так вже й мало. Це є дуже важливим моментом, особливо для регіональних структур, що знаходяться в неоднорідних регіонах, де різні особливості менталітету, культури, а іноді буває, що й мови. Мова або діалекти можуть бути історично різними: на тлі імперського минулого Європи та інших континентів виникли невеликі країни, нинішні регіони, в яких проживають народи, відмінні від титульних націй. Саме тому незнання або недостатнє

орієнтування у нюансах місцевої комунікації, що можуть демонструвати спеціалісти, які займаються соціальним діалогом на національному рівні, можуть негативно позначитися як на іміджі окремих учасників, так і соціальному діалозі як соціальному явищі. Але про особливості регіонального управління ще й сьогодні відомо не так багато на українських теренах. Головним аспектом такого стану речей є те, що регіональне управління як таке з'явилося тільки за часів української незалежності. Це стало можливим через активізацію демократичних перетворень та розвитку ринкової економіки (більш правильно її назвати перехідною). Хоча не слід забувати і про накопичений досвід регіонального управління в Україні, накопичений за радянських часів, що зводився до адміністративного, яке було частиною централізованого управління. Здебільшого управлінські технології як самостійні в управлінській індивідуальній творчості задіювалися лише на мікроекономічному рівні, де допускалася реалізація індивідуальних управлінських технологій. Здебільшого йшлося про психологічні технології мотивації працівників на підприємствах та інших радянських державних установах, що було вигідно у роботі з відстаючими підприємствами й колгоспами. Можна порівняти регіональне управління з республіканським Конституції СРСР і союзних республік, що забезпечувало рівноправність, демократичний централізм і суверенітет республіканського керування. Республіки зберегли за собою всі атрибути незалежності у справах внутрішнього самоврядування, мали свої конституції, території, органи влади й керівництва [3, с. 69]. Але досвід республіканського управління на території України можна розглядати як своєрідний управлінський протоетап, у якому були закладені лише ментальні та психологічні технології, які зараз можна розглядати як теоретичні напрацювання у сфері регіонального управління.

Сьогодні ж у теорії використовується цілий спектр різних трактувань сутності поняття “регіональне управління”. Деякі науковці [8, с. 11] розкривають її через діяльність регіональних органів влади, інші пов'язують з управлінням умовами життя населення регіону. В українських управлінських традиціях сформувалася регіональна система управління, в основу якої покладено симбіоз місцевого самоврядування та державного управління. Високий рівень централізації державного управління відбивається на молодій недосвідченій системі місцевого самоврядування.

Як відомо, згідно із ч. 1 ст. 140 Конституції України, “місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції й законів України” [1]. В українському місцевому самоврядуванні центральне місце повинні займати територіальні громади. Одним із перших на українських теренах проблемою громади займався видатний український учений М. Драгоманов. Він виступав за самостійні сильні обласні органи влади, які б мали певну незалежність від центральної влади і діяли на автономних самоврядних засадах. Самоврядування має здійснюватися різними зборами, яким були б

підзвітні посадові особи [4]. Сучасна українська конституція закріпила саме таку концепцію місцевого самоврядування. Та все ж попри прийнятий в Україні комплекс законодавчих актів, покликаних сприяти розвиткові територіальних громад та реалізації їхнього права на місцеве самоврядування, інститут останнього в Україні вкрай недосконалий і не реалізує усіх своїх потенційних можливостей. Він так і не став вагомим інструментом забезпечення демократії, стабілізації суспільно-політичного ладу та економічної ситуації [6]. Перше двадцятиліття української незалежності як раз і пройшло в трансформаційних потугах. Більшість із них були нереалізовані через відсутність досвіду подібних перетворень і слабкість системи місцевого самоврядування.

Громада буде дієвою лише тоді, коли її члени усвідомлять необхідність участі громадян у житті держави. Члени громади мають представляти інтереси суспільства, щоб кожен зрозумів, що може впливати на політичну ситуацію в державі [5]. Згадана думка М. Драгоманова є дуже актуальною і сьогодні, більшість громадян України дуже слабо вірять у свої сили в політичному полі країни. Але приймаючи активну участь у житті своєї громади можна реалізувати свої громадянські та політичні уподобання на практиці. Небажання і невіра в цей процес і призводить до багатьох негативних соціальних явищ, які призводять до деполітизації, масової десоціалізації, та інших процесів, які не сприяють подальшому розвитку соціального діалогу. А соціальний діалог базується саме на принципах взаємодовіри і спільного бажання до соціальних змін, які повинні на краще змінити спільне майбутнє.

В Україні нині нараховується близько 12 тис. територіальних громад, з них 437 – міст, 9,5 тис. – сіл, понад 800 – селищ. На жаль, проблеми розвитку місцевого самоврядування досить рідко здобувають широкий розголос і належну увагу з боку засобів масової інформації, не акцентуються у виступах переважної більшості політиків [6]. Та в реальності наявність усіх цих громад не означає автоматичного існування в країні ефективної системи місцевого самоврядування. Однією з головних вад сучасного українського самоврядування є високий рівень залежності місцевих громад від державної влади, а податкова політика не дає можливості ефективно реалізовувати місцевим громадам свої функції.

Незважаючи на велику кількість територіальних громад не слід забувати і про високий рівень неоднорідності цих громад, адже існують громади від кількох десятків людей у маленькому селі до міста з населенням понад мільйон осіб. Тільки 437 міст мають громади з кількістю населення понад 10 тисяч осіб, а всі решта – маленькі й малофункціональні місцеві громади. Але рівень функціональності є чинником техногенним і оцінювання його має бути системним. За допомогою сучасних артефактів індустріального та постіндустріального суспільств можливе ефективне й функціональне керування сільськогосподарськими подібними районами. Саме тому розвиток мі-

сцевого самоврядування та соціального діалогу в межах будь-яких територіальних одиниць є важливим елементом соціального прогресу.

Головна цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що воно фактично – це той специфічний рівень представницької і виконавчої публічної самоврядної (муніципальної) влади, яка, з одного боку, бере участь в реалізації завдань і функцій держави на локальному рівні управління, а з іншого – реалізує систему специфічних різнорівневих і різних у телеологічному сенсі інтересів жителів відповідних територіальних одиниць, що пов'язані з необхідністю організації стабільної життєдіяльності на локальному рівні соціуму і відрізняються від інтересів держави, але, водночас, ним не суперечать [4, с. 59]. Подібна інтерпретація є функціональною і вона підтримує ціннісну базу соціального діалогу. Однак не досить зрозумілим залишаються зміст і технологічний рівень регіонального рівня соціального діалогу.

Після того, як закінчується регламентуючий етап галузевого рівня соціального діалогу, інформація передається органам місцевого самоврядування та іншим бажаючим ознайомитися з нею на рівні регіональної або державної влади. І вже у процесі ознайомлення з інформацією починається регіональний етап соціального діалогу. Однією з основних відмінностей між здійсненням соціального діалогу на галузевому й регіональному рівні є час, який відводиться на аналіз інформації. Це говорить про збільшення ролі аналітичних акторів соціального діалогу.

На регіональному рівні повинні існувати специфічні організації, які б паралельно окрім своєї діяльності могли б контролювати особливості соціального діалогу з боку певної кількості територіальних одиниць. На нашу думку, прикладом такої організації може бути Асоціація міст України.

Це громадське об'єднання є єдиним представницьким органом, у якому створена повноцінна комунікаційна площина для обговорення регіональних і міжрегіональних проблем, що відповідає функціональним особливостям соціального діалогу. Асоціація міст України заснована в червні 1992 р., і на той час до її складу входило 35 міст [3]. Місцем народження цієї організації прийнято вважати елітарний дніпропетровський регіон. Цей аспект став аксіоматичним ще в радянську епоху. У Дніпропетровську було визначено основну мету діяльності Асоціації – підтримка курсу ринкових перетворень, розширення горизонтальних зв'язків між містами на ґрунті економічного співробітництва, захист законних прав та інтересів членів Асоціації в органах влади та управління, взаємодія з владними структурами і громадськими об'єднаннями щодо перетворення України на країну з соціально орієнтованою ринковою економікою [3]. Створення цієї організації сприяло створенню так званої “дорожньої карти” соціального діалогу на рівні регіональних комунікацій.

Початок діяльності цієї асоціації ознаменувався заявою про визнання себе активним виразником інтересів сіл, селищ і міст України через свою діяльність.

Асоціації вдалось окреслити проблеми розвитку регіонів малих і великих міст для наукового та суспільного дискурсів. Упродовж своєї діяльності Асоціація міст України бере активну участь у формуванні законодавчої бази місцевого самоврядування, реформуванні бюджетної політики й міжбюджетних відносин, надає інформаційну, організаційну й консультативну допомогу своїм членам, опікується проблемою підготовки й перепідготовки муніципальних кадрів, налагоджує міжнародні побратимські зв'язки між містами [3]. Асоціація міст України здійснює спроби (досить активні) лобювати інтереси різних територіальних утворень, зокрема територіальних громад у центральних та регіональних органах державної влади, регулярно інформує їх та громадськість про проблеми місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення.

Склад цієї організації об'єднує 557 міст, селищ і сіл, у яких проживає понад 80% населення України. Тому це не просто комунікаційний майданчик, але й найбільш загальний центр міжрегіонального співробітництва в Україні. В майбутньому ця організація повинна об'єднати всіх учасників соціального діалогу на регіональному рівні.

Регіональний рівень соціального діалогу порівняно з галузевим значно підвищує запит на інтелектуальні ресурси. І якщо на галузевому рівні соціального діалогу залучення інфраструктурних експертів було лише епізодичним і не носить масового характеру (хоча описані нами приклади і свідчать про певні варіації за умов залучення додаткових ресурсів, але вони не є послідовними і мають лише іміджевий характер). Іміджевість є важливим аспектом поширення знання про процес та його учасників, що створює умови для паралельного рекламування саме соціального діалогу, його учасників та всіх видів експертів.

Залучення галузевих та інфраструктурних експертів до соціального діалогу є одним з найважливіших інноваційних аспектів, які треба розвивати. Ця флуктуація забезпечує більшу частину аналітичного блоку соціального діалогу. Саме тому більшу частину аналітики соціального діалогу ми віддаємо галузевим та інфраструктурним експертам. Словник Брокгауза дає таке визначення поняттю “аналітика”: “аналітика – частина мистецтва міркування – логіки, що розглядає вчення про аналіз – операції уявного або реального розчленовування цілого (речі, властивості, процесу або відношення між предметами) на складові частини, виконувана в процесі пізнання або предметно-практичної діяльності людини” [2]. Саме пізнання предметно-практичної діяльності у соціальному діалозі і є основним завданням. Так, залучення даних галузевих та інфраструктурних експертів сприяє високому рівню операціоналізації та дослідженню окремих операцій та операційних вузлів у соціальному діалозі. Під операційними вузлами ми розуміємо сукупність пов'язаних між собою соціальних проблем, які вимагають типового технологічного вирішення або сукупність соціальних технологій, що спрямовані на вирішення типових проблем.

Залучення галузевих експертів має відбуватися в трьох типових випадках:

- перевірка доцільності впровадження пропозицій прийнятих на галузевому рівні;
- перевірка доцільності впровадження внутрішніх пропозицій, які сформовані регіональними чиновниками або експертами;
- перевірка доцільності впровадження досвіду, впровадженого в інших регіонах країни та інших країнах світу.

Позатиповими формами залучення галузевих експертів у сфері соціального діалогу є дослідження пропозицій окремих громадян, підприємств чи інших суб'єктів соціальних відносин. Іншою позатиповою причиною залучення галузевих експертів в сфері соціального діалогу є дослідження доцільності впровадження ще не озвучених у соціальному діалозі пропозицій і соціальних технологій. Інноваційною формою залучення галузевих експертів у сфері соціального діалогу є замовлення на створення та апробацію соціальних технологій, які можуть бути запропоновані у соціальному діалозі.

Залучення інфраструктурних експертів до соціального діалогу може відбуватися за спонуканням регіональних політичних, культурних, спортивних та інших еліт, громадських організацій, окремих жителів цих регіонів, що можуть домовитися з інфраструктурними експертами на платних чи безоплатних умовах. У цьому процесі не повинна виникати думка, що залучення інфраструктурних експертів суттєво підвищить собівартість соціального діалогу на регіональному рівні. На нашу думку, приймати участь у соціальному діалозі навіть на рівні інфраструктурного експерта для науковців буде елементом кар'єрного зростання і ознакою наукового професіоналізму, а тому вони не повинні ставити наріжним каменем своєї роботи високий гонорар. І це є додатковим аргументом на користь залучення інфраструктурних експертів до соціального діалогу і його регіонального рівня загалом.

Регіональний рівень соціального діалогу слід розділити на два: внутрішньорегіональний і зовнішньорегіональний. На внутрішньорегіональному рівні соціального діалогу обговорюються питання важливі для окремого регіону, тоді як для зовнішньорегіонального рівня характерним є обговорення міжрегіональних питань, важливих для спільного розвитку всіх регіонів.

На внутрішньорегіональному рівні одним з головних аспектів є поєднання проблем як представників з великих міст так і маленьких селищ. Це також відносно важке завдання через різний рівень авторитету й доступу до комунікаційних ресурсів як на провладному рівні, так і на рівні громадськості. Тому одна із головних функцій соціального діалогу на внутрішньорегіональному рівні полягає у знаходженні ресурсних компромісів між учасниками соціального діалогу на міжрегіональному рівні.

На зовнішньому рівні соціального діалогу також існує певна нерівність через різний рівень розвитку регіонів. І тому регіони можуть проявляти так званий “регіональний егоїзм” – нераціональну поведінку окремих

посадовців у соціальному діалозі на користь свого регіону за рахунок інших регіонів. Допущення подібних дисфункцій суттєво впливає на імідж як окремих учасників соціального діалогу, так і соціального діалогу взагалі.

Саме тому, і формат перемовин на регіональному рівні соціального діалогу відрізняються один від одного. Внутрішньорегіональний рівень соціального діалогу повинен проводитися за таким сценарієм. На першому етапі проводиться обговорення основних питань у місцевих громадах. Після обговорення найбільш резонансні питання виносяться на аналіз галузевих експертів. В той же час на цьому рівні можуть залучатися і різні інфраструктурні експерти, які досліджують соціальний ефект від можливих інновацій на рівні громад і просто досліджують громадську думку з приводу тих чи інших явищ, які відбуваються на рівні громад. Після закінчення досліджень і обробки первинної соціологічної інформації відбувається другий етап соціального діалогу на рівні громад, на який запрошуються галузеві та інфраструктурні експерти, де вони й доповідають про результати своїх досліджень.

Головна мета цих звітних організаційних заходів полягає в тому, що всі керівники соціального діалогу, як і будь-яких соціальних процесів чи подій, повинні звітувати за свою діяльність перед своєю громадою, котра має оцінити якість проведеної роботи в межах соціального діалогу, адже в цьому процесі відстоюються їх політичні, економічні та інші інтереси. І це є одним з рецептів подолання корупції, від якої потерпають більшість соціальних процесів в Україні, адже можна підтримувати своїх “родичів”, “друзів”, які знаходяться у “кабінетах” і не звітують про свою діяльність. А демократична процедура звітування про будь-що і соціальний діалог зокрема надають можливість відчутти соціальну взаємодію в повному обсязі.

Ця процедура звітування на цьому не завершується і продовжується в документуванні, вона є майже ідентичною до тієї, яку ми розглядали на галузевому рівні соціального діалогу і акцентували увагу на те, що сучасне документування соціального діалогу має здійснюватися за рахунок напрацювань, що з’явилися в науково-технічному прогресі і тяжіють фіксування інформації в електронному аудіо-відео візуальній формі, що суттєво полегшує цей процес у часово-просторовому вимірі. Ми допускаємо часткове дублювання документації у паперовому виді задля безпеки збереження цієї інформації, адже в епоху розвитку кіберзлочинності існує можливість витоку і знищення інформації та документів в електронному вигляді. Цей аспект і спонукає нас до збереження інформації в різних формах.

**Висновки.** Міжетапним форматом, що поєднує регіональний і національний етапи соціального діалогу є передача інформації від компетентних органів, що зафіксували прийняті рішення, в межах соціального діалогу в регіонах. Іншим паралельним форматом є аналіз науковими інституціями й аналітичними центрами питань соціального діалогу або організація партнерства у вирішенні зазначеної проблематики. На нашу думку, досвід Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України



міг би бути згуртовуючою силою цього процесу на сучасному історичному етапі.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Аналитика // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: В 86 томах (82 т. и 4 доп.). – СПб., 1890–1907
3. Асоціація малих міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://psmr.com.ua/astu/>.
4. Баймуратов М. Сучасні проблеми місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Вісник Маріупольського державного університету Серія: право. – 2011. – Вип. 1. – С. 59.
5. Драгоманов М. Передне слово до громади” про державну організацію [Електронний ресурс] / М. Драгоманов – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/drag/drag.htm>.
6. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні. (аналітична доповідь). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Table/jalilo23/002.htm>.
7. Сухарев О.С. Синергетика инвестиций : учеб.-метод. пособ. / О.С. Сухарев. – М. : Финансы и статистика; ИНФРА-М. – 2008. – 367 с.
8. Унитарное государство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pra-voznavec.com.ua/books/127/8556/25/>.

Стаття надійшла до редакції 08.08.2013.

---

#### **Довгаль І.В. Особенности совершенствования социального диалога на региональном уровне**

*В статье рассмотрены особенности совершенствования социального диалога на региональном уровне. Осуществлен теоретический анализ особенностей совершенствования социального диалога на региональном уровне. Предложены пути оптимизации социального диалога на региональном уровне.*

**Ключевые слова:** *эксперты, региональные эксперты, отраслевые эксперты, социальный диалог.*

#### **Dovgal I. Features to improve social dialogue at regional level**

*Background research is due to social transformations in modern Ukraine, the transition to a market economy. Social dialogue is an important process of coordination of social positions and demands of industry experts. To find out the features of the direct involvement of experts in the social dialogue.*

**Key words:** *experts, regional experts, industry experts, social dialogue.*