

43

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ**  
**МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ**

---

(повна назва кафедри)

**Кваліфікаційна робота(проект)**

магістр  
(рівень вищої освіти)

**НА ТЕМУ: «Розробка моделі взаємодії органів  
місцевої влади з громадськістю в умовах  
демократизації суспільства»**

Виконав: студент другого курсу, гр.8.2819-ду-3  
  
Митикасов А.М.

Спеціальності 281 Публічне управління та  
адміністрування

(код і назва спеціальності)

спеціалізації \_\_\_\_\_

(код і назва спеціалізації)

освітньої програми Публічне управління та адміністрування

(назва освітньої програми)

\_\_\_\_\_

Керівник: доцент кафедри менеджменту організацій та управління  
проектами, к.е.н.

Мороз О.С. 

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент \_\_\_\_\_

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя  
2020

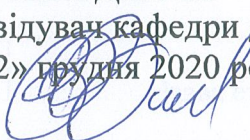
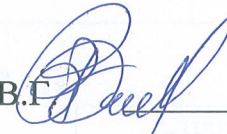
43

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Інженерний навчально-науковий інститут  
Кафедра менеджменту організацій та управління проектами  
Рівень вищої освіти магістр  
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування  
(код та назва)  
Спеціалізація \_\_\_\_\_  
(код та назва)  
Освітня програма Публічне управління та адміністрування

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри д.філос.н., проф. Воронкова В.Г.  
«02» грудня 2020 року



**ЗАВДАННЯ  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ (ПРОЄКТ) СТУДЕНТОВІ (СТУДЕНТЦІ)**

Митикасов Андрій Миколайович  
(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи (проєкту) **«Розробка моделі взаємодії органів місцевої влади з громадськістю в умовах демократизації суспільства»**

керівник роботи Мороз О.С. к.е.н., доц.

\_\_\_\_\_ ,  
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «25» 05.2020 року № 595-С

2. Строк подання студентом роботи 01 грудня 2020 р.

3. Вихідні дані до роботи 1. Формування плану. 2. Формування гіпотези дослідження. 3. Аналіз літературних джерел за останні п'ять років. 5. Методологія дослідження.

1. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Організаційно-управлінська структура організації. 2. Діагностика проблем в процесах налагодження зв'язків та взаємодії органів районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району з громадськістю.
2. Моделі взаємодії у сфері формування та реалізації молодіжної політики. Комунікації на рівні місцевих органів влади  
Структурна схема механізму комунікативної діяльності ОМС. Складові інформаційного блоку механізму комунікативної діяльності місцевих органів влади. Концептуальна модель механізмів взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування.

## 3. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Воронкова В.Г., зав. кафедри менеджменту організацій та управління проектами	25.05.20	
Розділ 2	Мороз О.С., к.е.н., доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами	15.07.20	
Розділ 3	Мороз О.С., к.е.н., доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами	15.10.20	
Нормоконтроль	Венгер О.М., к.п.н., доц.кафедри менеджменту організацій та управління проектами	02.12.20	

## 4. Дата видачі завдання 25 травня 2020 року

## КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Здійснити аналіз наукових засад удосконалення моделі взаємодії органів місцевої влади з громадськістю.	25.05.20	
2	Проаналізувати понятійно-категоріальний апарат удосконалення моделі взаємодії органів місцевої влади з громадськістю.	15.06.20	
3	Визначити методологію удосконалення моделі взаємодії органів місцевої влади з громадськістю.	15.07.20	
4	Охарактеризувати організаційно-управлінську структуру	15.08.20	
5	Розглянути діагностику проблем в процесах налагодження зв'язків та взаємодії органів районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району з громадськістю	15.09.20	
6	Проаналізувати моделі взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства	01.10.20	
7	Визначити основні механізми удосконалення моделі взаємодії органів місцевої влади з громадськістю	15.10.20	
8	Розробити практичні рекомендації удосконалення моделі взаємодії органів місцевої влади з громадськістю	01.11.20	
9	Обґрунтувати механізми удосконалення моделі взаємодії органів місцевої влади з громадськістю	25.11.20	

Студент

  
(підпис)

Керівник роботи (проєкту)

Нормоконтроль **пройдено**

Нормоконтролер

(підпис)

(ініціали та прізвище)

А.М. Митикасов  
(ініціали та прізвище)

О.С. Мороз

О.М. Венгер

## АНОТАЦІЯ

Митикасов А.М. «Розробка моделі взаємодії органів місцевої влади з громадськістю в умовах демократизації суспільства»

Кваліфікаційна робота для здобуття ступеня вищої освіти магістр за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, науковий керівник О.С. Мороз. Запорізький національний університет. Інженерний навчально-науковий інститут. Кафедра менеджменту організацій та управління проектами, 2020.

Розкрито методологію взаємодії органів місцевої влади з громадськістю. Проаналізовано понятійно-категоріальний апарат процесів та моделі взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. З'ясовано передовий досвід взаємодії з громадськістю органів державної влади. Сформовано організаційно-управлінська структура районної адміністрації. Досліджено діагностика проблем в процесах налагодження зв'язків та взаємодії органів районної адміністрації з громадськістю. Проведено аналіз моделей взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства. Обґрунтовано основні напрями удосконалення існуючої моделі зв'язків та взаємодії органів районної адміністрації з громадськістю. Здійснено обґрунтування заходів з удосконалення взаємодії громадянського суспільства із органами місцевого самоврядування. Розроблено рекомендації щодо формування ефективної моделі партнерства органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Ключові слова: ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ, ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО, МОДЕЛЬ ВЗАЄМОДІЇ, ЦИФРОВІ ТЕХНОЛОГІЇ, КОНТРОЛЬ, ПАРТНЕРСТВО, ІНФОРМУВАННЯ, ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.

## АННОТАЦИЯ

Митикасов А.М. «Разработка модели взаимодействия органов местной власти с общественностью в условиях демократизации общества».

Квалификационная работа для получения степени высшего образования магистр по специальности 281 Публичное управление и администрирование, научный руководитель А.С. Мороз. Запорожский национальный университет. Инженерный учебно-научный институт. Кафедра менеджмента организаций и управления проектами, 2020.

Раскрыто методологию взаимодействия органов местной власти с общественностью. Проанализированы понятийно-категориальный аппарат процессов и модели взаимодействия органов местного самоуправления с общественностью. Выявлено передовой опыт взаимодействия с общественностью органов государственной власти. Сформирована организационно-управленческая структура районной администрации. Исследована диагностика проблем в процессах установления связей и взаимодействия органов районной администрации с общественностью. Проведен анализ моделей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества. Обоснованы основные направления совершенствования существующей модели связей и взаимодействия органов районной администрации с общественностью. Осуществлено обоснование мероприятий по совершенствованию взаимодействия гражданского общества с органами местного самоуправления. Разработаны рекомендации по формированию эффективной модели партнерства органов местного самоуправления и гражданского общества.

Ключевые слова: ОРГАНЫ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ, ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО, МОДЕЛЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ, ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ, КОНТРОЛЬ, ПАРТНЕРСТВО, ИНФОРМИРОВАНИЕ, ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ.

## ANNOTATION

Mitikasov A.M. "Development of a model of interaction of local authorities with the public in the context of democratization of society."

Qualifying work for obtaining a higher education degree Master in specialty 281 Public administration and administration, supervisor A.S. Frost. Zaporizhzhya National University. Engineering Educational and Scientific Institute. Department of Organization Management and Project Management, 2020.

The methodology of interaction of local authorities with the public is revealed. The conceptual and categorical apparatus of processes and models of interaction of local self-government bodies with the public are analyzed. The advanced experience of interaction with the public of public authorities was clarified. The organizational and management structure of the district administration has been formed. The diagnostics of problems in the processes of establishing relations and interaction of the organs of the district administration with the public are investigated. The analysis of models of interaction of state authorities and local self-government with civil society institutions is carried out. The main directions of improving the existing model of communication and interaction of the regional administration bodies with the public have been substantiated. The substantiation of measures to improve the interaction of civil society with local governments has been carried out. Recommendations for the formation of an effective model of partnership between local self-government bodies and civil society have been developed.

Key words: LOCAL GOVERNMENT BODIES, CIVIL SOCIETY, INTERACTION MODEL, DIGITAL TECHNOLOGIES, CONTROL, PARTNERSHIP, INFORMATION, INFORMATION SUPPLY.

## **ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ**

Райдержадміністрація - районна адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району

ОМС – органи місцевого самоврядування

ІГС – інститут громадянського суспільства

СГС - суб'єкти громадянського суспільства

МП - молодіжна політика

ГМП - громадська молодіжна політика

ВНЗ – вищі навчальні заклади

РОЗРОБКА МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ З  
ГРОМАДКІСТЮ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

ВСТУП.....	10
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ.....	16
1.1 Теоретичні основи взаємодії з громадськістю органів місцевого самоврядування в умовах демократизації суспільства .....	16
1.2 Понятійно-категоріальний апарат процесів та моделі взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю .....	23
1.3 Передовий досвід взаємодії з громадськістю органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах демократизації суспільства .....	41
Висновок до першого розділу.....	51
РОЗДІЛ 2 АНАЛІТИКО-ДОСЛІДНИЦЬКІ ВИМІРИ НАПРЯМІВ ТА МОДЕЛЕЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗІ ЗВ'ЯЗКІВ ТА ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ (на прикладі районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району).....	53
2.1 Організаційно-управлінська структура районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району .....	53
2.2 Діагностика проблем в процесах налагодження зв'язків та взаємодії органів районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району з громадськістю .....	61
2.3. Аналіз моделей взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства задля удосконалення формування й реалізації молодіжної політики.....	70
Висновок до другого розділу.....	84
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ РОЗРОБКИ МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДКІСТЮ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА.....	87



3.1 Основні напрями удосконалення існуючої моделі зв'язків та взаємодії органів районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району з громадськістю .....	87
3.2 Обґрунтування заходів з удосконалення взаємодії громадянського суспільства із органами місцевого самоврядування .....	97
3.3 Рекомендації щодо формування ефективної моделі партнерства органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства .....	107
Висновок до третього розділу.....	113
ВИСНОВКИ.....	114
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	117
ДОДАТКИ	

## ВСТУП

Актуальність дослідження моделей взаємодії органів місцевої влади з громадськістю в умовах демократизації суспільства має велике теоретичне і практичне значення і проявляється у наступному

По-перше, дана проблема обумовлена виявленням нестабільного стану функціонування громадянського суспільства і громадської думки в умовах демократизації суспільства, що свідчить про відсутність зворотного зв'язку та слабе і розпорошене існування громадянського суспільства, яким маніпулюють органи центральної влади в цілому, і зокрема, органи місцевого самоврядування.

По-друге, зростання нестабільності, невизначеності, коронавірусної ситуації, світоглядної невизначеності соціальних суб'єктів та глибоких соціальних змін як в Україні, так і на місцях, свідчить про розповсюдження засобів соціально-психологічного впливу на громадянське суспільство, що вимагає посилення взаємодії органів місцевої влади з громадськістю в умовах демократизації суспільства для виявлення проблем та їх реалізацію.

По-третє, сучасна ситуація демократизації суспільства вимагає розробки моделей взаємодії органів місцевої влади з громадськістю з метою забезпечення демократичної моделі механізму функціонування як громадянського суспільства, так і органів місцевого самоврядування.

По-четверте, діюча модель відносин держави і громадянського суспільства з одного боку, загрожує втратою легітимності державної влади, а з другого – створює умови для посилення залежності громадян від держави, тоді як вільний вияв громадської думки покликаний бути рушійною силою у розгортанні процесів самоорганізації суспільства та дієвим важелем впливу на державну владу та органи місцевої влади.

По-п'яте, актуальність теми дослідження у тому, що взаємозв'язок держави і громадянського суспільства, органів місцевої влади з

громадськістю актуалізують вивчення даної проблеми та специфіки громадської думки як на місцях (в регіонах), так і в центрі як важливого протиріччя держави і громадського суспільства, що посилює необхідність розробки моделей взаємодії органів місцевої влади з громадськістю в умовах демократизації суспільства.

Аналіз літератури.

Відмітимо, що у витоків дослідження взаємодії органів місцевої влади з громадськістю в умовах демократизації суспільства стояли такі вітчизняні вчені, як М.Ажажа, В.Бєбик, В.Бєх, О.Вєнгер, М.Горшкова, Б.Грушина, В.Глазунов, В.Воронкова, І.Дєнісенко, О.Капітаненко, І.Капріцин, О.Краснокутський, М.Лєпський, О.Мороз, Г.Почєпцов, В.Скворець, Н.Спиця, О.Стариковська, О.Фурсін, М.Шульга. Проблеми громадянського суспільства та його взаємозв'язку з органами влади досліджували О.Білокопитов, К.Вєличко, М.Калініченко, А.Карась, О.Кіндратець, О.Соснін, О.Стариковська, Ю.Шємшученко. Аналіз проблеми взаємозв'язку громадськості з органами влади доліджували М.Багмет, М.Бойчук, С.Бєзклубєнко, О.Дмитренко, О.Романенко, Н.Онищенко, В.Полторак, С.Чавкіна. Але все ж таки незважаючи на таку велику кількість вчених, що аналізували дану проблему, ми прийшли висновку, що вона розроблена не у достатній мірі, що свідчить про її велику актуальність та велике теоретичне і практичне значення, так як від взаємодії органів місцевої влади з громадськістю в умовах демократизації суспільства залежить ефективність органів влади, їх результативність та дієздатність, можливість знайти зворотний зв'язок з населенням та вирішити його проблеми, вирішити проблеми розвитку малого та середнього бізнесу у регіонах в умовах пандемії COVID-19.

Метою магістерської роботи є концептуалізація взаємодії органів місцевої влади з громадськістю в умовах демократизації суспільства та визначення умов оптимізації та детермінантів поглиблення взаємодії в інтересах населення.

Для досягнення поставленої мети необхідно було вирішити ряд дослідницьких завдань:

- дослідити теоретичні основи взаємодії з громадськістю органів місцевого самоврядування в умовах демократизації суспільства;
- розробити понятійно-категоріальний апарат процесів та моделей взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю;
- з'ясувати передовий досвід взаємодії з громадськістю органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах демократизації суспільства;
- проаналізувати організаційно-управлінську структуру районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району;
- здійснити діагностику проблем в процесах налагодження зв'язків та взаємодії органів районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району з громадськістю;
- обґрунтувати аналіз моделей взаємодії органів державної влади органів і місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства для удосконалення формування й реалізації молодіжної політики;
- розкрити основні напрями удосконалення існуючої моделі зв'язків та взаємодії органів районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району з громадськістю;
- обґрунтувати заходи з удосконалення взаємодії громадянського суспільства із органами місцевого самоврядування з громадянським суспільством;
- розробити рекомендації щодо формування ефективної моделі партнерства органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Об'єктом магістерської роботи виступає взаємодія органів місцевої влади з громадськістю як соціальний феномен.

Предметом – соціально-економічні закономірності впливу демократизації на взаємодію органів місцевої влади з громадськістю.

Методологія дослідження. Методами, що дозволили проаналізувати складний феномен взаємодії органів місцевої влади з громадськістю, виявилися наступні:

1) діалектичний, що дозволив проаналізувати діалектичні процеси, що відбуваються у суспільстві на рівні місцевої влади;

2) системний, що дозволив привести все у систему та представити органи місцевої влади як сукупність структурних підсистем, що розвиваються на рівні керівної і керованої систем;

3) структурно-функціональний, що дозволи проаналізувати функції органів місцевої влади та її взаємозв'язку з громадськістю.

4) велику роль при аналізі даної теми відіграли соціально-психологічні методи, зокрема, методи управління соціально-масовими процесами; методи управління колективами; методи управління індивідуально-особистісною поведінкою мас та масових процесів з метою недопущення збурень зі сторони великих масових колективів.

Безпосереднє управління зі сторони міської влади полягає в прямому й систематичному впливі на керовані об'єкти відповідно до поставлених цілей і завдань. Це поточне повсякденне управління, що має оперативний характер.

В контексті використання методологічних принципів ми використовували наступні принципи:

1) принцип протиріччя та взаємозв'язку для виявлення протилежних сторін та елементів, таких як держава і громадянське суспільство; свобода і необхідність порядку, заснованого на авторитетів, вірі, знанні, традиції, новації;

2) принцип єдності соціальної теорії та соціальної практики, суть якого проявляється в аналізі моделей механізму функціонування громадянської думки, виділених залежно від характеру взаємозв'язку і типів

взаємовідносин держави та громадянського суспільства, що прискорюють або уповільнюють процес формування громадянської думки;

3) принцип об'єктивності, що націлений на об'єктивний аналіз масових процесів, недопущенні їх неупередженого аналізу; принцип відповідності та доповнюваності відповідно до вивчення зарубіжного досвіду та формуванні адекватної концепції взаємодії. 4) методологія дослідження ґрунтується на єдності онтологічного (буттєвого), аксіологічного (ціннісного), гносеологічного (пізнавального), комунікативного (спілкування) аспектів.

Наукова новизна магістерської роботи полягає в аналізі:

1) сучасного стану взаємодії органів місцевої влади з громадськістю в умовах демократизації суспільства, зокрема в розробці моделей механізму функціонування громадянської думки, що представлені у вигляді особливих форм взаємозв'язку держави і громадянського суспільства в умовах демократизації і представлені врівноваженою системою відносин держави і громадянського суспільства.

2) становлення і функціонування громадянської думки представлено однією з закономірностей взаємодії держави і громадянського суспільства.

3) державно-інституційні детермінанти оптимізації взаємозв'язку держави і громадянського суспільства як чинник повинні сприяти розвитку ефективної системи місцевого самоуправління, формування позитивного іміджу органів державної і місцевої влади;

4) використанні інноваційних розробок в управлінні соціальними та масовими процесами, та виявленням громадянсько-самоорганізаційних детермінант оптимізації взаємозв'язку держави і громадянського суспільства.

Теоретичне і практичне значення магістерської роботи у тому, що отримані результати можуть бути використані для розробки соціальної стратегії регіонального розвитку, для удосконалення взаємодії органів місцевої влади з громадськістю в умовах демократизації суспільства,

вирішення теоретичних і практичних проблем у галузі соціального управління.

Апробація результатів магістерської роботи.

1. Митикасов А.М., Мороз О.С. Проблеми місцевого самоврядування на сучасному шляху євроінтеграції України. *Матеріали XXIV науково-технічної конференції студентів, магістрантів, аспірантів, молодих вчених та викладачів*: зб. тез доп. нак.-практ. конф., м. Запоріжжя, 24-27 листопада 2020р. Запоріжжя, ЗНУ. 2020р.410 с. С.324.

2. Митикасов А.Н., Мороз О.С. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления и общественности в Украине. *Tarptautinė mokslinė – praktinė konferencija mokslas ir praktika: aktualijos ir perspektyvos KONFERENCIJOS TEZIŲ RINKINYS 2020 gegužės 21-22 d. Marijampolė ir Kaunas, Lietuva/ 2020 131 s.C.61-52.*

## РОЗДІЛ 1.

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ

#### 1.1 Теоретичні основи взаємодії з громадськістю органів місцевого самоврядування в умовах демократизації суспільства

Процес становлення України як демократичної, правової і соціальної держави передбачає відкритість та прозорість владних інституцій, рівноправне партнерство та залучення громадян до формування і реалізації як державної, так і регіональної політики. Громадськістю мають бути партнерські відносини, гарантування захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечення суспільного розвитку та економічного зростання.

Адміністративна реформа в Україні ставить на порядок денний питання вироблення системи заходів і механізмів ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування і громадського суспільства з метою підвищення результативності їх діяльності, посилення правомірності в очах громадян, формування нової управлінської культури, що зумовлює актуальність дослідження теоретичних аспектів такої взаємодії.

Отож можемо визначити такі сфери дослідження участі громадськості: по-перше, у контексті ширших питань державотворення, де увага зосереджена на необхідності діалогу громадянського суспільства та влади; по-друге, на рівні конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, по-третє – це дослідження окремих форм участі, як то вибори, референдуми, участь у діяльності політичних партій тощо. Проте комплексного аналізу інституту участі громадян у здійсненні публічної влади, його форм та аспектів удосконалення досі немає. Тому це дослідження



матиме не тільки наукову цінність, але й вихід на практику державо- та правотворення.

Методологічна складова дослідження є дуже ваговою, оскільки від неї залежить правильність одержаних результатів. Це зумовлює потребу визначення методологічних підходів, які, на думку дисертанта, варто використовувати в цьому дослідженні.

Питання влади, владних відносин є предметом вивчення багатьох наук, з-поміж яких політологія, соціологія, економіка та правознавство. Концентрування уваги суто на юридичних проявах участі громадськості є методично хибним. На нашу думку, масштабність досліджуваної проблематики зумовлює необхідність дослідження, з одного боку, соціального середовища, в якому функціонує інститут участі, суспільних передумов залучення особи до владної сфери, з іншого – суб'єктивні чинники, що передбачають можливість використання права на участь у здійсненні державної і муніципальної влади. Цілком правильним є твердження С. Бостона, що «сьогодні міждисциплінарність є однією з найважливіших характеристик сучасного наукового пізнання, головним завданням якого є узгодження, синтез різних елементів системної будови реальності, що вивчається» [10, с. 180–181].

Останнім часом українська наукова думка наполягає на оновленні методологічних підходів, «переозброєнні» світоглядного спрямування досліджень, що дасть змогу подолати колишню адміністративно-командної заідеологізованості саме шляхом демонополізації наукових підходів та методів [40]. Оскільки питання участі тісно пов'язане з проблемою публічної влади, ми маємо дотримуватися відсутності вузькокласових підходів, вказівником при цьому є принципи демократичності та законності правового регулювання суспільних відносин, тому потрібно концентрувати на проявах участі саме в умовах демократії, оскільки тоталітарна влада спричиняє, безумовно, девіацію цього інституту.

Дослідження участі громадськості у здійсненні публічної влади неможливе апріорі без аналізу суміжних правових явищ, таких як громадянське суспільство, концепції співвідношення його з державою, правова сутність влади та місце людини у владних відносинах, правова та політична культура членів соціуму [40]. Тому правильним методологічним підходом вважаємо комплексність у використанні методів. Такий підхід зумовлений також багатоманітністю форм участі та різних її проявів в окремих сферах суспільної реальності, саме така методологічна складова дозволить широко розкрити правову природу участі громадськості у здійсненні публічної влади.

В аспекті досліджуваної тематики доречно буде використовувати комплекс філософських, загальнонаукових та спеціально-правових методів.

Філософські методи становлять загальну основу дослідження, оскільки «узагальнюючи закономірні зв'язки природи та суспільства, виступають і як категорії мислення, пізнання. І тому мають загальне методологічне значення, відіграють роль «відправних пунктів» будь-якого пізнання і є одночасно логічними категоріями» [79, с. 131].

Діалектичний метод потрібний для висвітлення поступального розвитку інституту участі як основи діалогу держави і суспільства, він вказує на можливі трансформації сфери владних відносин у сферу взаємодії народу, громади, окремої особи та органів публічної влади, державно-владного механізму. Діалектика сприяє розумінню понять та категорій, які використовує дослідник. Також діалектичний метод буде прийнятний для дослідження форм участі, серед яких варто дослідити класичні форми і новітні, які тільки перебувають на стадіях правового закріплення. М. Костицький наголошує на винятковому пізнавальному потенціалі категорій діалектики, що є універсальними логічними формами мислення, в яких відображено ті загальні властивості, відношення і зв'язки, які існують в об'єктивній реальності. Без понять і категорій, констатує філософ, пізнання дійсності було б неможливим [57, с. 13].

Феноменологічний метод обумовлює аналіз участі громадськості через свідоме сприйняття його окремою особистістю. Участь буде ефективною тільки за умови суб'єктивної соціально-правової активності людини, розуміння форм участі, а їх сприйняття та використання правового потенціалу кожної форми можна дослідити через позитивні й негативні чинники для окремого члена соціуму. Феноменологічний метод також вказує на сприйняття публічної влади громадськістю, ставлення до рішень її органів, схвалення чи заперечення всієї політичної системи суспільства, форми держави.

Герменевтичний метод дозволяє шляхом тлумачення та інтерпретації нормативно-правових актів різних держав та різного рівня встановити їх відповідність правовій сутності участі громадськості у здійсненні публічної влади, відмежувати демократичні цінності в правовому регулюванні цієї сфери і не правові відхилення в результатах правотворчості. Для цього варто зосередитися не тільки на чинних нормативно-правових актах, але й на їх проектах, що дасть змогу виявити прогалини ще на перших етапах нормо-проекування [58].

Загальнонаукові методи є вагомими з огляду на необхідність аналізу з дотриманням принципів наукової справедливості та критичності, до того ж вони є взаємо-доповнювальними. [41 с. 83].

Системний метод визначає структурні елементи соціальної взаємодії громадського суспільства і влади, при цьому дає змогу виокремити прояви кожної форми участі, їхній вплив на діалог публічних органів з владою, їхню взаємопроникність та співпрацю. Як визначає М. Селіванов, однією з важливих методологічних проблем, що має бути вирішеною юридичною наукою, зокрема вітчизняною, тим самим сприяючи глибшому дослідженню сучасних політичних і юридичних процесів, є проблема вдосконалення і застосування системного підходу до вивчення закономірностей політичної і правової систем, серед них і закономірностей організації державної влади, їх функціонування. Усвідомленість необхідності наукового і законодавчого

забезпечення функціонування національної держави, зокрема застосування в сучасній державній політиці принципу багатомірності, системного бачення соціальних явищ, не є інтелектуальним продуктом сьогодення [105, с. 80].

Участь громадськості виступає як соціальний інститут, що має власну внутрішню форму взаємозв'язків, тому використання структурного методу дає змогу дослідити взаємодію кожної форми залежно від етапу державно-владної діяльності, на якій вона застосована, згрупувати форми участі, які характерні на первинних етапах формування органів влади, які корисні на етапі ухвалення владного рішення, і ті, що виконують контрольні функції. [40].

Функціональний метод застосовано для розкриття практичного значення участі громадськості для конституційної сфери державного будівництва вітчизняної держави, для виокремлення функціонального призначення окремих форм участі. Цей метод вказує на можливість створення врядування, яке буде прийнятним для суспільного використання. [40].

Доречним є й аксіологічний метод. Теорія цінностей, що лежить в його основі, вказує на необхідність узгодження діяльності публічної влади із ціннісними категоріями для громадськості, її рівнем правосвідомості, правової культури. Прийняті владні рішення мають відповідати соціальним запитам народу, громади і людини, чиї права та свободи виступають беззаперечною цінністю для влади. Участь громадськості передбачає певний рівень розвитку громадянського суспільства, його зрілість та можливість активно впливати на публічну владу у всіх сферах суспільного життя. Це підтверджує наукову цінність позиції Ю. Фігель, що правова культура забезпечує юридичний процес реформування, досягнення нового якісного стану суспільства. Недоліки в загальній, правовій культурі, культурі демократизму сприяють таким соціальним вадам, як неповага до особистості, бюрократизм, зловживання владою, формальна законослухняність [118, с. 27].

Українська державність та система права перебувають в нестабільному стані, трансформації та інші політичні процеси зумовлюють невизначеність політико-правової реальності. Синергетичний метод дає можливість виявити нестійкість певних проявів участі, їх трансформацію, новітні вектори розвитку, наприклад, петиційна форма участі, моніторинг та громадська експертиза. Синергетичний метод вказує на майбутні форми розвитку участі та дає можливість встановити тенденції розвитку цього соціально-правового інституту демократії. На думку В. Воронкової, сучасність слід охарактеризувати як час нагромадження сил, еволюційну паузу, що називається точкою біфуркації (роздвоєння), станом невизначеності і нестійкої рівноваги, що виникає в процесі формування нової управлінської системи. Авторка зазначає, що мистецтво політика завжди полягає в тому, щоб передбачити точки нестійкої рівноваги в розвитку подій і здійснити необхідний управлінський вплив на всі підструктури, долаючи стохастичну активність елементів на всіх рівнях: локальному (місцевому); субнаціональному, національному, субраціональному (міждержавному), глобальному або світовому [22, с. 15].

Необхідною є така форма систематизації знань, як класифікація, для визначення груп та підвидів участі громадської участі (групування здійснюється на підставі виокремлення вагомих властивостей об'єктів). Логічні методи синтезу й аналізу дозволяють дослідити прояви участі у співвідношенні з демократизаторськими формами прояву влади, пояснити принцип децентралізації владного начала та виокремити логічні висновки, які спрямовані на єдину парадигму відносин «людина як цінність – публічна влада – демократична держава» [40].

Дедуктивний метод вказує на можливість формулювання ланцюга логічних умовиводів від загального (участь громадськості у здійсненні публічної влади як державно-правове явище) до часткового (форм прояву активності в конкретних сферах), внаслідок цього сформулювати загальні твердження та принципи функціонування досліджуваного явища.

Індуктивний метод, нерозривно пов'язаний з попереднім, гарантує можливість, за умов залучення мовного фактажу, сконструювати низку логічних умовиводів від конкретного до загального та на їх основі вивести гіпотезу теоретичного характеру [47, с. 83], визначає можливість побудови інституту участі від окремих елементів та проявів громадської активності до загального соціального явища.

Спеціально-наукові методи дають можливість розкрити участь громадськості у здійсненні публічної влади не тільки як соціально-правовий інститут, але як суб'єктивне право участі особи в публічно-владній діяльності.

Формально-юридичний метод вказує на можливості дослідження участі громадськості і в правовій формі, і в співвідношенні її з практичними правовими практиками. Також прийнятний цей метод для виявлення сучасних форм існування та вказівки на перспективи вдосконалення в майбутньому [101].

Історико-юридичний метод використано для аналізу змін у нормативних актах, зокрема щодо закріплення форм участі. Це важливо, для ілюстрації неефективності прояву форм участі в минулому, наприклад, звернення громадян чи ініціатива радянських рад в адміністративно-командній системі прояву державної влади, для дослідження історичних форм взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства, для доведення історичними прикладами онтологічних основ української національної ментальності щодо участі громади та народу в державницьких справах. Цей метод необхідний і під час аналізу історичного досвіду реалізації права на участь в різних країнах, для виявлення похибок у правовому регулюванні цього питання та недопущення їх у вітчизняній державотворчій практиці [40].

Порівняльно-правовий метод застосовано для висвітлення досвіду впровадження новітніх стандартів участі та аналізу практики таких, зокрема, держав: США, Польща (децентралізація влади), Швейцарія, Німеччина,

Італія, Латвія та Данія «народне вето»), Росія (право голосу громадяни, що перебувають в місцях позбавлення волі); Швеція, Іспанія (політичні партії); Бельгія, Греція, Італія, Люксембург (обов'язок голосування); Великобританія (петиції); загалом країн Європи (щодо подолання проблем абсентеїзму та системи «добре врядування») тощо [101].

Юридико-статистичний метод застосовано для аналізу закономірностей розвитку і функціонування публічної влади та громадськості, ілюстрування наявних проблем у сфері участі, зокрема щодо довіри до публічної влади в Україні; рівня патріотизму та правової культури; явки виборців; функціонування громадських рад; подання петицій до Президента України; аналіз діяльності щодо реалізації права участі громадськості Запорізькою обласною радою, Запорізькою міською радою, Управлінням Національної поліції (УМВС) у Запорізькій області тощо [101].

Моделювання, на нашу думку, є одним з найоптимальніших методів вивчення участі громадськості, оскільки дає можливість кінцевого вияву цілісної системи форм участі, прогнозувати функціонування публічної влади та інститутів громадянського суспільства на основі конструктивного діалогу у правовій державі.

## 1.2 Понятійно-категоріальний апарат процесів та моделі взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю

Оцінюючи методологічну роль понять і категорій, варто виходити з відсутності обґрунтованості, строгості й глибини низки термінів, що використовуються в політичній науці та державному управлінні.

Для нашого дослідження спробуємо сформулювати основну систему категорій, які відповідатимуть поставленим завданням. Відповідно до

алгоритму розгляду проблеми зіставимо позиціювання термінів, зокрема, таких, як:

- «комунікація – політична комунікація – комунікативна політика»;
- «державна комунікативна політика – місцева комунікативна політика»;
- «відкритість – прозорість – транспарентність», «інформація – публічна інформація»;
- «органи місцевого самоврядування – територіальна громада - громадськість»;
- «діалог – взаємодія», «механізми комунікативної політики».

Ця сукупність системних категорій виражає такі аспекти: структурну побудову; процес функціонування (функціональні характеристики й засади); перспективний розвиток (генезисно-прогнозуючий аспект основи комунікативної політики).

Розпочнемо з базових категорій «комунікація» та «політична комунікація». Поняття «комунікація» не має однозначного тлумачення в наукових джерелах. Під ним розуміють фундаментальну ознаку людської культури, яка полягає в інтенсивному взаємному спілкуванні людей на основі обміну різного роду інформацією; феномен, що розкриває смисловий аспект соціальної взаємодії і спілкування, які орієнтовані на духовне приєднання до інших або приєднання їх до себе чи одне до одного [82, с. 154].

Українські вчені погоджуються з інтерпретацією поняття «комунікація» (від латин. «communicatio») у трьох вимірах. По-перше, комунікація є засобом зв'язку будь-яких об'єктів матеріального й духовного світу, тобто певною структурою. Комунікація є посередником між індивідуальною й суспільно усвідомленою інформацією. По-друге, це спілкування, у процесі якого люди обмінюються інформацією. По-третє, під комунікацією розуміють передачу й масовий обмін інформацією з метою впливу на суспільство та його складові компоненти [107, с. 19].



Категорія «комунікація» є настільки новою для вітчизняної практики, що, аналізуючи сутність і механізми, варто зауважити, що в українській мові існують дві форми «комунікація» в однині й «комунікації» в множині. До комунікацій відносять транспортні, телефонні та інші види матеріального зв'язку. Тобто йдеться не лише про спілкування як таке, а про організоване, стратегічне, упорядковане, інституціолізоване спілкування [132].

У результаті дослідження комунікації різними галузями знань і науками виділяють механістичну парадигму, у якій комунікація розуміється як однонаправлений процес кодування й передачі інформації від джерела та прийому інформації одержувачем повідомлення. Наступний діяльнісний підхід розглядає комунікацію як спільну діяльність учасників комунікації (комунікантів), під час якої виробляється загальний (до певної межі) погляд на речі і дії з ними [1, с. 315].

Світовий банк пропонує таке визначення комунікації: «процес, який полегшує розподіл знань для досягнення позитивних змін у сфері розвитку. Це – ефективне поширення інформації та професійна організація діалогу зі стейкхолдерами» [45, с. 57].

Світовий конгрес з комунікації для розвитку визначає комунікацію як «соціальний процес, який заснований на діалозі з використанням широкої різноманітності засобів та методів. Це пошук змін на рівні слухання, формування довіри, поширення знань і навичок, розбудова політики, обговорення й навчання для сталих та усвідомлюваних змін» [143]. На думку визнаного зарубіжного авторитета у сфері філософських та гуманітарних наук Р. Рюнта, комунікація ґрунтується на принципах діалогічних рівноправних взаємин, толерантності, взаємовідповідальності [137, с. 345].

Енциклопедія державного управління не дає чіткого визначення слова «комунікація». Проте визначає поняття політична комунікація як «форму взаємодії у політичній діяльності на горизонтальному й вертикальному рівнях за допомогою прямого та зворотного зв'язку між різними суб'єктами політики» [32, с. 276].

Варто зауважити, що виникнення терміна «політична комунікація» безпосередньо пов'язане з демократизацією політичних процесів у світі у другій половині ХХ ст., з розвитком кібернетичної теорії, а також виникненням і розростанням нових комунікаційних систем та технологій.

Існує безліч підходів до визначення політичної комунікації. Французький соціолог Р.-Ж. Шварценберг охарактеризував її як «процес передачі політичної інформації, за допомогою якого інформація циркулює між політичною й соціальною системами. Безперервний процес обміну інформацією здійснюється як між індивідами, так і між управлінцями й тими, ким управляють, з метою досягнення згоди» [25, с. 77].

На думку дослідників політичного процесу Н. Анохіної та О. Маканової, політична комунікація допомагає здійснювати взаємодію політичних інтересів, наповнюючи змістом політичний процес. За їх версією, за допомогою комунікації розгортається логічна послідовність політичних подій, створюється їх сюжетна лінія [69, с. 213].

Політичну комунікацію розуміють як постійний процес передачі політичної інформації, за допомогою якого політичні тексти циркулюють між елементами політичної системи, а також між політичною та соціальною системами. Проте більшість визначень у принципі розглядають політичну комунікацію з огляду на її належність до політичної системи як певної її властивості [131].

На увагу заслуговує ціла низка параметрів, що диктують різні типологічні підходи до політичної комунікації й дозволяють поглянути на сутність цього явища з різних точок зору. У сучасній літературі достатньо загальним став висновок про те, що види політико-комунікаційного акту можна поділити на пропагандистські й непропагандистські (ринкові). Існує думка, що частота їхнього використання перебуває в прямій залежності від типу політичного устрою: чим ближче до демократії, чим більше прямої політичної участі громадян в управлінні державою, тим вища потреба суспільства в непропагандистських методах комунікації [111, с. 100].

Наступний класифікаційний параметр виходить із типів дискурсу в структурі політичної комунікації й пов'язаний з поняттями формальності та неформальності комунікаційного акту. Більшість дослідників під формальною політичною комунікацією розуміють ті її різновиди, які передані в ЗМІ офіційними каналами або повідомлені в будь-якій офіційній обстановці [20].

Неформальна комунікація здійснюється в неофіційній обстановці на рівні групового й міжособистісного спілкування, а також включає чутки, скандали, плітки, політичні епіграми, тощо [20].

Також можна виділити вербальні (усні, словесні), письмові або друковані, візуальні, перформенсні, символічні й деякі інші форми політичної комунікації. Співіснуючи й переплітаючись у єдиному комунікативному просторі, усі ці форми в сукупності становлять складний, комплексний соціокультурний феномен політико-комунікативного акту. При цьому більшість форм політичної комунікації можуть містити елементи різних комунікативних моделей [111, с. 101].

В Україні в довідковій літературі по-різному тлумачиться прикметники «комунікаційний» та «комунікативний». Так, у словнику-довіднику із соціальних комунікацій поняття «комунікативні» та «комунікаційні» використовуються як тотожні. А у словнику української мови (за редакцією акад. І. Білодіда та ін.) обидва поняття – «комунікативний» і «комунікаційний» – стосуються комунікації. Проте комунікаційний – спеціальний прикметник до «комунікація», а комунікативний – лінгвістичний прикметник до «комунікація». Таким чином, термін «комунікація» трактується як спеціальні шляхи сполучення, лінії зв'язку; обмін інформацією, спілкування; і лінгвістичне значення те саме, що спілкування, зв'язок [65, с. 30].

Ця відмінність переноситься і на терміни «комунікаційна політика» і «комунікативна політика». Звідси, комунікаційна політика стосується переважно діяльності підприємств та банків (комунікаційна політика банку,

підприємства) і має значення «політика установи, спрямована на забезпечення комунікації, зв'язку», а комунікативна політика уживається на означення «політика, орієнтована на спілкування, комунікативність» (комунікативна політика держави, партії тощо) [44].

На думку таких дослідників, як Д. Гусєв, І. Ібрагімова, С. Грачов, В. Конах, найбільш методологічно правильним є використання поняття «комунікативна політика». У межах вітчизняних дослідницьких підходів під нею розуміють «політику, орієнтовану на продукування і устремління інформаційних потоків, на роз'яснювальну роботу, формування сприятливого комунікативного середовища, покликану вивчати суспільні потреби, громадську думку, сприяти залученню громадськості до публічного діалогу, участі у формуванні, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень, критичного осмислення населенням державної політики» [65, с. 31].

У такому розумінні ключовими питаннями комунікативної політики є реалізація методів здійснення інформаційних обмінів, створення й підтримка інфраструктури неурядових організацій та центрів взаємодії.

Структурне розуміння комунікативної політики визначено колективом авторів Ю. Ірхіном, В. Зотовим і Л. Зотовою. У межах своєї концепції вчені виділили основні складові комунікативної політики, серед яких: розроблення та удосконалення законодавства, які забезпечують не тільки свободу інформації, а й захист державної інформації від зловживання інших засобів масової комунікації, як міжнародних, так і національних, – незалежної преси, радіо і ТБ, які належать приватним організаціям і власникам [33, с. 29].

Саме тому державна комунікативна політика в Україні орієнтована не тільки на продукування й спрямування інформаційних потоків, а здебільшого на роз'яснювальну роботу, формування сприятливого комунікативного середовища, покликана вивчати суспільні потреби, громадську думку, сприяти залученню громадськості до публічного діалогу, участі у формуванні, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень, критичному осмисленні населенням державної політики [59, с. 8].

Узагальнюючи названі підходи, під час нашого дослідження будемо послуговуватися терміном «комунікативна політика» (відповідно до Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»), як інструментом взаємодії між владою й громадськістю, діяльністю, спрямованою на формування довіри до влади та підтримки реформаційного процесу, що відповідає принципам прозорості, відкритості й транспарентності [4].

Застосовуючи класифікацію Є. Романенка, виокремимо основні рівні, на яких реалізується комунікативна політика: локальний (у межах однієї установи усіх комунікативних підрозділів, у тому числі й зі структури патронатної служби), вертикальний (у межах виконавчої гілки відповідно до наявних управлінських зв'язків), горизонтальний (ОДВ та органи місцевого самоврядування на рівні конкретної адміністративно-територіальної одиниці) та інтегральний (або загальнодержавний: законодавча влада на рівні відповідного підрозділу Верховної Ради України, виконавча – Кабінету Міністрів України, судова – через Вищі органи суддівського самоврядування та Адміністрації Президента України) [104, с. 75].

Відповідно до законодавства основними принципами органів державної влади та місцевого самоврядування є поняття «прозорості» та «відкритості». Певною складністю є той факт, що в сучасній науковій літературі деякі автори інколи змістовно поєднують поняття «прозорість» і «відкритість», застосовують їх як тотожні, дають визначення прозорості через відкритість (і навпаки), вживають їх поряд із поняттями «гласність» і «публічність», «транспарентність».

На думку дослідника А. Буханевич, відкритість передусім характеризує зрозумілість цілей влади та функцій для громадян, і відповідно до цього її функціональну можливість – реалізацію інтересів громадян та їх вплив на неї. Відкритість розкрито як певну форму доступу до інформації про діяльність місцевої влади, процедури прийняття та виконання державно-управлінських рішень, а також можливість впливу на діяльність органів

публічної влади – змогу використовувати та змінювати те, до чого існує доступ [12].

Згідно з посібником боротьби з корупцією неурядової громадської організації Transparency International, «прозорість – це характеристика урядів, компаній, організацій та індивідуумів бути відкритими в зрозумілій демонстрації інформаційних правил, планів, процесів та дій» [144]. Також прозорість – це відкритість політичних намірів, розробки й реалізації політики, що є ключовим елементом ефективного управління [138, с. 300]; прозорість – це відкритий уряд та організації. Таким чином, прозорість визначається певною формою відкритості та як передмова відповідальності влади.

Підвищення прозорості є основною умовою здійснення контролю й забезпечення ефективного захисту особистих даних. Тому дуже важливо, щоб особи були добре і чітко поінформовані про дані, що збираються й обробляються, з яких причин, на який термін. Вони мають знати про їхні права, якщо вони хочуть отримати доступ, виправити або видалити свої дані. Основним елементом прозорості має бути легкість і доступність інформації для розуміння, що забезпечується чіткістю й простотою мови, яка використовується.

Згідно з твердженням Н. Тимошенко, «недостатньо бути максимально проінформованим стосовно діяльності органів місцевого самоврядування, потрібно мати ще й реальну змогу контролювати та впливати на цю діяльність. Прозорість і відкритість мають бути взаємно узгодженими, адже не можна забезпечити ефективне й стабільне управління за умов, коли високий ступінь прозорості дає можливість громадянам споглядати всі негаразди в діяльності органів публічної влади» [113, с. 130].

Феномен транспарентності, будучи передумовою демократичних трансформацій суспільства, глобальним імперативом гармонізації міжнародних відносин, забезпечує подолання надмірної закритості влади. Відтак термін «транспарентність» (від англ. «прозора, очевидно») визначає

поінформованість громадян з приводу прийняття політичних рішень, інформаційну відкритість соціальних, економічних та політичних процесів [86].

У дослідженні В. Ярошенко транспарентність розглядається як багатозначне функціональне поняття, а саме як необхідна властивість, умова відповідальності й ефективності державної влади, форма взаємодії держави та громадян, яка забезпечує участь громадян у суспільно-політичному житті, спосіб досягнення суспільної злагоди та громадянського консенсусу, ефективний спосіб забезпечення прав громадян, а також інструмент, який забезпечує двосторонній політичний зв'язок між державою та громадянським суспільством «на вході» – соціальне замовлення та «на виході» – зворотний зв'язок і контроль, також це інструмент політичної соціалізації, фактор національної та інформаційної безпеки, крім того, також є маніпулятивною технологією [136, с. 90].

Щодо співвідношення із принципами відкритості й прозорості, транспарентність у науці адміністративного права ототожнюють із принципами гласності, прозорості та відкритості, які разом розглядаються як синонімічні поняття, наділені єдиним змістом. З іншого боку, можна виділити групу вчених, які вважають, що «транспарентність» є більш ширшою за змістом та об'єднує в собі такі категорії, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «право доступу до публічної інформації», «підзвітність» та інші. Також існує ряд науковців, які розглядають прозорість, відкритість і гласність як окремі, не тотожні поняття, а до категорії транспарентності не звертаються взагалі [86].

Проте враховуючи ті цілі, які покликані виконувати принцип транспарентності у сфері публічного управління, варто відзначити, що такий принцип є ширшим за змістом і не може ототожнюватися з категоріями права доступу до публічної інформації, гласності, прозорості, відкритості або публічності, кожна з яких наділена власним змістом.

Європейський досвід передбачає прихід транспарентної (прозорої) політики (transparentpolicy) на зміну таємній (закритій) політиці (arcanepolicy). Діалог (dialog) замінює пропагандистські (propaganda) способи впливу на громадськість [100].

Отож у симетричному комунікативному процесі прозорість передбачає доступ до управлінської інформації, з іншого боку, відкритість передбачає існування зворотного зв'язку між місцевою владою та громадянами шляхом участі громадян у суспільно-політичному житті, їх контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою протистояння тіньовим політичним явищам та корупційним процесам, і транспарентність охоплює та органічно поєднує в собі принципи відкритості, прозорості, гласності, підзвітності та право доступу до публічної інформації. Прозорість діяльності влади й відкритість інформації є одними з основних засад ефективної комунікативної політики. Без достовірної й повної інформації неможливо здійснювати громадський контроль і брати участь у прийнятті суспільно-важливих рішень [26].

Переходячи до наступної пари понять, варто зазначити, що категорія «інформація» також неоднозначно дефініюється в наукових колах. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» інформацію визначено як «відомості про які-небудь події, чиясь діяльність і т. ін.; повідомлення про щось; відомості в будь-якій формі та вигляді, на будь-яких носіях» [15, с. 128].

До інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування відносяться закони та інші нормативні правові акти, а до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування – муніципальні правові акти, що встановлюють структуру, повноваження, порядок формування і діяльності вказаних органів і організацій, інша інформація, що стосується їх діяльності. Звідси, по-перше, така інформація перебуває у володінні державних чи інших органів (створена ними або передана їм); по-друге, може бути як задокументованою, так і ні, тобто інформація може бути



в будь-якій формі; по- третє, може бути як загальнодоступною, так і з обмеженим доступом; по- четверте, можлива в активному чи пасивному доступі [87, с. 128].

Ураховавши названі особливості, важливим питання постає доступ громадян до публічної інформації. Посилаючись на Закон України «Про доступ до публічної інформації», можна визначити: публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами й на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [90].

Спершу дамо означення і пояснення прикметнику «публічний» як іншомовному терміну, внесеному в нашу лексему. Коли йдеться про означення «public», то в різних джерелах можна знайти принаймні п'ять варіантів перекладу – державний, публічний, суспільний, громадський, національний, з яких варто обговорювати перші три, а реально «конкурують» між собою лише перші два – державний і публічний [103, с. 20].

Варто враховувати певні традиції в газетних публікаціях і в лексиці посадовців, у яких публічність щодо політики пов'язується перш за все з відкритістю для громадськості, прозорістю дій, що відбуваються. Тобто прикметник публічний сприймається лише в одному розумінні «Public: orentoallpersons – публічне: відкрите для всіх». На думку дослідників, компромісним варіантом між державною та публічною міг бути варіант суспільна політика – це підкреслює, що політика проводиться в суспільстві і для суспільства (і співзвучне з усталеним поняттям суспільний вибір – publicchoice) [36, с. 104].

Так, європейський дослідник Ч. Мейер розглядає три функції публічної сфери в демократичному суспільстві, а саме:

1) надати громадянам можливість сформуванню поінформовану точку зору про те, як вони можуть пов'язати свої преференції з наявним політичним вибором;

2) забезпечувати відповідальність тих, хто приймає рішення, за свої дії, вивчаючи діяльність політиків між виборами;

3) сприяти загальній громадській єдності та довірі в суспільстві, надаючи широким групам у межах суспільства можливість бути почутими [125, с. 22].

Публічність забезпечує відкритість і прозорість дій влади та можливість громадян впливати на процеси розроблення й упровадження державних рішень. Найважливішою умовою існування демократії є публічність політики, тобто гласність і відкритість будь-якої політичної дії. Громадяни мають право знати про дії та наміри політичних сил, органів державної влади, вони повинні впливати на процеси створення й реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості й громадянської самосвідомості політиків, які приймають політичні рішення.

Тобто в самому понятті «публічна політика» передбачаються принципи відкритості та прозорості влади. Звичайно, що не вся інформація може бути оприлюднена, обмежений доступ поширюється на інформацію, що стосується національної безпеки.

Таким чином, інформація в комунікативному процесі розглядається важливим ресурсом, який дозволяє з сторони боку громадськості здійснювати контроль за владою, попереджуючи корупційні зв'язки, з боку влади дозволяє залучати громадськість до участі в ухваленні політичних рішень.

У політологічній літературі можна знайти різне формулювання суб'єктів (учасники, актори, агенти/контрагенти) політичної комунікації, що дає можливість уточнити їх характер. Різноманітність поглядів, на нашу думку, можна пояснити й тим, що властивості комунікацій виходять за межі політики. Найчастіше до суб'єктів політичної комунікації, наприклад, можна

віднести: громадянина і громадянське суспільство, державу і державні інститути, громадянські організації, групи інтересів, групи тиску, політичні партії, лідери і т. д. У нашому дослідженні ми зосередимо увагу на органах місцевого самоврядування (владний суб'єкт на місцевому рівні), територіальній громаді та громадськості [3, с. 19].

У юридичній літературі органи місцевого самоврядування розглядаються як структурно-організовані колективи службовців або одного службовця, що наділяються владою в системі місцевого самоврядування для реалізації владних рішень. Основний Закон України зазначає перелік органів місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради.

Безпосередній розгляд органів місцевого самоврядування особливо важливий у контексті здійснення реформи місцевого самоврядування та впровадження децентралізації. Тобто децентралізація влади повинна створити умови для поступової передачі повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить покращити ефективність прийняття й реалізації рішень у багатьох питаннях.

Крім того, реформаційний процес передбачає формування територіальних громад, здатних і спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, чіткий розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади, що є важливими компонентами для політичної активізації громадян.

Територіальна громада передовсім є суб'єктом місцевого самоврядування, звідси посилена увага з точки зору побудови місцевої комунікативної політики. Вивчення комунікативного аспекту розвитку територіальної громади передбачає дослідження тих властивостей громади, які можуть сприяти формуванню ефективних систем інформаційних обмінів

у самій громаді, між нею та сформованими органами місцевого самоврядування [88, с. 241].

На практиці існує багато підходів до окреслення сутності громади як суб'єкта місцевого самоврядування. Різні дефініції поняття «громада» дають уявлення про різноманітні аспекти цього феномену. У науковій літературі під поняттям громада (або територіальна громада) найчастіше розуміють локальні соціальні системи.

Власне структурними елементами територіальної громади як комунікативної мережі слід назвати: 1) громадян – членів територіальної громади та їх групи, які є тут суб'єктами; 2) безпосередні і/або опосередковані соціально чи технічно зв'язки між цими суб'єктами; 3) ресурси, які належать суб'єктам або можуть залучатися ними від третіх осіб для забезпечення комунікацій [88, с. 245].

Відповідно до законодавства до складу територіальної громади віднесено жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [96].

Із неоднозначним трактуванням зустрічаємося й щодо поняття «громадськість». Незважаючи на те, що цей термін присутній у назві кількох Законів України, законодавчого визначення він так і не одержав.

Філософське трактування представлене поглядами Х. Блумера, який проводить відмінність між громадськістю і натовпом, масою. Натовп гетерогенний, а громадськість (як група) гомогенна. «Індивіди складають масу не тому, що вони мають щось спільне, а тому, що вони споживають продукцію одних і тих же засобів масової інформації або просто живуть в одному й тому ж місті або країні. Члени ж групи, навпаки, чимось об'єднані, відчувають тиск з боку однієї й тієї ж проблеми або питання» [80, с. 142].

Згідно з Х. Блумером, термін «громадськість» використовується стосовно групи людей, які: а) стикаються з якоюсь проблемою; б) поділяють

думки щодо вирішення проблеми; в) вступають у дискусію із вказаної проблеми. З позицій соціальної науки така єдність характеризується трьома рівнями: рівнем потреб (а), рівнем інтересів (б) і рівнем мотивації до дії щодо задоволення загальної потреби (в). Відповідно до такого трактування, громадськість належить до елементарних і спонтанних колективних групувань, тому що вона виникає не в результаті задуму, а як природний запит на певну ситуацію [81, с. 142–143].

У тлумачному словнику С. Ожегова громадськість визначається як суспільство, передова його частина, що виражає його думку [81, с. 89]. «Громадськість» у словнику Т. Єфремової та на думку С. Кузнецова, це частина суспільства, що бере активну участь у житті цього суспільства і виражає думку цієї частини суспільства [76, с. 632].

Звернемося до результатів дослідження М. Тур, яка відзначає, що громадськість онтологічно мислиться не якимось інститутом або організацією, а, скоріше, мережею комунікацій, змістів (смислів) і точок зору. Суттєвою рисою громадськості є настановлення її на обговорення проблем, а не на прийняття конкретного рішення. Сприймаючи слабкі імпульси інтересів, що виходять із периферії приватної сфери, вона так систематизує і фільтрує їх у комунікативних потоках, що вони, зрештою, конденсуються в громадській думці про шляхи розв'язання суспільно-значущих проблем [116, с. 215].

Таким чином, для того, щоб той чи інший соціальний суб'єкт став елементом громадськості, необхідні такі умови: наявність загального інтересу або загальної цінності з іншими суб'єктами; усвідомлення (або емоційне переживання) цього інтересу або цінності як спільного з іншими суб'єктами; представленість цього загального інтересу або загальної цінності в актуальному публічному дискурсі; включеність суб'єкта в стосунки комунікації.

Зазначимо те, що комунікація означає перш за все певний процес взаємодії між суб'єктами. Саме тому, досліджуючи умови комунікативної політики, варто зупинитися на розгляді поняття «взаємодія».

У Великому тлумачному словнику української мови взаємодія визначається як взаємний зв'язок між предметами у дії, а також як погоджена дія між ким-небудь або чим-небудь [15, с. 125].

Як філософська категорія, «взаємодія» – це процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємна зумовленість і породження одним об'єктом іншого, а також об'єктивна й універсальна форма поступу, розвитку, що визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи [7, с. 24].

Відповідно до трактувань М. Вебера, раціональна взаємодія є процесом обміну соціальними діями між двома і більше акторами (учасниками взаємодії) з метою досягнення певного соціального результату (передачі (отримання) певної інформації (смислів), захисту своїх інтересів тощо). Звернемо увагу, що раціональна соціальна взаємодія – це завжди комунікація. Однак це набагато ширше поняття, ніж спілкування, оскільки передбачає не тільки прямий обмін інформацією, а й обмін смислами [14, с. 124].

Теоретичний аналіз співвідношення влади й громадськості надає нам можливість категоріально визначити взаємодію як інтеракцію, що супроводжується комунікативними й перцептивними процесами, які в діалогічному її варіанті обумовлюються присутністю автономних суб'єктів, що мають відносно рівні ресурси, психологічну готовність і культуру ведення діалогу. У комунікативній політиці важливість поняття «взаємодія» слід розглядати у двох моментах: по-перше, під час взаємодії актори засвоюють певний соціальний досвід та звикають до колективних форм громадянської участі, тобто створюються умови для формування й підтримки групових (асоціативних) структур; по-друге, така взаємодія є корисною і у відпрацюванні партнерських зв'язків на рівні місцевого самоврядування.

Таким чином, комунікативна взаємодія в усіх своїх проявах може однаково позитивно впливати на розвиток громадянського суспільства та на управлінські процеси місцевого рівня [109, с. 85].

Виділення в аналізі діалогової взаємодії філософського, соціально-психологічного та державно-управлінського аспектів дозволяє дійти висновку про те, що діалог слід розглядати як системне соціально-психологічне явище, що має багаторівневу структуру, охоплюючи мотиваційний, емоційний, раціональний-вербальний, рефлексивний й творчий рівні. Проте епістемологічно некоректно розглядати практику взаємодії як передумову діалогу, оскільки взаємодія може здійснюватися не тільки за діалоговою стратегією, а й за будь-якою іншою, наприклад, за авторитарною, маніпулятивною, конформною, індиферентною тощо [60].

Тобто комунікативна взаємодія може формуватися навколо досягнення певної спільної мети, розв'язання певної проблеми й будуватися навколо практичної діяльності, а може й не бути спрямованою на діяльність і передбачати лише обмін думками, обговорення проблеми (діалог).

Отже, саме в рамках комунікативної взаємодії має будуватися управлінський консенсус, забезпечуватися партнерство структур місцевого самоврядування та громадськості. Разом із тим основним механізмом налагодження партнерства у сфері місцевого управління на основі комунікативної взаємодії є діалог.

Згідно з теорією Ю. Габермаса, сучасна модель взаємин держави й громадян має вибудовуватися на механізмах суб'єкт-суб'єктних відносин, на принципах визначення рівноправності як людини державної, так і людини «приватної», що передбачає як головну демократичну процедуру «діалогову комунікацію» державної влади та «вільної громадськості». Оскільки саме діалог передбачає побудову двосторонньої симетричної комунікації, яка характеризується високим рівнем залучення громадськості до управління на державному та місцевому рівнях [11].

Згідно з визначенням О. Крутій, діалог – це багаторівнева система взаємодії між індивідами чи колективними суб'єктами, яка передбачає переважаючу спрямованість на співробітництво, неформальне здійснення актів взаємодії [94]. Очевидно, що перехід у взаєминах влади та громадськості від традиційного «вертикального» впливу до взаємодії-діалогу є умовою якісної зміни управління, що передбачає об'єднання творчих зусиль представників державного управління та громадянського суспільства як безпосередніх суб'єктів управління. При цьому необхідно мати достатню інформованість усіх суб'єктів взаємодії, оволодіння технологіями паритетної взаємодії та децентрації, прагнення до самоврядності.

Окремо слід приділити увагу терміну «механізми (форми) взаємодії органів влади (у т. ч. місцевого самоврядування) та громадськості», що виражається в демократії прямої участі. Відтак до основних організаційних форм і засобів залучення громадськості до управління державними й місцевими справами відносять загальні збори громадян, всеукраїнський та місцеві референдуми, місцеві ініціативи, інститут звернень громадські слухання, громадські обговорення, громадські експертизи, громадські моніторинги, громадянський контроль, органи самоорганізації населення, консультативно-дорадчі органи при органах виконавчої влади, засоби електронної демократії. Проте в українській практиці застосовуються лише кілька найбільш відомих громадськості форм безпосередньої демократії, що значно знижує ефективність участі громади в місцевому самоврядуванні (детальніша характеристика актуальних форм співпраці наводиться в наступному розділі [18, с. 160]).

Таким чином, налагодження механізмів зворотних зв'язків між державним сектором і громадськістю допоможе владі своєчасно реагувати на тенденції розвитку суспільних процесів, а отже, коригувати управлінські рішення, а населенню – проявляти громадянську ініціативу та розуміти значущість власної участі й спроможності впливати на процеси прийняття управлінських рішень. Разом з тим комунікативна політика, яка побудована



на тісній співпраці зі структурами громадянського суспільства, стає дійсно ефективною.

### 1.3 Передовий досвід взаємодії з громадськістю органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах демократизації суспільства

У багатьох країнах світу протягом останніх двадцяти років було прийнято той чи інший політичний документ, який пов'язано з розвитком громадянського суспільства та сектору організації громадянського суспільства (далі – ОГС). Ці документи знаходяться у діапазоні від взаємних угод між урядами (Велика Британія, Хорватія) чи парламентами (Естонія) та ОГС, до паралельних угод з урядом та парламентом (Латвія) і до односторонніх стратегій, прийнятих урядом (Угорщина, Польща, Данія, Чехія). У половині з цих країн такі політичні документи протягом 10–12 років переглядали або поновлювали; у деяких випадках (Угорщина, Естонія) такий перегляд був запланованим, у той час як в інших це було пов'язано зі зміною уряду (особливо у випадку Великої Британії) або з коригуванням графіку реалізації (Польща). Хорватія свою стратегію громадянського суспільства досі не переглядала. У той час політичні документи Латвії та Чехії прийнято нещодавно та їх перегляд заплановано на наступні роки. У нових країнах-членах ЄС перегляд також пов'язано з програмним циклом національних планів розвитку (як у Польщі та Латвії) [121].

Різні країни забезпечують реалізацію у різний спосіб. У декількох країнах прийняли один чи декілька політичних документів, які виконують функції планів реалізації (Хорватія, Естонія, Данія – для співпраці в сфері розвитку, Угорщина та Польща) [121]. У той час як в інших країнах відсутні конкретні загальні плани реалізації чи оперативні плани і вони проводять

реалізацію своїх стратегій, виходячи з деталізованих річних планів відповідальних осіб/органів (Чехія, Латвія, Велика Британія) [121]. Крім того, у деяких країнах (Велика Британія, Хорватія, Естонія) прийнято подальші політичні документи, що пов'язано з тематичними чи процедурними питаннями як складові частини реалізації – найчастіше це принципи/або вказівки («кодекси») щодо процедур фінансування, участі ОГС та місцевого розвитку. Окрім планів реалізації та політичних документів, країни також проводять реалізацію своєї політики у сфері громадянського суспільства за допомогою урядових програм: звичайно це фонди та фундації (Хорватія, Чехія, Данія, Угорщина, Естонія), але діють також програми зміцнення потенціалу та програми розвитку спільнот (Велика Британія) і так звані «оперативні програми», які фінансуються зі структурних фондів ЄС як складові національних планів розвитку країн-членів ЄС (Угорщина, Польща) [121].

Важливим чинником побудови нової держави, основаної на демократичних цінностях у період трансформаційних процесів, особливо при переході від тоталітарної форми правління до демократії є вивчення та впровадження ефективних моделей зарубіжного досвіду. Це допомагає уникнути як небажаних наслідків, так і змарнування часу на розробку того, що вже існує та працює у світі.

У Польщі основна наукова дискусія стосується використання термінів «інформаційна» чи «комунікаційна» політика. Дослідники Б. Добек-Островська [139] і Р. Вишньовський відзначають часті випадки використання замінного більш вузького поняття «інформаційна політика» [140, с. 31]. Однак, на їхню думку, прикметник «інформаційна» обмежує діяльність публічних інститутів практикою спілкування та інформування. Тому доцільно використовувати термін «комунікаційна політика» як сукупність комунікаційних дій, здійснених свідомо й планово органами публічної влади та державними службовцями. Е. Стасяк-Язукевич наголошує, що комунікаційна політика передбачає цільову діяльність політичної влади щодо

регулювання процесу суспільної комунікації. Відтак «комунікаційна політика» є більш ширшим поняттям, ніж «інформаційна» чи «медіальна» політики [142, с. 35].

Інституції ЄС послуговувалися термінами «інформація» та «комунікація» до 2006 р., коли перевагу віддали поняттю «комунікація» як основі теорії публічної адміністрації та деліберативної демократії [141, с. 27].

Російський дослідник С. Мироненко вважає, що інформація служить формою репрезентації дійсності, у якій локалізований досвід і поведінка людини, а комунікація є процесом, що забезпечує трансляцію відомостей між індивідами й соціальними групами. Комунікація, на його думку, перетворює, «ратифікує» феномени репрезентацій як інформаційні одиниці. У процесі комунікації індивіди когнітивно опановують дійсність і потім відповідно з цим, реорганізують соціальні практики [115, с. 254].

ЮНЕСКО пропонує перше визначення комунікаційної політики: «Комунікаційні політики – це набір принципів та норм, встановлених для управління поведінкою комунікаційних систем. Їх орієнтація є основоположною та довготривалою, хоча вони можуть також мати короткотермінові оперативні завдання. Вони формуються у контексті загального підходу суспільства до комунікації, походять із політичної ідеології, соціальних та економічних умов країни, її цінностей [115, с. 82].

Багато з розвинених демократичних країн мають значний досвід щодо взаємодії органів державної влади з громадськістю на засадах побудови взаємної довіри з метою досягнення соціальної інтеграції, покращення умов життя і сталого розвитку суспільства, а саме: країни Європейського Союзу та США. У наступному аналізі провідного досвіду взаємодії як критерії ефективності механізмів державного управління взаємодією органів державної влади з громадянським суспільством взято три основних принципи належного державного управління: прозорість, участі й підзвітність.

Успіх демократичних перетворень потребує своєрідного підґрунтя у вигляді розвинених інститутів громадянського суспільства, що діють за принципами демократичного узгодження інтересів між групами, а також визнання й впровадження постулатів європейської ідентичності [84].

У США набули розвитку різноманітні форми прямої участі населення у місцевих заходах [121]:

- створення громадських рад (комітетів) і спеціалізованих комісій, в основу діяльності яких закладено добровільний принцип. Пропозиції, розглянуті й прийняті на рівні рад і комісій, є обов'язковими для розгляду міської ради;
- практика волонтерської діяльності; ініціювання форумів для обговорення стратегічних планів розвитку міст, які мають статус обов'язкових;
- особливої уваги заслуговує досвід функціонування такої форми, як наглядові ради, що складаються із рядових членів територіальних громад. Головне завдання наглядових рад – громадська діяльність і допомога владі під час надзвичайних криз;
- на всіх територіальних рівнях існує така форма діяльності, як громадські ради. Сутність роботи рад полягає в здійсненні оперативного контролю за рішеннями, які приймаються комісіями в межах міських рад. Громадські ради (громадські дорадчі комітети) у системі здійснення державних функцій у США є альтернативним інструментом громадських слухань.

Взаємодія влади з громадськістю через інформаційні ресурси є важливим інструментом налагодження партнерських стосунків між ними, поліпшення діяльності самої влади. Це передбачає не тільки надання, а й обмін інформацією.

Для реалізації цього необхідно мати відповідний рівень інформаційних технологій та забезпечення ними усіх задіяних сторін, тобто як органів влади, так і широкого кола громадськості. Громадські об'єднання мають впливати

на державу, органи публічної влади, посадових осіб, а кожен громадянин повинен усвідомити свою причетність у формуванні та здійсненні узгодженої державної комунікативної політики.

Світова практика взаємодії органів державної влади з громадськістю визначає також загальноприйняті міжнародні принципи роботи прес-служб інститутів державної влади, відповідно до трактування Всесвітньої організації ООН та Статті 19 «Загальної декларації прав людини, яка визначає, що «кожна людина має право на свободу переконань і на вільне вираження їх; це право включає свободу безперешкодно шукати, одержувати, розповсюджувати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів» [83].

«Стаття 19» містить такі принципи взаємодії:

1. Принцип 1 «Максимальна відвертість». Законодавство про свободу інформації повинне базуватися на принципі максимальної відвертості). Принцип максимальної відвертості встановлює презумпцію того, що вся наявна в державних органах інформація має бути відкритою, і від цієї презумпції можна відступити тільки в дуже обмежених випадках (принцип 4, Закон «Про державну таємницю».

Даний принцип лежить в основі всієї концепції свободи інформації, і, в ідеалі, це повинно бути закріплено в Конституції, що показувало б доступ до інформації є одним з основоположних принципів правової держави, а найвищою метою законодавства є реалізація відвертості інформації на практиці.

2. Принцип 2 «Обов'язок публікації». Державні органи мають бути зобов'язані публікувати інформацію, яка має особливу важливість. Свобода інформації означає не тільки те, що державні органи надають інформацію у відповідь на запит, але й те, що вони самі, виходячи з наявних ресурсів і можливостей, публікують документи, які представляють особливий суспільний інтерес. Державні органи, як мінімум, повинні публікувати такі категорії інформації:

- оперативну інформацію про те, як державний орган працює, включаючи вартість послуг, що надаються ним, його цілі, результати аудиторських перевірок, стандарти, досягнуті результати і так далі, особливо, якщо державний орган надає безпосередні послуги громадськості;
- інформацію по будь-яких запитах, скаргах та інших діях, які члени суспільства можуть зробити відносно державних органів;
- відомості про можливі форми участі представників громадськості в ухваленні рішень в області політики і законотворчості;
- перелік інформації, якою володіє орган, і ті форми, у яких ця інформація міститься;
- зміст будь-якого рішення державного органу та його намірів, які можуть відбитися на громадськості, а також причини і підготовчий матеріал, що мав значення при ухваленні рішення.

3. Принцип 3 «Пропаганда прозорості діяльності уряду». Державні органи повинні активно сприяти прозорості і відвертості діяльності уряду. Якщо суспільство хоче реалізувати цілі, які встановлюються інформаційним законодавством, необхідно інформувати членів суспільства про їх права, а так само пропагувати відвертість діяльності уряду. Досвід різних країн показує, що бездіяльність державних службовців може підірвати реалізацію навіть найпрогресивнішого законодавства. Отже, діяльність по пропаганді відвертості є необхідним компонентом свободи інформації.

У різних країнах ця діяльність буде різною і залежатиме від таких чинників, як система організації державної служби, основні обмеження свободи і відвертості інформації, рівень письменності, ступень інформованості громадськості. Закон повинен вимагати залучення достатніх ресурсів і відповідного зняття для реалізації цілей законодавства.

4. Принцип 4 «Вичерпний перелік винятків з принципу відвертості інформації». Питання відвертості інформації мають бути чітко і ясно позначені, підлягати суворій перевірці на «шкоду» і «суспільний інтерес».

Усі індивідуальні запити інформації в державні органи мають бути задоволені, за винятком випадків, коли державний орган зможе продемонструвати, що запрошувана інформація підпадає під обмежувальний перелік винятків з принципу відвертості інформації.

Відмова в наданні інформації може бути виправдана у разі, якщо державний орган зможе довести, що інформація відповідає трьом необхідним в сукупності ознакам: інформація має бути пов'язана із законною діяльністю, закріпленою в законі; розкриття інформації повинне загрожувати нанесенням суттєвої шкоди цієї меті; шкода, нанесена цій меті, повинна перевершувати суспільний інтерес в розкритті цієї інформації.

5. Принцип 5 «Процедури, які сприяють доступу до інформації». Швидкість і сумлінність розгляду запитів інформації: доступність оскарження будь-яких відмов в наданні інформації [29, с. 57–62; 6, с. 42–48; 122, с. 57].

Координуванню надають украй важливого значення у більшості прес-служб центральних урядових установ США. Наприклад, центральна служба зв'язків із громадськістю міністра фінансів США проводить щотижневу телефонну конференцію для спілкування зі службами зв'язків із громадськістю при відповідних бюро міністерства. Кожна конференція присвячена певній темі. Наприклад, одного тижня центральна служба зв'язків із громадськістю зв'язується з усіма п'ятьма міністерськими бюро з питань правозастосування й обговорює тему правозастосування, а наступного тижня на зв'язок викликаються бюро з питань внутрішніх фінансів [121].

Необхідно висвітлити структурну побудову прес-служб у різних міністерствах та відомствах США з наведенням чотирьох організаційних моделей, зокрема:

1. У Державному Департаменті США зв'язками з громадськістю та засобами масової інформації, а також інформаційною роботою в широкому розумінні цього слова керує підсекретар з питань суспільної дипломатії та відносин із громадськістю. Підлеглим підсекретаря є секретар-асистент з

питань зв'язків з громадськістю – він виступає від імені держсекретаря й наглядає за роботою п'яти служб. Це прес-служба (щоденно готує інформаційні матеріали загального плану, довідкові матеріали для журналістів, а також запитання та відповіді, що їх секретар-асистент використовує для підготування своїх щоденних брифінгів для журналістів); служба роботи з регіонами (займається плануванням інтерв'ю посадових осіб Державного Департаменту для американських регіональних засобів масової інформації – телебачення, радіо та друкованих видань); служба зв'язків з громадськістю та органами влади (влаштовує зустрічі та виступи посадовців Державного Департаменту у різних регіонах Сполучених Штатів, організовує спілкування з посадовцями органів влади рівня штату й місцевого рівня, а також брифінги для делегацій, які відвідують Державний Департамент); служба електронного інформування та зв'язку (забезпечує існування веб-сайту Державного Департаменту та проведення відеоконференцій через Інтернет, підтримує роботу програм інтерактивного телебачення за допомогою супутникового зв'язку) та служба стратегічного планування інформаційної роботи (координує роботу решти служб, аби їхня інформаційна робота йшла в єдиному стратегічному руслі [28]).

2. У Міністерстві оборони США головною посадовою особою у справах зв'язків з громадськістю є секретар-асистент з питань зв'язків з громадськістю, який виступає ще й у ролі речника міністра оборони та керує кількома інформаційними підрозділами на рівні міністерства, а саме: підрозділом зв'язків із засобами масової інформації (відповідає на запитання ЗМІ); підрозділ планування (відповідає за зв'язки із різними частинами світу відповідно до тематики та географії); підрозділ зв'язків із громадами (оглядає клопотання про участь представників міністерства у громадських заходах та заходах, влаштованих різними громадами, й координує таку роботу); підрозділ командних інформаційних матеріалів – внутрішня військова інформаційна служба для військовослужбовців.



Усі підрозділи збройних сил США та управління Міністерства оборони мають схожу інформаційну структуру. В кожному управлінні є найвищий інформаційний начальник – він же старший речник, а йому підпорядкована низка підрозділів. Наприклад, начальник об'єднаного головнокомандування (головний військовий радник президента) має підлеглого – головного уповноваженого у справах зв'язків із громадськістю. Цей уповноважений відповідає за роботу підрозділу зв'язків із засобами масової інформації, підрозділу планування, підрозділу зв'язків із громадами та підрозділу командних інформаційних матеріалів. Ці служби підпорядковані головному уповноваженому у справах зв'язків із громадськістю, але речники цих служб керуються ще й вказівками служби зв'язків із громадськістю при міністрі оборони [48].

3. У Міністерстві фінансів США вищим інформаційним керівником є секретар-асистент міністра фінансів з питань зв'язків із громадськістю, що виконує й функції прес-секретаря міністра фінансів, керує роботою прес-служби та розробляє перспективні плани інформаційної роботи міністерства та наглядає за роботою відділу освітньої роботи для громадян, який проводить кампанії зі зв'язків з громадськістю [121].

4. У Міністерстві освіти США існує посада директора з інформаційних питань, до функцій якого належить нагляд за наданням свіжої інформації пресі й публікації, внутрішня та зовнішня інформаційна робота і зв'язок, а також звернення громадян. Директор розробляє перспективні плани інформаційної роботи міністерства. Підлеглим директора з інформаційних питань є прес-секретар, який робить заяви від імені міністра освіти й керує роботою прес-служби. В основі роботи прес-служби лежить «система постів» – один інформаційний працівник працює з пресою в питаннях початкової освіти та освіти в середніх класах, один – у питаннях професійно-технічної освіти та освіти для дорослих, ще один – у питаннях спеціальної освіти тощо. Окрім цього, існує ще й служба, де пишуть промови, а також служба зв'язків

із громадськістю, якою керує один із заступників директора з інформаційних питань [77].

Діяльність, спрямована на задоволення суспільних інтересів, потребує як від громадянського суспільства, так і від органів влади відкритості, почуття відповідальності та готовності давати звіт про свою діяльність. Розробка механізмів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та прийняттям ними рішень, пов'язаних із дотриманням прав і свобод громадян, відкритістю і прозорістю передбачає звітність інститутів влади перед громадськістю в публічній формі на засадах принципу інформаційної відкритості, який передбачає [121]:

- прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства до офіційної інформації з метою боротьби з корупцією та надання відкритої та достовірної інформації для ефективної взаємодії між сторонами;

- активну комунікацію із громадськими організаціями стосовно завдань і обов'язків органів державної влади, а також рішень, які ними приймаються; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування й інформування про ці канали зацікавлених груп і громадськості;

- надання необхідної інформації з уточненням за необхідності її конфіденційності та гарантуванням конфіденційності інформації, отриманої на тих же умовах від іншої сторони з метою достатньої обізнаності предмету співробітництва;

- популяризацію й підтримку через засоби масової інформації та у публічних виступах політики взаємного співробітництва.

Провідний досвід зарубіжних країн переконливо свідчить про необхідність використання такої моделі ефективної інформаційної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю в Україні, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала б права і свободи громадян, задоволення їх потреб та підвищення добробуту.

Висновок до першого розділу.

Здійснивши теоретико-правове дослідження участі громадськості у здійсненні державної влади ми прийшли до таких висновків.

1. Доведено, що дослідження участі громадськості відбувалося, по-перше, в контексті ширших питань державотворення, де акцентується увага на необхідності діалогу громадянського суспільства та влади, по-друге, на рівні конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, по-третє, дослідження окремих форм участі, таких як вибори, референдуми, участь у діяльності політичних партій тощо. Тому доводиться констатувати відсутність комплексного аналізу 49 інституту участі громадян у здійсненні публічної влади, його форм та аспектів удосконалення. Відтак це дослідження матиме не тільки наукову цінність, але й вихід на практику державо- та правотворення. Акцентовано на необхідності оновлення методологічних підходів, «переозброєнні» світоглядного спрямування дослідження державно-правових явищ. Аргументовано недоречність концентрування уваги суто на юридичних проявах участі громадськості, тому потрібно використовувати міждисциплінарний підхід.

2. Влада є соціальним явищем, перманентним механізмом, що володіє організувальною, стимулювальною дією, створює легальне підґрунтя функціонування соціуму, оскільки без її функціонування неможливий поступальний розвиток людства. Девальвація влади призводить до викривлених парадигм у всій життєдіяльності людства, оскільки вона наділена соціальним потенціалом врегульовувати людські відносини через функціонування органів публічної влади та їх посадових осіб в ім'я соціальної справедливості, забезпечення законних інтересів усіх верств населення, захисту прав та свобод кожного індивіда.

3. Акцентується на хибності ототожнення понять публічна та державна влада, оскільки остання виступає її складовим елементом. Виокремлено такі форми публічної влади: державна та муніципальна влада. У демократичній державі повинен діяти принцип муніципального дуалізму, який визначає

незалежність органів місцевого самоврядування від державних, відсутність узурпації всієї повноти державно-владних повноважень та чітке визначення сфер впливу кожного виду публічної влади.

4. Участь громадськості – це обоюсторонній процес, що вимагає належного функціонування і публічної влади, і громадянського суспільства. Владні органи повинні забезпечити належні правові й організаційні основи для реалізації права участі громадськості. З іншого боку, участь громадян у здійсненні публічної влади потребує високого морального, культурного і правового рівня від громадськості, належного розвитку правосвідомості членів громадянського суспільства та відсутності інертності щодо публічно-владної сфери.

5. Участь громадян у здійсненні публічної влади у двох вимірах: як суб'єктивне право особи і як соціальний інститут. Вказано, що як суб'єктивне право участь характерна не тільки для громадян держави, проте саме останні наділені ширшими можливостями участі в публічному житті, ніж інші групи. Аргументовано, що саме громадяни повинні стати активними учасниками публічно-владних відносин, оскільки онтологічно вони мають у цьому суспільну, культурну та життєву потребу.

## РОЗДІЛ 2.

### АНАЛІТИКО-ДОСЛІДНИЦЬКІ ВИМІРИ НАПРЯМІВ ТА МОДЕЛЕЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗІ ЗВ'ЯЗКІВ ТА ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

#### 2.1. Організаційно-управлінська структура районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району

Районна адміністрація Запорізької міської ради по Шевченківському району (далі - райдержадміністрація) є складовою частиною єдиної системи органів виконавчої влади. Вона підзвітна і підпорядкована Запорізької міській державній адміністрації. Регламент райдержадміністрації є нормативним актом, який визначає механізм організації взаємодії керівництва, апарату, управлінь, відділів та інших структурних підрозділів райдержадміністрації по реалізації повноважень, визначених Конституцією України та Законами України, іншими нормативними актами, здійснення апаратом правового, організаційно-технічного та іншого забезпечення діяльності райдержадміністрації [39].

Райдержадміністрація є органом державної виконавчої влади.

Райдержадміністрація є складовою частиною єдиної системи органів державної виконавчої влади. Вона підпорядковується Президентові України, Кабінету Міністрів України, підпорядкована виконавчому комітету міської ради, міському голові.

Райдержадміністрація у своїй діяльності керується Конституцією України [54], законами України, указами і розпорядженнями Президента України, рішеннями Кабінету Міністрів України та іншими актами законодавства, а також діє на засадах законності, гласності, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, взаємодії з органами місцевого

самоврядування району. Райдержадміністрація є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банку України [97].

Райдержадміністрацію очолює голова, який здійснює керівництво її діяльністю, несе персональну відповідальність за виконання покладених на державну адміністрацію завдань і здійснення нею своїх функцій, а також представляє державну адміністрацію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями та громадянами як в Україні, так і за її межами.

Райдержадміністрація забезпечує комплексний соціально-економічний розвиток району та реалізацію політики міської ради у визначених законодавством сферах управління. у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, рішеннями Запорізької обласної ради, розпорядженнями голови Запорізької обласної державної адміністрації, рішеннями міської ради та її виконавчого комітету, розпорядженнями міського голови.

Райдержадміністрація будує свою роботу на засадах законності, гласності, персональної відповідальності, поєднання загальнодержавних інтересів та інтересів району, взаємодії з районною радою та органами місцевого самоврядування.

Знаходиться Шевченківська райдержадміністрація в м. Запоріжжя, в Шевченківському районі на проспекті Моторобудівників, 34 [39].

Шевченківський район – це адміністративний, економічний і культурний район міста Запоріжжя зі славною історією й перспективним майбутнім. Він найбільший в місті як за площею – 98 км<sup>2</sup>, так і за чисельністю наявного населення – 150 тисяч. Шевченківський район займає третю частину території міста Запоріжжя. Район межує з Комунарським, Заводським і Олександрівським районами міста Запоріжжя. Шевченківський

район утворено 30 грудня 1962 року і названо на честь видатного українського поета Тараса Григоровича Шевченка. В районі налічується 472 вулиці і провулків. Житловий фонд становить 1 627,7 тис. м<sup>2</sup>, а саме: 649 будинків, з них: 32 житлово-будівельні кооперативи, 180 – будинків співвласників багатопверхових будівель, 21 гуртожиток. В районі зареєстровано 43 квартальних, 7 вуличних і 13 будинкових комітетів. Біля 20 тисяч будинків приватного сектору. Транспортна інфраструктура складається з 25 міських автобусних маршрутів загального користування та 4 трамвайних маршрутів [129].

Промисловість та бізнес Шевченківського району міста Запоріжжя – це унікальний виробничий потенціал, який відноситься до пріоритетних галузей соціально - економічного комплексу міста і формується з 250 підприємств всіх форм власності.

Освітня мережа району нараховує 24 загальноосвітніх закладів різного типу, в яких навчається близько 13 030 учнів та 1046 вихованців, а також 22 дошкільних навчальних заклади, які відвідують біля 3 523 малюків. Педагогічний корпус району складає біля 1 338 вчителів і 406 вихователів. На території району функціонують заклади професійно-технічної освіти, в яких навчається близько 2 743 студентів, а саме:

- Запорізький авіаційний коледж ім. О.Г. Івченка;
- Державний навчальний заклад «Запорізьке машинобудівне вище професійне училище»;
- Державний навчальний заклад «Запорізьке вище професійне училище «Моторобудівник»;
- Запорізький центр первинної професійної підготовки «Академія поліції» (м. Запоріжжя) Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

Здоров'ям населення району опікуються лікувально-профілактичні заклади:

- Комунальне некомерційне підприємство «Центр первинної медико-санітарної допомоги №2»;
- Комунальне некомерційне підприємство «Центр первинної медико-санітарної допомоги №8»;
- Комунальне некомерційне підприємство «Міська лікарня №2» » на 140 ліжок;
- Комунальне некомерційне підприємство «Міська лікарня №8» на 80 ліжок;
- Комунальне підприємство «Міська стоматологічна поліклініка №5» ;
- Комунальне некомерційне підприємство «Пологовий будинок №3»;
- Медико-санітарна частина ПАТ «Мотор Січ»;
- Медико-санітарна частина КП «НВК «Іскра» ;
- Комунальна установа «Запорізький протитуберкульозний диспансер №4» Запорізької обласної ради [43].

Питання соціального захисту населення допомагають вирішувати працівники управління соціального захисту населення, Шевченківського відділу обслуговування громадян Головного управління Пенсійного фонду України в Запорізькій області, Шевченківського відділу сприяння зайнятості населення Запорізького міського центру зайнятості, відділення соціальної допомоги вдома Шевченківського району.

Проводиться постійна робота з підприємствами району щодо укладення колективних договорів щодо додержання норм трудового законодавства та соціальних гарантій. В районі забезпечується виконання програм соціального захисту населення за рахунок державного, обласного та місцевих бюджетів.

На території району знаходиться 2 будинки культури, 6 бібліотек, дві музичні дитячі школи та школа мистецтв.



Улюбленими центрами культури й дозвілля для дітей та дорослих є позашкільні навчальні заклади: «Дитячий парк «Запорізький міський дитячий ботанічний сад», «Запорізький обласний центр еколого-натуралістичної творчості учнівської молоді», «Центр науково-технічної творчості молоді «Політ», «Центр по роботі з обдарованою молоддю на базі закладів освіти Шевченківського району», «Центр дитячої та юнацької творчості Шевченківського району», а також Музей техніки В. Богуслаєва.

Одним з пріоритетних напрямків роботи районної адміністрації є організація благоустрою району, забезпечення належного утримання житлового фонду та території, озеленення, створення місць відпочинку, утримання й ремонт доріг, тротуарів, малих архітектурних форм.

Житлово-комунальна сфера району представлена наступними організаціями: ТОВ «Керуюча компанія «Мрія», КП «Наше місто», філія Концерну «Міські теплові мережі», дільниця №4 електромереж зовнішнього освітлення «Запоріжміськвітло»; Цех №3 КП «Водоканал».

На території також розташовані підприємства: Запорізькі високовольтні електричні мережі ПАТ «Запоріжжяобленерго»; ТОВ «Вельтум Запоріжжя»; СКП «Запорізька ритуальна служба». Реалізація повноважень, що відносяться до житлово-комунальної сфери, можлива лише за умови тісної співпраці з комунальними підприємствами міста: КРПБ «Зеленбуд»; КП «Елуаш»; ПрАТ «СМЕП «Символ» тощо [43].

Питання благоустрою неможливо вирішити без підтримки й розуміння підприємств, установ, організацій району всіх форм власності, а також малого й середнього бізнесу.

Управління, відділи та інші підрозділи райдержадміністрації здійснюють керівництво відповідними сферами на території району. Вони у своїй діяльності підпорядковуються голові державної адміністрації. Згідно положенню райдержадміністрація розроблений на підставі ЗУ «Про місцеві державні адміністрації».

Голова райдержадміністрації очолює районну адміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, спрямовує, координує та контролює її діяльність, несе персональну відповідальність за виконання покладених на адміністрацію завдань і здійснення нею функцій, безпосередньо підпорядковується міському голові.

На момент проходження переддипломної практики керівництво Шевченківської районної державної адміністрації було у такому складі:

Маєр Федір Миколайович - голова районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району.

Руденок Олександр Павлович - заступник голови районної адміністрації

Дуднік Сергій Григорович – заступник голови районної адміністрації

Гриньов Володимир Васильович – заступник голови районної адміністрації

Лимарчук Зоя Михайлівна – заступник голови районної адміністрації

За штатним розписом райдержадміністрації передбачено на 2020р. наступна кількість структурних підрозділів та посад [133]:

- відділи - 7 одиниць, кількість працівників - 46 осіб;
- сектори - 1 одиниця, кількість працівників - 2 особи.

Назви відділів та секторів державної адміністрації:

- відділ організаційної та кадрової роботи.
- сектор культури та спорту.
- відділ економічного розвитку та підприємництва.
- відділ бухгалтерського обліку та звітності.
- відділ адміністративно-правової роботи.
- відділ житлово-комунального господарства.
- загальний відділ.

Організаційна структура органу управління райдержадміністрації представлена у додатку 1.

Структурні підрозділи здійснюють свої повноваження на підставі положення про відділ.

Роботою по зв'язках з громадськістю в райдержадміністрації займається відділ організаційної та кадрової роботи, розглянемо більш детально його завдання та функції

Відділ організаційної та кадрової роботи райдержадміністрації є структурним підрозділом, підпорядкований голові адміністрації.

Аби зрозуміти суть роботи відділу організаційної та кадрової роботи, слід визначити найважливіші функції, які ним виконуються.

Основні завдання та функції [89]:

- підготовка планів роботи районної адміністрації, контроль та аналіз їх виконання;
- підготовка календарного плану заходів роботи районної адміністрації;
- організаційне забезпечення функціонування комісій, координаційних рад та інших дорадчих органів райдержадміністрації;
- підготовка та організаційне забезпечення роботи райдержадміністрації;
- здійснення технічних функцій щодо забезпечення роботи голови райдержадміністрації та заступників;
- підготовка проектів розпоряджень голови, рішень райдержадміністрації, рішень райдержадміністрації з питань, що належать до компетенції відділу;
- організаційне забезпечення заходів за участю голови райдержадміністрації та його заступників;
- забезпечення здійснення організації роботи з розгляду звернень громадян, звернень та запитів депутатів місцевих рад, з питань, що належать до компетенції відділу.
- готує проекти планів роботи, заходів райдержадміністрації відповідно до повноважень, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- спільно з іншими відділами райдержадміністрації здійснює організаційне забезпечення проведення заходів;
- бере участь у підготовці та проведенні урочистих і святкових заходів, організовує участь в них делегацій у межах повноважень відділу;
- готує проекти розпоряджень голови, рішень райдержадміністрації, що віднесені до компетенції відділу;
- організовує роботу з розгляду звернень громадян в райдержадміністрацію та його структурні підрозділи з питань, віднесених до компетенції відділу у порядку, визначеному чинним законодавством України;
- згідно з номенклатурою справ веде документи відділу;
- забезпечує ведення кадрової роботи згідно з чинним законодавством;

Виконує інші функції, що впливають з покладених на відділ завдань, доручень голови та його заступників.

Відділ організаційної та кадрової роботи у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, рішеннями Запорізької ради, районної ради, розпорядженнями Запорізької міської державної адміністрації, регламентом Шевченківської райдержадміністрації та положенням про загальний відділ.

Працівники відділу організаційної та кадрової роботи призначаються на посаду та звільняються : посади головою райдержадміністрації за поданням начальника Відділу організаційної та кадрової роботи.

Очолює відділу організаційної та кадрової роботи начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади розпорядженням голови райдержадміністрації. Така особа повинна мати вищу освіту та стаж роботи в органах державного управління не менш трьох років або на керівних посадах в інших організаціях та установах не менш п'яти років. Начальник відділу

здійснює керівництво відділом, несе персональну відповідальність за виконання покладених на відділ завдань, представляє відділ на нарадах [89].

## 2.2 Діагностика проблем в процесах налагодження зв'язків та взаємодії органів районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району з громадськістю

Питання взаємодії з громадськістю є одним із ключових в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, до підписання та імплементації якої готується країна. Зокрема, в тексті Угоди зазначено, що взаємодія держави з громадянським суспільством на основі партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави.

Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме суспільна участь сприяє більшій ефективності державного управління, відкритості та прозорості діяльності державних органів, підвищує рівень довіри громадян до влади.

На сьогодні прийняття низки законодавчих актів дає підстави стверджувати про розширення правового поля для взаємодії органів місцевого самоврядування (далі ОМС) та громадськості, об'єктивною є орієнтація на діалог з суспільством, дедалі активніше залучення громадськості, зокрема інститутів громадянського суспільства, до формування і реалізації державної політики.

Ефективна взаємодія держави і громадянського суспільства є однією з важливих передумов розвитку демократії. Успішність цієї взаємодії зумовлюється постійним діалогом, удосконаленням практики взаємовідносин, активною участю громадян у державних справах.

Загалом взаємовідносини і взаємовплив громадянського суспільства і ОМС є визначальним фактором у забезпеченні демократичного розвитку країни, визначеного в Конституції України (ст. 1) [8] як створення «суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави» [53]. Природно, що реалізація цієї конституційної мети і є змістом діяльності українського громадянського суспільства. Саме ця обставина зумовлює партнерство та діалог органів влади і громадськості, що потребує свого дослідження.

На думку відомої вітчизняної дослідниці в цій сфері О.Крутій, «державне управління як система суспільних відносин існує в різних формах взаємодії влади та громадськості. Традиційним є встановлення зворотного зв'язку між суспільством і владою через загальне виборче право, що реалізується завдяки парламентському механізму. Однак на сучасному етапі суспільного розвитку вказана форма взаємодії, яка активно застосовувалася починаючи ще з ХІХ ст., вже не задовольняє вимог суспільства як у світі в цілому, так і в Україні зокрема» [61, с. 9].

Отже, сьогодні мають бути розроблені нові форми, способи, алгоритми взаємодії ОМС з громадськістю та удосконалені існуючі, у тому числі й така форма взаємодії, як діалог.

Якісне вирішення завдань щодо створення системи зворотного зв'язку і залучення до активного діалогу з ОМС, громадських організацій та активних громадян можливе лише за наявності відповідного кадрового забезпечення. Необхідні спеціалісти – соціальні модератори, які здатні організувати конструктивний і результативний діалог.

Соціальні модератори мають забезпечити взаєморозуміння сторін з огляду на існуючі значні відмінності у природі й функціях учасників взаємодії, у тому числі в організації діяльності, способах і формах активності, мотивації до співпраці. Потреба у фахівцях, здатних працювати в технологіях міжсекторної взаємодії, існує на всіх рівнях влади, у всіх регіонах і органах місцевого самоврядування. І ця потреба буде тільки

зростати разом з модернізацією державного управління та місцевого самоврядування, перетворенням їх у модель доброго та належного врядування («goodgovernance»).

Задовольнити цю зростаючу потребу в таких фахівцях можна тільки через їх масову підготовку та перепідготовку в системі професійної освіти державних службовців. Для організації подібного навчання і має бути розроблена практико-орієнтована навчальна програма «Розвиток діалогу між громадянським суспільством і ОМС».

Отже, ОМС мають розглядатися як надавачі послуг, а громадяни – не як прохачі, відвідувачі, зацікавлені особи, а як клієнти – споживачі цих послуг. Тільки за цієї умови влада зможе налагодити дійсно конструктивний діалог з громадськістю, а відтак, стане відкритою й ефективною.

З метою залучення громадян до участі у формуванні та реалізації державної політики Президент України і Кабінет Міністрів України запроваджують проведення консультацій з громадськістю з найбільш важливих для суспільства питань [56; 91; 92;93;98].

Консультації з громадськістю проводяться з метою:

- залучення громадян до участі в управлінні державними справами;
- забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність ОМС;
- забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності ОМС;
- сприяння системному діалогу органів ОМС і громадськості;
- підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості;
- створення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень ОМС з питань, що є важливими для суспільства [55].

Консультації з громадськістю – це процес комунікації між ОМС і громадянами та їх об'єднаннями. Метою проведення консультацій з громадськістю є прийняття рішень, у яких буде враховано права, інтереси та

знання всіх зацікавлених сторін. Консультації з громадськістю надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо:

- проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян;
- проектів регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень про хід їх виконання;
- звітів головних розпорядників коштів бюджету Шевченківського району про витрачання бюджетних коштів за минулий рік;
- інформації про роботу органів місцевого самоврядування [55; 49].

Формою проведення консультацій з громадськістю є публічне громадське обговорення: конференції, семінари, форуми, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі з громадськістю, робота громадських приймалень, теле- або радіодебати, дискусії, діалоги, інтерв'ю, підготовка інших матеріалів для оприлюднення в засобах масової інформації, інтернет-конференції, телефонні “гарячі лінії”, інтерактивне спілкування в інших формах [91].

Строки і питання для проведення консультацій з громадськістю визначаються в орієнтовному плані, який складається та затверджується органами місцевого самоврядування до початку року за пропозиціями громадських рад. Зазначений план до початку року оприлюднюється в засобах масової інформації, на офіційних веб-сайтах відповідних органів виконавчої влади чи в інший спосіб доводиться до відома громадськості.

Проведення консультацій з громадськістю ініціюється ОМС або відповідною громадською радою. Також ініціювати проведення консультацій з громадськістю може об'єднання громадян, яке має звернутися до відповідної громадської ради або ОМС.



У разі, коли пропозиція щодо проведення консультацій надійшла не менш як від трьох легалізованих об'єднань громадян, діяльність яких поширюється на відповідну територію, проведення консультацій з громадськістю обов'язкове.

Громадянин може подати пропозиції та зауваження робочій групі у письмовій формі (листом, електронною поштою, з використанням засобів масової інформації) або усній формі (усні заяви, по телефону), при цьому слід обов'язково зазначити відомості про заявника. Відсутність таких відомостей (анонімні пропозиції) є підставою для відмови в реєстрації. Крім того, громадянин може безпосередньо взяти участь у конференціях, семінарах, форумах, громадських слуханнях тощо. У результаті розвитку новітніх технологій з'явилася можливість проводити Інтернет- форуми для обговорення певних важливих питань [91].

Додатковою гарантією врахування думки суспільства ОМС є обов'язок останніх ознайомити з результатами громадського обговорення всіх бажаючих. Так, законодавство передбачає, що результати публічного громадського обговорення доводяться органом виконавчої влади до відома громадськості. Це здійснюється шляхом оприлюднення у засобах масової інформації прийнятого рішення з обов'язковим його обґрунтуванням, а також зазначенням підстав для відхилення альтернативних рішень.

Результати проведення консультацій з громадськістю не є обов'язковими в процесі прийняття остаточного рішення ОМС і мають лише консультативний характер.

При розгляді організаційно-управлінської структури райдержадміністрації ми визначили, що питаннями щодо взаємодії з громадськістю займається структурний підрозділ відділу організаційної та кадрової роботи, окремий підрозділ, який займається зв'язками та взаємодією з громадськістю, відсутній.

За штатним розкладом до складу відділу організаційної та кадрової роботи входять 4 головних спеціаліста та начальник відділу.

За результатами аналізу завдань підрозділу можна зазначити, що всього 17% обов'язків відділу відноситься до розгляду запитів та звернень громадян, підприємств, установ, організацій, запитів на отримання публічної інформації; висвітлення діяльності райдержадміністрації, у засобах масової інформації (далі – ЗМІ); оприлюднення інформації, проведення особистого прийому громадян фахівцями та керівництвом.

Також можна визначити проблемні напрямки в роботі райдержадміністрації щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної і регіональної політики, зокрема:

1. Відсутність самостійного структурного підрозділу з питань взаємодії з громадськістю, покладання відповідних функцій на одну штатну одиницю чи різні структурні підрозділи, основні завдання яких не стосуються роботи з громадськістю.

Райдержадміністрації має забезпечувати необхідні умови для ефективної реалізації функцій та виконання завдань, покладених на структурний підрозділ з питань взаємодії з громадськістю, відповідати їх цілям. Ефективна комунікація райдержадміністрації можлива за умови:

По – перше, що комунікація розглядається державним органом як невід'ємна складова його діяльності,

По - друге, підрозділ, ставить завдання контролювати інформаційні та комунікаційні потоки й відповідним чином їх спрямовувати їх на забезпечення адміністрації ефективних зв'язків з громадськістю, адже саме вони є важливим чинником створення умов для більш широкої участі населення у формуванні та реалізації державної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до органів державної влади з боку громадськості.

2. Відсутність належної координації між структурними підрозділами райдержадміністрації у процесі взаємодії з громадськістю.

Повинна бути координація та контроль взаємодії структурних підрозділів щодо об'єктивного і вчасного розгляду звернень громадян та вжиття у межах компетенції заходів для вирішення порушених у них питань.

3. Відсутність розробки планів консультацій з громадськістю, залучення громадської ради до обговорення такого плану.

Планування залишається слабким місцем у роботі підрозділу. Воно, як правило, здійснюється формально за обмеженістю основних ресурсів - технічних, інформаційних, кадрових. Плани становлять лише половину від реальної діяльності, яка постійно поповнюється терміновими розпорядженнями та дорученнями, непередбачуваними заходами, які призводять до нерівномірного завантаження працівників.

4. Перевантаження працівників підрозділу з питань взаємодії з громадськістю функціональними обов'язками з розрахунку на одну штатну одиницю.

5. Недотримання встановленої процедури залучення громадськості у процесі формування та реалізації державної і регіональної політики, неналежне забезпечення інформування про організацію та результати проведених консультацій з громадськістю.

Місьцеве управління передбачає співпрацю ОМС з громадою (зокрема – організаціями громадянського суспільства), а також відповідальність перед нею за прийняті рішення. При цьому підхід, який передбачає підвищення ефективності здійснення функцій органами місцевого самоврядування на місцях, а також максимальне залучення громади до процесу вироблення місцевої політики, формує завдання для органів управління та організацій громадянського суспільства.

Для забезпечення прийняття рішень та використання ресурсів органи місцевого самоврядування мають затвердити цикл формування політики та планування, який:

- визначає шляхи залучення громадян на всіх етапах циклу планування та формування політичного рішення;

- визначає відповідні механізми, які будуть використовуватися для забезпечення ефективного залучення громадян.

Органи місцевого самоврядування повинні забезпечити прозорість процесів прийняття рішень шляхом:

- широкого розповсюдження інформації про заходи з тим, щоб громадяни могли брати в них участь;
- надання доступу до інформації, зокрема до відповідних документів з питань прийнятих політичних рішень та бюджетів;
- надання громадянам відгуків про результати прийнятих рішень;
- затвердження цієї системи у якості місцевого статуту.

б. Низька частка заходів з безпосередньою участю громадськості на противагу електронним формам взаємодії через мережу інтернет.

Для вирішення цих проблем варто розглянути основні напрямки: по удосконаленню і розподілу обов'язків на співробітників відділу, переглянути посадові інструкції, виділити людини для координації і контролю виконання завдань між підрозділами, створити Веб-ресурси для подальших публікацій всієї інформації в мережу інтернет.

Проаналізувавши вищезазначене, можна зробити висновки про те, що потенціал результативної взаємодії громадськості з ОМС зростає завдяки створенню інституційних і процедурних можливостей для їх повноцінної діяльності. Підвищення ефективності взаємовідносин між ОМС і громадськості на державному та місцевому рівнях слід очікувати за умови розв'язання таких актуальних проблем:

- забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадською та формування громадських рад;
- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадськості з ОМС;
- недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів,

проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;

– включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів місцевого самоврядування;

– забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з громадськістю на веб-сайтах ОМС;

– посилення механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за перешкоджання участі громадськості, передусім у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;

– покращення ресурсного забезпечення (фінансового, матеріального, кадрового, інформаційного) структурних підрозділів ОМС, відповідальних за взаємодію з громадськістю;

– підвищення кваліфікації як посадових осіб таких підрозділів, так і громадськості щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації політичного рішення;

– підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як громадськості, так і ОМС, а також у цілому – правової, політичної, громадянської культури населення;

– дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [16; 62].

2.3. Аналіз моделей взаємодії органів державної влади органів і місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства для удосконалення формування й реалізації молодіжної політики

У процесі модернізації українське суспільство відчуває певні труднощі, пов'язані з неактуальністю технологій, які застосовуються, а в підсумку з недостатньою ефективністю публічного управління. Вони проявляються у тому числі в сфері взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування.

Серед причин, які обумовлюють цю ситуацію, можна виділити такі [4]:

По-перше, в суспільній свідомості значної частини українців стійко зберігається уявлення про «природний» примат держави (влади) над громадянами, їхніми інтересами, правами. Подібне розуміння відносин між державою і громадянами постає у вигляді своєрідного архетипу, поведінкової настанови, характерної для індивідів і соціальних груп, яка масово проявляється в суспільній практиці. Вона блокує ініціативу громадян та інших суб'єктів громадянського суспільства (далі СГС) в ситуаціях можливого встановлення взаємовигідного партнерства з владою.

По-друге, внаслідок історичних особливостей у вітчизняному соціумі лише обмежено представлені елементи взаємодій, види відносин, недержавні суб'єкти, які утворюють собою громадянське суспільство (якісно і кількісно). З цих двох причин більшість громадян сьогодні не володіють успішним різноплановим досвідом участі в процесах управління груповою і суспільною життєдіяльністю.

По-третє, спостерігається деяке відставання використовуваних методів і технологій публічного управління від стану суспільної ситуації, що динамічно змінюється. Вони часом або повністю, або частково не відповідають тенденціям розвитку соціуму, особливостям місцевих громад, викликам, загрозам, ризикам, що виникли вперше.

По-четверте, як і раніше продовжує мати місце неконкретність або неповна сформульованість цілей і завдань процесу реформування суспільства, що не дозволяє в повному обсязі мобілізувати громадянську ініціативу і потенціал місцевого самоврядування для інтенсифікації і забезпечення сталого розвитку країни [2, с. 323].

По-п'яте, через об'єктивну функціональну обмеженість ОМС не здатні здійснювати всеосяжне і повноцінне регулювання ансамблем відносин, процесів, явищ, що існують у суспільстві. Більш того, всевладдя держави веде до втрати темпів розвитку, його стагнації [130, с. 22]. Недостатній рівень розвиненості ІГС блокує прояви соціальної активності українців, зумовлює їх недостатню залученість до процесів управління груповою та суспільною життєдіяльністю.

По-шосте, експертами відзначається дефіцит застосування в практиках управління суспільним розвитком інноваційних способів, механізмів, технологій, які за своєю природою були б альтернативними владно-розпорядчим методам, здійснюваними ОМС, або сприяли б підвищенню ефективності їх виконання за рахунок конструктивного використання потенціалу різних соціальних суб'єктів [114]. У цьому сенсі В. Алексеев пише про необхідність демократизації процесів управління в громадських системах [2, с. 32]. Остання обставина вкрай важлива, тому що побудова в Україні правової, демократичної, соціальної держави, подолання різних проблем і криз сьогодні неможливо без широкого і активного залучення громадян до процесів публічного управління, участі в співуправлінні, самоврядуванні різними сферами і напрямками функціонування суспільства.

Ефективно вирішувати суспільні суперечності, визначати оптимальні шляхи вирішення актуальних проблем, інтегрувати потенціал, ресурси суб'єктів суспільних відносин у процесі формування і реалізації молодіжної політики здатна взаємодія суб'єктів, заснована на принципах рівноправності, добровільності, інформаційної відкритості діяльності суб'єктів один для одного, прийняття сторонами рівної відповідальності за результати спільної

діяльності. При цьому суб'єктів має об'єднувати спільне бачення проблемної ситуації, розуміння необхідності і розумності втрати певної частини своєї автономії, суб'єктності, готовність до діалогу, об'єднання зусиль і ресурсів для досягнення цілей, що становлять спільний інтерес. Необхідно відзначити, що соціальні інтереси учасників такої взаємодії можуть носити будь-який масштаб – від локального до глобального [4].

Взаємодія на засадах соціального партнерства має універсальність застосування для всіх випадків взаємодії соціальних суб'єктів, що володіють різним або схожим статусом, представляють однакові або відмінні суспільні групи, діють на будь-яких рівнях організації суспільства і вирішують різнопланові завдання. В основу моделей цієї взаємодії покладена належність суб'єктів до того чи іншого суспільного сектора, а також наявність / зміна / відсутність суб'єктності молоді в процесах соціального партнерства (рис. 2.1).

Розглянемо відмінності у реалізації цих моделей в сферах молодіжної політики (далі МП) і громадську молодіжну політику (далі ГМП).

Молодіжна політика орієнтована на громадян віком від 14 до 35 років незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять і здійснюється через органи виконавчої влади

Громадська молодіжна політика – взаємодія різних недержавних інститутів, суб'єктів економіки, соціальних груп, громадян, їх організацій з приводу зміни становища молодого покоління в суспільстві, виражене в розробці і практичній реалізації системи соціальних, економічних, політичних, виховних та інших пріоритетів розвитку молоді, комплексу заходів і заходів щодо подолання її актуальних проблем

Комбінації складу партнерів, які реалізують МП так само, як і їх кількість можуть бути найрізноманітнішими. Наприклад, партнерство можуть утворювати представники всіх трьох секторів або II та III секторів, I та III секторів і т. ін. Однак принципово важливим є те, що вся діяльність



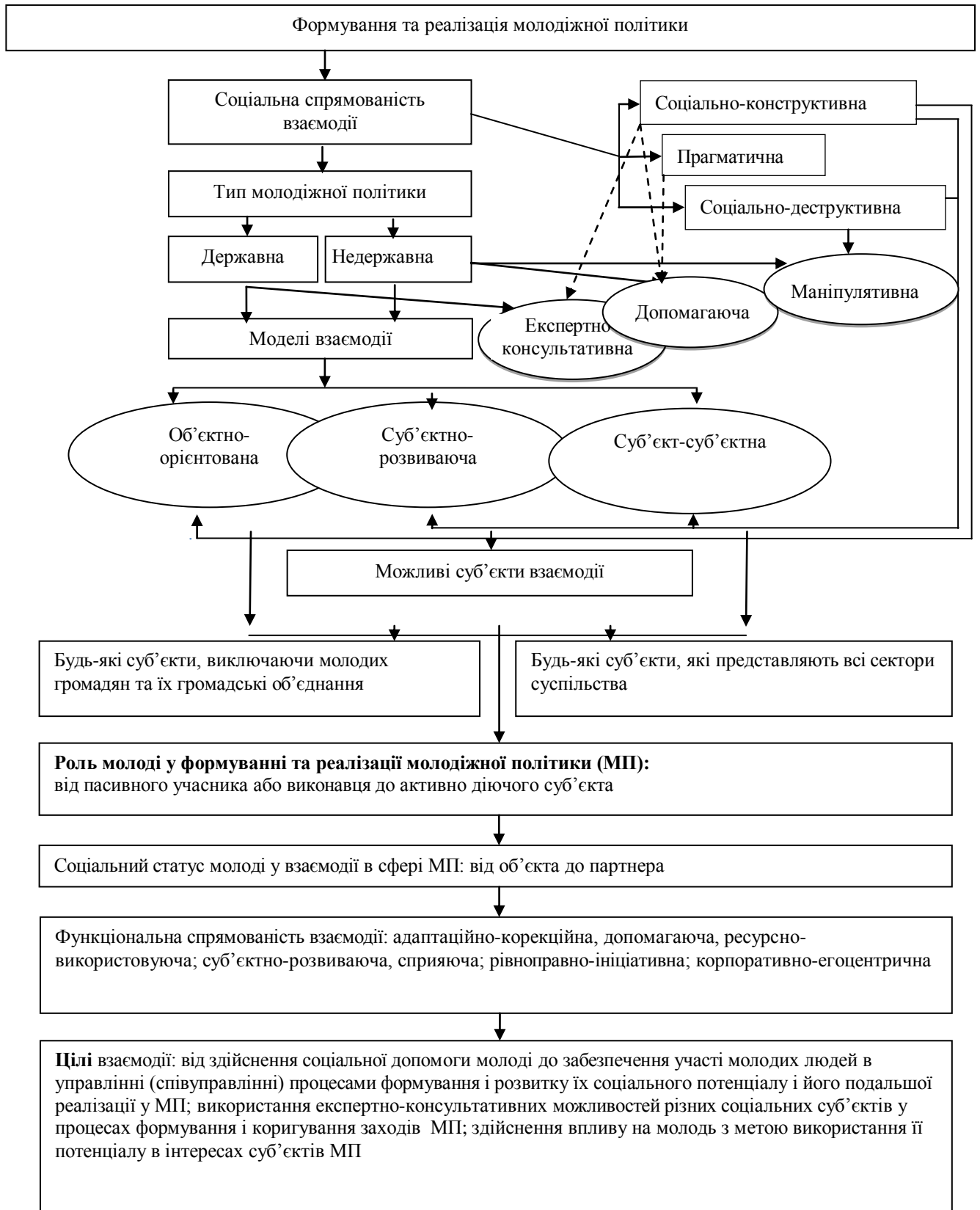


Рис. 2.1. Моделі взаємодії у сфері формування та реалізації молодіжної політики.

партнерів у сфері МП має соціально-конструктивну спрямованість, яка задається системою її соціально значущих цілей, завдань і основних принципів. Незважаючи на те, що саме поняття «партнерство» передбачає рівність, паритет сторін, у тому числі і їх можливість ініціювати партнерські відносини, на практиці частіше за все ініціатором встановлення і розвитку партнерських відносин у сфері МП є держава в особі її різноманітних інститутів. Однак це не перешкоджає розвитку ініціатив суб'єктів II і III секторів, але при цьому будь-які недержавні суб'єкти партнерств, що діють у сфері МП, об'єднуючи свої зусилля і ресурси, спочатку повинні усвідомлювати факт збігу власних інтересів щодо молоді з цілями і завданнями МП. Тільки в цьому випадку вони добровільно включаються в її реалізацію, стаючи її суб'єктами [124].

Соціальні партнерства у сфері ГМП відрізняються наступними особливостями. По-перше, для встановлення партнерства необхідно не менше двох партнерів, якими можуть бути тільки представники II і III секторів. По-друге, на відміну від МП, система цілей, завдань, принципів та

Соціальні партнерства у сфері ГМП відрізняються наступними особливостями. По-перше, для встановлення партнерства необхідно не менше двох партнерів, якими можуть бути тільки представники II і III секторів. По-друге, на відміну від МП, система цілей, завдань, принципів та методів реалізації ГМП в різних варіантах суб'єкт-суб'єктної і суб'єктно-розвиваючої моделі може мати різну спрямованість – від соціально-конструктивної до антисоціальної або соціально-деструктивної. Це залежить від того, до яких сегментів суспільного спектра належать соціальні партнери ГМП, до яких може входити і соціально активна частина молоді. Відповідно, інтереси молоді як об'єкта ГМП можуть бути як пріоритетними для партнерів, так і враховуватися ними далеко не в першу чергу або взагалі ігноруватися.

Ми вже відзначали, що молодь багатьма громадськими силами ідентифікується не як одна з основних рушійних сил суспільного прогресу,

яка об'єктивно потребує певної суспільної підтримки, а як якийсь засіб або інструмент, який використовується для вирішення власних завдань у межах політичної боротьби, соціальної і економічної конкуренції. Саме ці сили зацікавлені в тому, щоб, реалізуючи власну молодіжну політику, специфічно впливати на молодь. При цьому нерідко отримання партнерами якогось виграшу або якої-небудь переваги стає можливим за рахунок маніпулювання свідомістю молодих людей. Говорячи про соціально-деструктивну орієнтацію ГМП, не слід забувати, що її суб'єктами можуть виступати і самі молоді громадяни, і їх об'єднання, які поряд з іншими партнерами мають своєрідним бачення стану та ролі іншої частини молоді в соціумі.

У хронологічному аспекті деструктивні партнерства можуть бути коротко-, середньо- та довгостроковими: об'єднуючись для досягнення загальних цілей, суб'єкти ГМП в першу чергу керуються власними інтересами (хоча вони часто і підносяться громадськості як благодійність або турбота про молодь). І до тих пір, поки ці інтереси співпадають, партнерство існує. Як тільки відбувається будь-яка значуща розбіжність поглядів партнерів, відбувається припинення взаємодії, в результаті чого колишні партнери часто трансформуються в конкурентів в боротьбі за вплив на молодь [124]. Тому і вченим, і фахівцям-практикам сфери молодіжної роботи слід правильно ідентифікувати процеси партнерства, розуміючи, що вони можуть мати не тільки позитивну спрямованість, а й бути «деструктивними і регресивними, якщо домінуючою основою їх є опора на силові методи, кланова солідарність «з відповідною закритістю, замкнутістю ...» [73, с. 27].

Надалі, ми не будемо розглядати проблему соціально-деструктивного соціального партнерства, а зупинимось на його соціально-позитивних версіях.

#### 1. Суб'єкт-суб'єктна модель взаємодії.

Мета партнерства в цій моделі передбачає забезпечення участі молоді у процесах реалізації молодіжної політики, як її повноправного суб'єкта. Головною особливістю цього типу партнерства в управлінському сенсі є

диференціація молоді на дві групи – суб'єктів і об'єктів молодіжної політики. Цим повною мірою реалізується обґрунтований раніше суб'єкт-суб'єктний підхід до управління процесами у цій сфері. Більш правильно говорити про співуправління сторонами своєю діяльністю, оскільки в даному випадку молодь рівноправно і соціально відповідально діє спільно з іншими соціальними суб'єктами молодіжної політики. У партнерстві активність суб'єктної групи молоді може носити ініціативний характер. Крім того, вона може добровільно підтримувати ініціативи інших потенційних або діючих партнерів молодіжної політики, адресовані їй як партнеру або інших молодіжних груп.

Отже, молоді люди, що належать до діючих або потенційних суб'єктів молодіжної політики, об'єднані в різні громадські формування або функціонуючи індивідуально, виділяють в молодіжному середовищі певні позитивні або негативні явища і фіксують як свою особистісну або групову потреби необхідність здійснення різних заходів щодо стимулювання їх розвитку або, навпаки, усунення. Крім цього найважливішим мотивом ведення молодими людьми активної діяльності по реалізації молодіжної політики є також надання додаткової допомоги та підтримки соціально успішним дітям, підліткам, молоді для більш швидкого і ефективного розвитку їх здібностей, навчання, реалізації особистісного та суспільного потенціалів. Це може проявлятися у створенні молодіжними активістами різних умов, необхідних для практичного втілення дитячих і молодіжних ініціатив, в навчанні активу громадських формувань молоді, в різноплановій підтримці діяльності органів учнівського і студентського самоврядування, проведенні творчих і розвиваючих заходів, участі в організації відпочинку та оздоровлення різних категорій молодих людей і т. ін. [4].

Але найчастіше наявність подібних мотивів у соціально активної частини молоді на практиці супроводжується майже повною відсутністю у неї ресурсів, необхідних для ефективного ведення відповідної роботи в молодіжному середовищі. Це стимулює молодих людей для звернення до

інших суб'єктів молодіжної політики, що мають необхідні ресурси та інші можливості. При цьому важливо враховувати особливості того комунікативного середовища, де має здійснюватися така діяльність, оскільки для різних ситуацій будуть потрібні різні типи ресурсів [30]. Крім того, ще одним важливим стимулом встановлення партнерства нерідко є потреба в усуненні дефіциту соціальної і управлінської компетентності у цих молодих людей за допомогою більш досвідчених партнерів в інтересах всіх сторін партнерської діяльності.

При такому типі інтерацій активна частина молоді поряд з іншими партнерами є ініціатором соціального партнерства – соціальним суб'єктом або суб'єктами, стимулюючими встановлення партнерських взаємодій між різними потенційними або вже діючими суб'єктами молодіжної політики. В процесі проектування і здійснення партнерств представники молоді повинні інформувати інших партнерів про власне бачення актуальних (на їхню думку) завдань в роботі з підростаючим поколінням, про розуміння ними свого статусу і ролей в системі цієї діяльності, а також про зміст конкретних форм її реалізації.

Розглядаючи молодіжні громадські об'єднання та молодих громадян як суб'єктів молодіжної політики, інші суб'єкти цієї сфери, і в першу чергу ОМС також ініціюють партнерство з участю молоді, залучаючи для вирішення низки завдань готових до цієї діяльності молодих людей. При цьому зацікавленість ОМС, що реалізують молодіжну політику у встановленні партнерських взаємодій гіпотетично максимальна, так як завдяки використанню потенціалу соціально активної частини молоді, вдається істотно підвищити ефективність системи управлінських та інших дій, спрямованих на вирішення проблем молодих людей, а також помітно підвищити ступінь їх суб'єктності в здійсненні державної молодіжної політики [4].

Вкрай важливо уточнити, що, будучи легітимними суб'єктами молодіжної політики та учасниками партнерств, молоді люди незалежно від

того, як вони діють – колективно або індивідуально, як і раніше зберігають всі можливості, надані їм і як об'єктам молодіжної політики. Вступаючи на суб'єкт-суб'єктній основі в партнерські взаємодії з іншими суб'єктами, вони можуть в суспільно-коректних формах претендувати і на отримання державної, муніципальної та суспільної допомоги. Вона може бути необхідна їм не для досягнення цілей реалізації соціальних програм, проектів, адресатами яких є інші групи молоді, а й для створення більш сприятливих умов для свого особистісного, професійного розвитку, вирішення матеріальних проблем і т. ін. Отже, набуття молоддю статусу суб'єкта молодіжної політики та партнерських взаємодій не призводить до блокування її можливостей в отриманні зовнішньої підтримки, якої, поза всяким сумнівом, потребують і молоді активісти [123].

Такий стан надзвичайно вигідний як для молоді, так і для суспільства. Молоді це допомагає вести інтенсивне громадське життя і привносити в неї прогресивні, інноваційні тенденції, що органічно притаманне соціально активним молодим людям. У свою чергу, суспільство, допомагаючи молоді та підтримуючи її, рівноправно взаємодіє з нею і може в межах системи партнерств здійснювати моніторинг результативності такої допомоги, вносячи в разі потреби відповідні корективи в діяльність своїх суб'єктів. Крім того, при наданні допомоги потребуючим її молодим людям може спостерігатися підвищення їх соціальної активності, що є ще більш значущим з позиції громадських і молодіжних інтересів [4].

Можливість підвищення статусу молоді, що є об'єктом молодіжної політики, до статусу її суб'єкта є важливим позитивним ефектом. Адже соціально активна молодь може не тільки надати конкретну допомогу об'єкту впливу, але і в процесі цієї діяльності переконати цих молодих людей в тому, що вони також здатні стати активними соціальними суб'єктами сфери молодіжної політики і з часом включити їх до цієї соціально значущої діяльності.

У змістовному відношенні розглянута модель партнерства реалізується в адаптаційно-допомагаючій, корекційній, суб'єктно-розвиваючій (за участю молоді як суб'єкта і об'єкта, що не є окремим випадком описуваної далі другої моделі), експертно-консультативній діяльності. Головне, що незалежно від конкретного предмету і характеру діяльності, здійснюваної в межах партнерства, молодь, що проявляє свою суб'єктність у сфері молодіжної політики, діє соціально позитивно, сприяючи своїми зусиллями і об'єднаними зусиллями партнерів вирішенню молодіжних проблем, поліпшенню становища молодих людей у суспільстві.

Основною відмінністю реалізації даної моделі у сфері МП від ГМП є те, що до складу суб'єктів для останньої не включається держава, органи влади та підвідомчі організації.

## 2. Суб'єктно-розвиваюча модель взаємодії.

Ця модель в основному реалізується з метою підготовки молодих людей до суб'єктної діяльності в сфері молодіжної політики та громадської роботи. Як уже зазначалося, українська держава, будучи соціальною за своєю конституційною природою, покликана здійснювати ефективну соціальну та, у тому числі, молодіжну політику. Домогтися цього (при наявності інших необхідних умов) можна за допомогою широкого залучення різних груп і категорій молодих людей у процеси її реалізації. Однак лише обмежена частина молоді соціально, психологічно і професійно виявляється повністю готовою до виконання суб'єктних функцій. А кількість молодих людей, гіпотетично бажаючих брати участь в реалізації молодіжної політики, як правило, більше, ніж кількість осіб, які безпосередньо готові до цієї діяльності. Протиріччя між об'єктивно високими кадровими потребами сфери МП і дефіцитом молодих людей, які виступають як її суб'єкти, стимулює профільне партнерство потенційних або вже діючих партнерів. Зусилля сторін спрямовані на пошук, підбір і підготовку з молоді осіб, які придатні для вирішення завдань роботи з молоддю силами самої молоді. Це можуть бути волонтери, члени студентських загонів, які формуються

адміністрацією ВНЗ або органом влади, створеної адміністрацією громадської ради державної або комунальної установи по роботі з молоддю та ін. [4].

Крім того, суб'єктно-розвиваюча модель передбачає здійснення заходів виховного впливу на молодих людей. Спрямованість виховання як одного з видів соціального впливу і компонента процесу соціалізації залежить від того, які орієнтири щодо молоді суб'єкти виховання висувають як пріоритети своєї діяльності. Тому у результаті процесу формування і розвитку соціальної суб'єктності молоді ми можемо отримати як просоціальний, так і антисоціальний результат [22, с. 66]. Хоча часто результат зовнішнього впливу може не співпадати з проєктованим.

Модель передбачає, що, як правило, на початковому етапі створення молодіжного формування «дорослими» (немолодіжними) партнерами роль молоді зводиться до пасивної, але добровільної участі у його діяльності. Пізніше, у міру проходження молодими людьми спеціалізованої освітньої та іншої підготовки, позитивного розвитку в їх середовищі групових процесів, участі в практичній діяльності у сфері роботи з молоддю, яку організують партнери, поступово виникає особистісна і групова ідентифікація молодих людей вже як суб'єктів партнерських взаємодій у сфері реалізації молодіжної політики. Так роль молоді у процесах партнерства поступово змінюється у напрямі набуття нею соціально-управлінської суб'єктності.

Граничні умови моделі визначаються тим, що діяльність у межах партнерства триває до тих пір, поки молодь не досягне статусу його суб'єкта. В подальшому відносини між молодіжними та немолодіжними партнерами повинні описуватися суб'єкт-суб'єктною моделлю.

Таким чином, сутність суб'єктно-розвиваючої моделі партнерства може бути представлена як діяльність сторін, які не належать до молоді, що ініціюють, а потім забезпечують становлення молодіжного об'єднання або окремих молодих громадян як суб'єктів молодіжної політики та відповідних партнерських взаємодій. У цілому цей вид партнерства необхідний для



формування нових соціальних партнерів сфер державної і громадської молодіжної політики з самих молодих людей [4].

### 3. Об'єктно-орієнтована (суб'єкт-об'єктна) модель взаємодії.

У цій моделі молодь є об'єктом молодіжної політики та соціального партнерства, що встановлюється для її реалізації. Мета партнерства – вирішення актуальних проблем молоді, які вона не здатна самотійно подолати внаслідок свого специфічного суспільного становища чи інших причин, надання затребуваних нею безоплатних соціальних послуг, допомоги. Головне, що рухає партнерами – це необхідність захистити об'єкт (молодь) від впливу несприятливих для молодих людей соціальних, економічних і політичних чинників, максимально компенсувати або повністю усунути їх шкідливий вплив на об'єкт партнерства, а при необхідності здійснити коригувальні соціальні впливи, спрямовані на ресоціалізацію молодих людей або молодіжних груп, які її потребують.

Таке партнерство будується між різними ОМС, державними організаціями, суб'єктами другого і третього секторів. При цьому конфігурація складу партнерств може бути абсолютно довільною за винятком можливості безпосередньої участі у них молоді. Ініціаторами партнерства можуть виступати представники будь-якого з секторів або група суб'єктів, що належать до різних секторів суспільства, які розуміють як потреби самої молоді, так і інтереси суспільства щодо молодих людей. Далі, маючи або не маючи в своєму розпорядженні необхідні види і обсяги ресурсів, вони концентрують увагу своїх партнерів на найбільш гострих проблемах молодого покоління, переконуючи їх у необхідності встановлення партнерських взаємодій або у розвитку раніше сформованого партнерства [4].

Отже, молодь у цьому варіанті партнерських відносин є лише реципієнтом державної, самоврядної та громадської допомоги. При цьому що-небудь змінити в структурі і змісті цієї допомоги молоді люди самотійно не можуть. Усі управлінські та інші рішення приймаються тільки учасниками

партнерства. Думка самої молоді, яка є об'єктом партнерства, може ними як враховуватися, так і не враховуватися. Отримуючи підтримку від партнерства суб'єктів молодіжної політики, молоді люди підвищують свої життєві шанси, стають більш соціально адаптованими. Згодом в разі достатньої допомоги партнерів вони займають більш високі позиції в суспільстві поряд зі своїми більш благополучними однолітками, які ніколи не потребували подібного соціального патронату [4].

Управління представленими оптимальними (соціально конструктивними) моделями соціального партнерства може бути забезпечене за допомогою реалізації низки основоположних принципів:

- добровільної участі;
- рівноправності і взаємної поваги;
- збереження сторонами своєї суб'єктності при її деякому зменшенні, обумовлених утворенням партнерського кластеру;
- розподілу і координації управлінської та іншої компетентності;
- інформаційного обміну та відкритості в частині ведення спільної партнерської діяльності;
- реалістичності виконання прийнятих сторонами взаємних зобов'язань;
- взаємної відповідальності партнерів;
- адресної спрямованості партнерської взаємодії;
- раціонального використання молодіжних ініціатив.

Основний характер і соціальна спрямованість принципів, які формують партнерські взаємодії, припускають наступне.

По-перше, універсальність складу партнерів, що беруть участь в реалізації молодіжної політики. Фактично ними можуть бути представники будь-якого з суспільних секторів, що володіють різними статусами і можливостями, але обов'язково як провідний мотив мають потребу у здійсненні підтримки і допомоги молоді, сприянні її розвитку.

По-друге, підпорядкованість молодіжної політики інтересам молоді при дотриманні принципу соціальної справедливості – інтереси молоді не повинні суперечити інтересам суспільства.

По-третє, відкритість простору молодіжної політики та системи сформованих партнерських взаємодій для рівноправної участі всіх зацікавлених сторін [4].

Локальними для сфери МП можуть бути принципи:

- дотримання соціальної справедливості;
- ініціативної і провідної ролі держави;
- підвищення ефективності публічного управління;
- підвищення міри суб'єктності молоді;
- переваги багатоканального ресурсо-забезпечення;
- забезпечення рівноправного комплексного контролю партнерств

над здійсненням спільної діяльності.

Для управління партнерствами у сфері ГМП (випадки досягнення соціально конструктивних цілей діяльності) можна запропонувати наступні додаткові принципи:

- соціальної відповідальності;
- пріоритетного забезпечення інтересів молоді;
- орієнтації на цілі та завдання МП;
- безоплатного об'єднання зусиль і ресурсів.

Нагадаємо, що застосування загальних і локальних принципів ГМП буде носити яскраво виражений селективний або спотворений характер при антисоціальній спрямованості партнерських взаємодій її суб'єктів.

Таким чином, соціальне партнерство повинно стати одним з провідних способів публічного управління процесами в молодіжній сфері, що дозволить виховувати українську молодь в дусі толерантності, навчати її основам суспільного діалогу, зробити її більш соціально інтегрованою, самостійною і ініціативною, а також забезпечити узгодження інтересів різних представників суспільства і молодого покоління. Розглянуті типові моделі соціального

партнерства та принципи соціального партнерства в сфері молодіжної політики є лише похідними основами теорії та методології публічного управління цією сферою [4].

#### Висновок до другого розділу

За результатами аналізу проблемних аспектів у взаємодії райдержадміністрації з громадськістю можна зробити висновки, що райдержадміністрація має забезпечувати двосторонній обмін інформацією з представниками громадянського суспільства, для створення програм та проектів, що дійсно відповідають потребам суспільства. Таке спілкування повинно відбуватися на регулярній основі, мати під собою виважене, систематичне методичне підґрунтя.

Необхідно створити методичні рекомендації з метою надати необхідні рекомендації співробітникам структурного підрозділу щодо співпраці з громадськістю та засобами масової інформації. В них розкрити організаційні засади зв'язків з громадськістю, висвітлити питання планування та правового регулювання діяльності підрозділу з питань взаємодії та зв'язків з громадськістю районної адміністрації, описати методи та технології взаємодії зі ЗМІ та громадськістю, а також необхідний системний підхід до розв'язання таких актуальних проблем:

- забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадською та формування громадських рад;
- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадськості з органами державної влади;
- недопущення дискредитації процедур;
- включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю;
- забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з громадськістю на веб-сайтах органів державної влади;

- посилення механізмів відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі громадськості;
- покращення ресурсного забезпечення (фінансового, матеріального, кадрового, інформаційного);
- підвищення кваліфікації як посадових осіб, так і громадськості;
- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як громадськості, так і органів державної влади;
- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості.
- дотримання соціального партнерства в молодіжній сфері, що дозволить виховувати українську молодь в дусі толерантності, навчати її основам суспільного діалогу, зробити її більш соціально інтегрованою, самостійною і ініціативною

Також перспективним напрямом взаємодії райдержадміністрації з громадськістю є діяльність молодіжних громадських об'єднань як важливого суб'єкта в забезпеченні моніторингу, оцінки діяльності ОМС щодо планування та реалізації життєвих питань громадського суспільства. Обґрунтування, що до перспективних напрямів діяльності молодіжних громадських організацій може стати виконання соціального замовлення на надання соціальних та інших послуг молоді за сприяння та підтримки ОМС.

Управління представленими (соціально конструктивними) моделями соціального партнерства може бути забезпечене за допомогою реалізації низки основоположних принципів:

- добровільної участі;
- рівноправності і взаємної поваги;
- збереження сторонами своєї суб'єктності при її деякому зменшенні, обумовлених утворенням партнерського кластеру;
- розподілу і координації управлінської та іншої компетентності;

- інформаційного обміну та відкритості в частині ведення спільної партнерської діяльності;
- реалістичності виконання прийнятих сторонами взаємних зобов'язань;
- взаємної відповідальності партнерів;
- адресної спрямованості партнерської взаємодії;
- раціонального використання молодіжних ініціатив.

Таким чином, соціальне партнерство повинно стати одним з провідних способів взаємовідносин райдержадміністрації з молоддю, що дозволить виховувати молодь в дусі толерантності, навчати її основам суспільного діалогу, зробити її більш соціально інтегрованою, самостійною і ініціативною, а також забезпечити узгодження інтересів різних представників суспільства і молодого покоління.

РОЗДІЛ 3.  
ШЛЯХИ РОЗРОБКИ МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДКІСТЮ В УМОВАХ  
ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

3.1 Основні напрями удосконалення існуючої моделі зв'язків та взаємодії органів районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району з громадськістю

Щоб пом'якшити негативне ставлення, яке склалося в громадськості до державних керівників, політичних структур та інших суб'єктів господарювання, що довели державу до критичного стану, в якому вона перебуває, необхідно впровадити налагоджену систему інформаційного забезпечення громадянського суспільства.

Існує ціла низка причин, які породжують недовіру громадян до органів місцевого самоврядування.

Це, передусім, «технічні» причини, коли органи державного управління не можуть роз'яснити громадянам цілі і мотиви своєї діяльності, не дають адекватної інформації про характер і умови, в яких вони працюють [37].

Друга причина – «культурно-історична», яка полягає у високій політичній і соціальній активності українських громадян, які не довіряють органам державного управління і протиставляють себе цим органам.

Третя причина – «організаційна», пов'язана з низькою кваліфікацією і компетенцією працівників, що працюють з громадськістю.

Ефективність інформування суспільства про дії влади визначається, насамперед, такими вимогами до інформації, як:

– актуальність (зібрана інформація є оперативною);

- достовірність (на основі цієї інформації можна приймати ефективні рішення);
- достатність (інформація повинна глибоко та всебічно висвітлювати ту чи іншу проблему);
- доступність (існування дієвих механізмів отримання інформації, доступних для кожного громадянина);
- якість надання (оформлення інформації у зрозумілій та чіткій для споживача формі).

Для подальшого розвитку демократичних процесів необхідно дотримуватися загальноприйнятих міжнародно визначених принципів інформаційної відкритості влади, а саме:

- максимального оприлюднення, яке полягає в презумпції доступності інформації; обмеження доступу до інформацій має бути чітко обґрунтованим, а відповідальність за нього чітко персоналізованою;
- обов'язку публікування. Органи місцевого самоврядування зобов'язані відкрито публікувати суспільно важливу інформацію [37].

Особливо актуальні проблеми комунікації на рівні органів місцевого самоврядування (ОМС), тому що саме на місцях має забезпечуватися конституційне право громадян на інформацію. Саме тут відбувається налагодження контактів влади з цільовими аудиторіями населення, узгодження надання публічних послуг з потребами громадян, здійснення контролю якості цих послуг та оперативне реагування на зміни в інформаційному просторі [66].

Одне з головних завдань ОМС – надання публічних (громадських, муніципальних, соціальних, адміністративних, управлінських та ін.) послуг населенню з метою забезпечення задоволення його потреб у різноманітних сферах життєдіяльності. Реалізація зазначених завдань, в свою чергу, потребує відповідного комунікативного забезпечення. Саме інформація і комунікація виступають основою процесу надання послуг [112].



У теорії і практиці державного управління поняття «управління» і «комунікація» пов'язується з поняттям «інформація». «Як організація, чи будь-яка сфера людської діяльності, не можуть існувати без комунікації, комунікація не існує без інформації. Якщо комунікація розглядається як процес, то інформація – це те, що передається в ході цього процесу [42]». Тому зміст комунікативної діяльності не можна досягнути без визначення поняття «інформація».

З позицій державного управління найбільш прийнятним є розгляд інформації як засобу організації управління соціальними системами.

Інформація в управлінні соціальними системами – це відповідним чином документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі, і які використовуються в управлінській діяльності (управлінському процесі, управлінських відносинах) [19].

Зазначимо наступні аспекти сутності поняття «інформація» і її ролі у сфері державного управління:

- властивість інформації полягає у її здатності втілюватися в різні сигнали (або знаки) та відтворюватися з них;
- інформація виникає в результаті діяльності суб'єкта;
- інформація – невід'ємний елемент процесу управління;
- інформація повинна бути належним чином організована, щоб бути максимально корисною для виконання своєї ролі;
- інформація як ресурс існуватиме за умови виникнення потреби в ній;
- інформація забезпечує переведення системи в новий стан, який забезпечує її рух до визначеної мети [66].

До інформаційних потоків ОМС відносять таку інформацію: розпорядчо-директивну, офіційну, суспільну, вихідну управлінську [31].

Узагальнюючи позиції ряду авторів, можна говорити про комунікацію як процес двостороннього обміну інформацією між ОМС і громадськістю за допомогою засобів зв'язку і соціально-комунікативних технологій [66].

Комунікація передбачає не менше двох суб'єктів, які постійно або тимчасово взаємодіють. Взаємодія ОМС з цільовими аудиторіями – це безперервний обмін соціальною інформацією, який здійснюється завдяки наявності комунікативного ланцюга.

В системі ОМС можна виділити дві інформаційно-комунікативні системи: внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку тощо [70]) і зовнішню (комунікації ОМС з органами влади, у підпорядкуванні яких вони знаходяться, наприклад, для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості).

В загальному абстрактному вигляді на рівні ОМС комунікативні процеси складаються між декількома учасниками: місцевими державними адміністраціями (МДА) й підрозділами центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), органами місцевого самоврядування (ОМС), що реалізують делеговані державою повноваження, та громадськістю (рис 3.1).

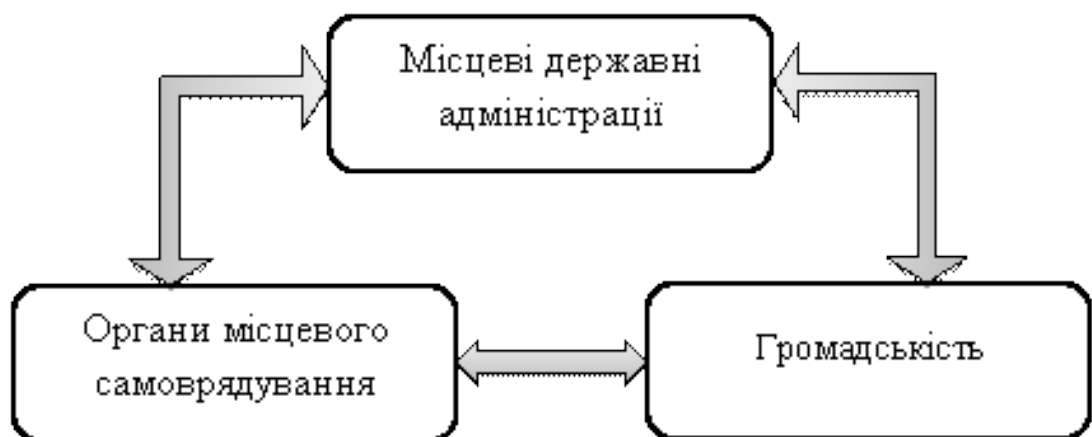


Рис. 3.1. Комунікації на рівні місцевих органів влади

Безумовно, поділ системи ОМС на три групи учасників (МДА, ОМС, громадськість) є дещо умовним і схематично спрощеним. Перелік учасників

реалізації місцевої влади є значно ширшим. Сама система ОМС має складну структуру, до якої входять: обласні і районні державні адміністрації, обласні і місцеві підрозділи центральних органів виконавчої влади, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні та сільські ради. Поняття громадськості включає індивідів та соціальні групи, наприклад, такі, як: споживачі публічних послуг, постійні комісії відповідних рад (в межах повноважень), осередки політичних партій, рухів, громадські і релігійні об'єднання, колективи навчальних закладів, підприємств, науково-дослідних, проектних та інших установ, організацій, фізичні та юридичні особи, громадяни та інші особи в Україні, засоби масової інформації, бізнесові структури тощо, тобто державні інституції та групи впливу, які безпосередньо чи опосередковано впливають на функціонування системи ОМС [112].

Аналіз дає можливість визначити, що комунікативну діяльність можна розглядати і як внутрішню складову державно-управлінського процесу, і як зовнішню й внутрішню спрямовані зв'язки з громадськістю і персоналом, що вимагає своїх правил, методів, засобів, технологій [66].

Отже, можна стверджувати, що до комунікативної діяльності ОМС відносяться три блоки завдань:

- забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- налагодження комунікації з «внутрішніми клієнтами» – державними службовцями та посадовцями місцевого самоврядування;
- забезпечення комунікативної взаємодії із «зовнішніми клієнтами» - громадянами (населенням та інституціональними структурами громадянського суспільства).

Чимало фахівців акцентують увагу на ролі інформаційної діяльності в державному управлінні. На думку В.А. Моїсеєва, «...управління в державній сфері безпосередньо пов'язується з інформаційною діяльністю, і від її якості залежить не тільки ефективність керівництва державою, але і її безпека...» [75].

Відповідно до ч.1 ст.12 Закону України «Про інформацію», інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. Відповідно до ст.14 названого закону визначені і види інформаційної діяльності, де взяті за основу інформаційні процеси, які здійснюються під час інформаційної діяльності, а саме: одержання, використання, поширення та зберігання [95].

Механізм комунікативної діяльності ОМС доцільно розглядати як послідовну реалізацію комплексу правових та організаційних дій, що базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації та використанні відповідних методів управління, спрямованих на задоволення інформаційно-комунікативних потреб населення і організації діяльності структурних підрозділів ОМС. У структурі механізму комунікативної діяльності можна виділити чотири основних блоки: правовий, ресурсний, інформаційний, організаційний (зокрема, цілі управління, елементи об'єкта, методи впливу – принципи) (рис.3.2).



Рис. 3.2. Структурна схема механізму комунікативної діяльності ОМС

Слід зазначити, що керуюча система управління комунікативної діяльності ОМС складається з: безпосередньо органів управління на місцях (МДА, територіальні підрозділи ЦОВВ, ОМС, державні службовці та

посадовці місцевого самоврядування), а також опосередковано – громадськості (населення, бізнесових структур, громадських організацій, соціальних груп, здатних суттєво впливати на процес прийняття управлінських рішень) [66].

Відповідно до Закону України «Про інформацію» до спеціальних принципів інформаційної діяльності мають бути віднесені: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації [95].

Правове забезпечення комунікативної діяльності ОМС передбачає: всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на об'єкт управління з метою підвищення ефективності комунікації (зокрема, опрацювання нормативних актів, що регулюють функціональні і правові відносини у процесі задоволення інформаційно-комунікативних потреб населення і самих ОМС, сукупність правових норм, втілених у внутрішні документи); державне регулювання і державну підтримку комунікативної діяльності ОМС [112].

Організаційний блок включає упорядкування, формування організаційної структури підрозділів ОМС з інформаційно-комунікативної діяльності, безпосереднє внутрішньо-організаційне управління шляхом реалізації функцій прогнозування, планування, організації, мотивації, контролю, координації.

До елементів інформаційного блоку відповідно до ст.14 Закону України «Про інформацію» можуть бути віднесені: одержання, використання, поширення, зберігання інформації (рис. 3.3).

Існують різні підходи до визначення функцій комунікативної діяльності ОМС. Так, А. Мельник, А. Васіна, Н. Кривокульська стверджують, що «здійснення комунікацій в державних установах і організаціях покликано

забезпечити виконання наступних функцій : інформаційної; мотиваційної, контрольної, експресивної» [70]. Ф. Шарков стверджує, що комунікації покликані виконувати такі функції, як дослідницькі; планування; організаторські; експертні, які проявляються в оцінці ефективності проведеної

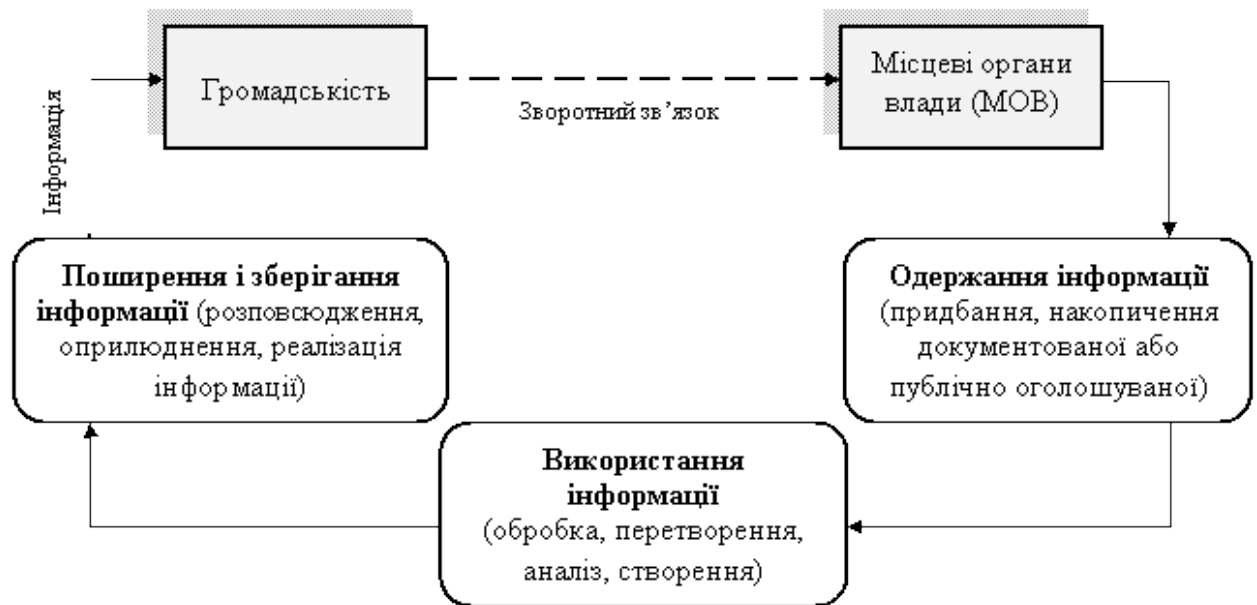


Рис. 3.3. Складові інформаційного блоку механізму комунікативної діяльності місцевих органів влади

роботи і виявленні нових проблем, які необхідно буде вирішувати [127]. А. Зверінцев виокремлює аналітико-прогностичну, організаційно-управлінську, комунікативно-інформаційну і консультативно-методичну функції комунікативної діяльності [42].

Ресурсне забезпечення комунікативної діяльності ОМС включає кадрове, технічне забезпечення та науково-методичне забезпечення, форми, методи, технології взаємодії з оточуючими, добір, розстановку, просування кадрів, їх професійне навчання, фінансування програм розвитку комунікації, інформаційні ресурси (засоби, програми, технології).

Відповідно до принципів комунікативної діяльності мають бути відібрані і форми, методи і технології комунікації. Варто виділити такі форми розповсюдження інформації про діяльність ОМС:

- випуск і поширення інформаційних бюлетенів, прес-релізів, оглядів, фото-відеоматеріалів, інформаційних збірників, експрес-інформації;
- проведення прес-конференцій, брифінгів, політичних діалогів, телевізійних дебатів, «круглих столів», прес-клубів, інтерв'ю з керівниками райдержадміністрації;
- підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у ЗМІ керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади;
- створення архівів інформації про діяльність райдержадміністрації;
- розміщення WEB-сторінок в мережі Інтернет про орган влади та його діяльність;
- інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать чинному законодавству [68].

Отже, важливими складовими комунікативної діяльності ОМС є: керівна система – суб'єкт управління, керована система – об'єкт управління, мета, принципи, правове забезпечення (блок нормативних актів, щодо комунікативної діяльності ОМС), організаційне забезпечення (організаційна структура управління, функції прогнозування, планування, мотивації, контролю); інформаційний процес (збір, обробка, поширення та зберігання інформації), ресурсне забезпечення (кадри, техніка, науково-методичне забезпечення, форми, методи, технології) [66].

На нашу думку, специфіка комунікативної діяльності ОМС полягає у наступному:

- комунікації ОМС у більшості випадків носять обов'язковий характер і процеси їх здійснення визначаються впливом внутрішніх, зовнішніх факторів та нормативними актами чи розпорядженнями вищих організацій;

– комунікативні процеси на місцях споживання публічних послуг виступають складовими елементами процедури використання цих послуг (управлінських/адміністративних, громадських, соціальних та ін.);

– через налагодження комунікативних процесів ОМС здійснюють оперативний контроль за дієвістю свого впливу на вирішення суспільних проблем;

– ОМС мають задовольняти не лише власні інформаційно-комунікативні потреби, зумовлені завданнями та необхідністю прийняття ефективних управлінських рішень, а й потреби фізичних, юридичних осіб та центральних органів державної виконавчої влади.

Поряд з цим ще однією обов'язковою вимогою до комунікативної діяльності ОМС є врахування специфіки місцевості – галузевої структури виробництва, пріоритетних напрямів розвитку території, наявності ресурсів, інфраструктури економіки та забезпечення її розвитку, демографічних, міграційних особливостей регіону тощо.

Перспективи подальшого розвитку:

1. Комунікація – основа державного управління і важливий чинник демократизації суспільного життя. В загальному вигляді її можна визначити як процес обміну інформацією, що об'єднує в єдине ціле органи державного управління, органи місцевого самоврядування та групи громадськості; зміцнює необхідний зворотний зв'язок між адміністративним апаратом, управлінськими структурами, суспільством, окремими громадами й індивідами.

2. Комунікативну діяльність ОМС слід розуміти як сукупність дій щодо формування й реалізації управлінських завдань і функцій ОМС, задоволення інформаційно-комунікативних потреб споживачів публічних послуг й самих органів влади на основі соціально-комунікативних технологій.

3. Формування комунікативних відносин у системі ОМС є складним багатогранним процесом, що передбачає забезпечення: інформаційного обслуговування діяльності системи органів місцевої влади; налагодження



комунікації з «внутрішніми клієнтами» – державними службовцями/посадовими особами місцевого самоврядування; комунікативної взаємодії з «зовнішніми клієнтами» – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства).

4. Комунікативна діяльність ОМС є передумовою розбудови демократичного, побудованого на основі діалогу суспільства. Лише впорядкована, добре налагоджена комунікативна діяльність ОМС дозволяє виконувати весь спектр завдань комунікативної політики держави. ОМС повинні максимально сприяти створенню у найкоротший термін відповідних економічних, технічних, організаційних, правових та інших умов для забезпечення двостороннього симетричного обміну інформацією між владою і населенням та реалізації конституційного права громадян на гласність.

5. ОМС мають використовувати інноваційні комунікативні форми і технології налагодження відносин із громадськістю, розвивати суспільні зв'язки з урахуванням загальної комунікативної політики держави з метою відновлення довіри людей до владних структур, налагодження продуктивної взаємодії з населенням.

### 3.2 Обґрунтування заходів з удосконалення взаємодії громадянського суспільства із органами місцевого самоврядування

Становлення ефективної взаємодії між інституціями громадянського суспільства та державними інституціями напряму залежить від якісної трансформації політичної системи в Україні, змін в моделі державного управління, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо. Такі цілі вимагають створення повноцінних, а не декоративних інституцій

громадянського суспільства, здатних отримати інформацію на початкових стадіях ухвалення політичних рішень, запропонувати альтернативи, здійснити контроль. Практика прийняття політичних рішень, реалізації державної політики в Україні без обговорення і схвалення з боку громадськості свідчить про уповільнені темпи поширення необхідного мінімуму процедур публічної політики. Відстоювання інтересів суспільства як органами державної влади, так і громадським сектором є фрагментарним, що несе особливі ризики в умовах неструктурованості суспільства. Натомість, напрацювання цивілізованих алгоритмів і конструктивних форм захисту інтересів різних соціальних груп, узгодження конфліктів інтересів, сприяють мінімізації соціально-економічних і політичних ризиків [85].

На сьогодні у реалізації державної політики об'єктивною є тенденція до дедалі більшого залучення громадянського суспільства до виконання її завдань. У зв'язку із цим зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях [85].

Попри те, що абсолютна більшість українських громадян не належить до жодної громадянської організації, запит на вплив інституцій громадянського суспільства є помітним. Соціологічні опитування ілюструють, що участь в громадських організаціях сприймається як одна з найбільш ефективних форм участі громадян у прийнятті рішень та управлінні на державному і місцевому рівнях [110].

Крім того, на громадськість покладаються очікування у розв'язанні низки проблем в українському суспільстві. Соціологічні дані фіксують таку виразну тенденцію. Призначення громадських організацій вбачається передусім у: контролі за діями влади; виконанні правозахисної та соціальної функцій; участі у виробленні політичних (державних) рішень та у дорадчих органах, наданні пропозицій; захисті природного середовища; організації акції протестів; проведенні незалежних аналітичних досліджень тощо. При цьому, серед тих, хто безпосередньо бере участь в діяльності громадських

організацій, ці показники в більшості позицій є вищими аніж серед тих, хто не бере участь в діяльності громадських організацій [106].

Разом з тим, наявний високий показник, з одного боку, усвідомлення серед українських громадян необхідності їх впливу на зміст державної політики та прийняття політичних рішень, з іншого – підвищення відповідальності й підконтрольності органів державної влади та їх посадових осіб суспільству. Так, за те, щоб реальний вплив на прийняття державних рішень здійснювали прості громадяни, яких це стосується, незалежно від рівня їх компетентності висловилися 40,0 %, за вплив тих громадян, що є компетентними у питаннях, що вирішуються відповідно – 37,2 %; за те, щоб цим займалися виключно державні управлінці і політики – 9,1 %, 12,8 % не визначилися [134]. Так само більшість опитаних громадян висловлюються за підконтрольність дій влади громадськості, суспільству. Розподіл відповідей такий: 23,3 % вважають, що всі без винятку дії влади повинні бути підконтрольні суспільству, 35,0 % – всі, крім тих, що стосуються сфери безпеки і становлять державну таємницю, 19,6 % – лише ті дії, які безпосередньо торкаються інтересів громадян (або окремих груп громадян), 5,9 % – лише в окремих випадках, 2,8 % – не повинні бути підконтрольними, 13,5 % – не визначились [135].

Попри такі виразні запити, в Україні переважно незадіяним лишається резерв впливу громадських організацій, як і в цілому громадян. Йдеться як про залучення їх до виконання певних функцій, традиційно властивих державі, так і про формування державної політики в постійному процесі «узгодження» із суспільством. Це неодмінно супроводжується розширенням кола суб'єктів за рахунок інституцій громадянського суспільства, тобто не обмежується державними інституціями, які визначають зміст державної політики [85].

Вплив таких як громадські організації, професійні спілки, організації роботодавців, творчі спілки та інші, діяльність яких прямо не пов'язана із здійсненням владних повноважень, спрямовується на контроль дій

державних інституцій на національному та місцевому рівнях. Для цього використовуються такі механізми як консультації з громадськістю, участь у громадських радах, у робочих групах, з представників органів державної влади, місцевих органів влади, громадські експертизи і моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади.

Нормативно-правове поле, що сприяє розширенню можливостей функціонування громадянського суспільства, протягом останніх років інтенсивно формується [17]. Значним є нормативне поліпшення умов комунікації між органами місцевого самоврядування та громадськості.

Отже, в силу низки факторів, навіть попри розширення нормативної бази, створення механізмів, йдеться переважно про формалізовану «суб'єктність» громадськості, брак контролю й підзвітності. Особливо це помітно, якщо простежити як враховуються рекомендації, пропозиції громадськості та як корегуються політичні рішення з огляду на експертну і громадську думку. На сьогодні унормовано процедури проведення консультацій з громадськістю із органами виконавчої влади; громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Втім, звітність органів державної влади стосується переважно фактів їх проведення, тоді як моніторинг впливу громадських консультацій та експертиз, а також в цілому громадської думки, на остаточні рішення видається проблематичним [52].

Так, за даними експертного опитування серед причин неефективної взаємодії органів місцевого самоврядування (далі ОМС) з громадськістю передусім: небажання ОМС враховувати пропозиції громадянського суспільства при проведенні консультацій, низька якість пропозицій від громадськості, відсутність належного інформування про проведення консультацій, корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо [102].

Такі ж причини виявляються при співставленні із громадською думкою [51]. Отже, необхідним є подолання таких явищ: по-перше, корумпованості, забюрократизованості органів державної влади, по-друге, суспільної інертності, неготовності громадян відстоювати свої інтереси.

В цілому, взаємодія громадськості із органами місцевого самоврядування ускладнюється через [85].

- використання громадянського суспільства в політичному процесі, штучної активізації у виборчий період, не у відстоюванні інтересів, прав, запитів громадян, а – інтересів партійно-політичних сил, приватних і корпоративних інтересів фінансово-промислових груп, посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування;

- створення імітаційних громадських рухів та ініціатив, які маскуються під стихійні реакції груп громадян, невдоволеними діями чи рішеннями органів державної влади;

- систематичне ігнорування з боку органів державної влади при прийнятті остаточних рішень як громадської думки в цілому, так і позицій громадськості, висловлених в процесі консультацій, в проведених експертизах, моніторингах, слуханнях тощо;

- дискредитацію потенційно ефективних процедур консультацій з громадськістю, громадської експертизи, слухань та ін. Це стосується непрозорості підбору тих, які залучаються до консультацій з громадськістю, а також їх низької результативності, оскільки пропозиції і рекомендації переважно не піддаються ретельному аналізу й не враховуються;

- надання формалізованих відповідей на інформаційні запити до органів державної влади, безпідставних відмов у наданні інформації, а також неналежне і неповне її оприлюднення.

- наповнення веб-сайтів органів державної влади переважно інформацією про фіксацію створення громадських рад, проведення слухань, експертиз, а не їхнього внеску в зміст прийнятих рішень чи їх корегування;

- несиметричність практики соціального діалогу, участі його сторін. В переговорних процесах профспілкова сторона поступається важелям впливу органів державної влади та сторони роботодавців. Роль тих профспілкових організацій та організацій роботодавців, що не входять за встановленим законом цензом у формат соціального діалогу, є мінімальною.

Отже, відкритим є питання ефективності прийнятих нормативно-правових актів, їхнього вдосконалення через впровадження «працюючих» процедур, разом із посиленням відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства. Наступним етапом має стати вдосконалення процедур, що забезпечило б практику врахування органами державної влади позицій громадськості, закріплення принципів відкритості, прозорості, підзвітності [85].

Ефективна модель взаємодії громадянського суспільства із органами місцевого самоврядування потребує:

- забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасне інформування про підготовку політичних рішень;
- подальшого вдосконалення нормативно-правового поля, усунення його прорахунків і прогалин, що має забезпечити результативність процедур консультацій з громадськістю, повноцінне здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;
- розширення меж і змісту громадського контролю за діяльністю органів державної влади, створення додаткових механізмів ефективного контролю громадськості в сферах, які не мають належного правового регулювання;
- охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій з громадськістю питань, що мають першочергове значення для суспільства. Це передусім оцінки ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів; прийняття рішень органів державної влади у сфері регуляторної політики; виконання державних програм, загальнонаціональних та місцевих програм розвитку, стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів тощо;
- забезпечення громадськості належних умов для виконання моніторингових функцій щодо дотримання законодавства в перебігу

передвиборчої компанії та виборчого процесу, дій органів державної влади, політичних партій, ЗМІ, виборчих комісій;

- активізації заходів, пов'язаних із здійсненням інформаційно-просвітницьких, експертно-аналітичних, правозахисних функцій; стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії із органами державної влади та обізнаності щодо визначених законодавством процедур;

- досягнення рівновіддаленості профспілкових організацій від подвійного впливу державних інституцій та організацій роботодавців, що потребує використання усіх можливостей у форматі соціального діалогу та поза ним [119].

Виокремлено основні напрями досягнення ефективної моделі управління, серед яких: 1) реформування шляхом децентралізації системи органів місцевого самоврядування за запропонованою структурою; 2) підвищення рівня професіоналізму посадових осіб; 3) забезпечення відкритості органів місцевого самоврядування та доступності управлінської інформації для громадян (з використанням Інтернет можливостей та новітніх комунікаційних технологій); 4) налагодження дієвих механізмів взаємодії громадськості та громадян з органами місцевого самоврядування за визначеними формами, регулюючи процес законодавчими, адміністративними та судовими інструментами [128].

Запропоновано концептуальну модель механізмів взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування (Рис. 3.4).

За такою моделлю механізми взаємодії громадян, громадськості та органів місцевого самоврядування, – із зворотним зв'язком як у горизонтальній площині (на кожному рівні влади), так і у вертикальній, – зможуть запрацювати з новою якістю.



Рис. 3.4. Концептуальна модель механізмів взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування [128].

Пропозиції, які б допомогли покращити ситуацію:

1. удосконалення механізму обміну інформацією, формування комплексної системи комунікації між органами державної влади, органами
2. удосконалення механізму реалізації виборчого права, яке має бути не складним у застосуванні, із впровадженням системи електронного голосування;
3. підвищення якості роботи громадських рад на всіх рівнях як елементу відкритого діалогу влади з громадськістю;
4. реалізація концепції партнерських стосунків між громадськістю та органами місцевого самоврядування;
5. підвищення професійної підготовки посадових осіб і впровадження державної політики щодо підвищення рівня правової компетентності та громадянської культури;



6. повне технічне переоснащення: запровадження новітніх інформаційних технологій, систем, комп'ютерних мереж, забезпечення комп'ютерною технікою органів місцевого самоврядування всіх рівнів для модернізації, удосконалення форм взаємодії громадськості та органів влади, зокрема, і в режимі інтерактивного спілкування;

7. кінцева мета – запровадження механізму: «людина – центральні органи місцевого самоврядування». Аргументовано: активна громадськість, що виступає індикатором дієвості влади, сприятиме процесам оновлення.

Запропонована концептуальна модель дозволить створити систему державного адміністрування для забезпечення прав, основних свобод людини, громадянина, задоволення його соціально-економічних потреб, що має забезпечити стабільність у суспільстві та демократичний розвиток держави [128].

На державному рівні необхідно впровадити наступні дії [85]:

1. З метою підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства розробити та внести відповідні зміни до законодавства (до діючих Постанов Кабінету Міністрів, якими встановлено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, або в разі прийняття нових нормативно-правових актів), якими передбачити:

- забезпечення відповідальності органів державної влади та посадових осіб, які порушують вимоги згаданих Постанов, перешкоджають роботі представників громадянського суспільства в спільних органах (громадських рада), проведенню громадських експертиз;

- підсилення заходів контролю та моніторингу стану дотримання органами державної влади положень, затверджених згаданими Постановами КМУ;

- оприлюднення в звітах органів державної влади про проведення консультацій, їх результати, міру врахування пропозицій, наданих в процесі

консультацій з громадськістю, а також громадської думки при прийнятті рішень, або обґрунтовану аргументацію їх неврахування.

2. Для оцінки стану реалізації Стратегії і Плану першочергових заходів посилити:

- звітність органів державної влади, на які покладаються заходи щодо їх виконання, зокрема у відповідності до встановлених термінів;

- звітність діяльності створених структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію із громадськістю;

- інформаційне висвітлення на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» та веб-сайті Координаційної Ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України.

3. Запровадити систему моніторингу щодо реагування органів державної влади, в тому числі правоохоронних органів, на результати проведених громадських експертиз і моніторингів, зокрема антикорупційних, рішень, дій, бездіяльності органів державної влади та їх посадових осіб.

4. Ухвалити законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (у новій редакції) та Закону України «Про доступ до публічної інформації» (реєстр. №10455), яким, зокрема, передбачено посилення відповідальності посадових осіб за порушення норм законодавства, у разі не оприлюднення інформації, необґрунтованого віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на інформаційний запит, невмотивованої відмови, надання недостовірної інформації.

5) Ініціювати обов'язкове завчасне оприлюднення до ухвалення усіх проектів нормативно-правових актів, які мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів, обов'язків громадян, з метою надання громадськості можливості надати органам державної влади свої застереження та пропозиції до проектів таких актів. Таке оприлюднення може бути забезпечено або на веб-сайтах відповідних органів державної

влади, або через створення єдиного веб-сайту, із забезпеченням можливості наскрізного пошуку за різними критеріями.

б) Ініціювати розробку і затвердження порядку надання ОГС своїх пропозицій до проектів нормативно-правових актів, який би передбачив стандартну форму пропозиції та її розміщення на веб-сайті. Передбачити вказування у разі врахування конкретної пропозиції до проекту нормативно-правового акту конкретне місце в тексті нормативно-правового акту, у разі відхилення – аргументовану мотивацію.

### 3.3 Рекомендації щодо формування ефективної моделі партнерства органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства

Процес реформування системи інститутів публічної влади передбачає суттєву активізацію участі в його здійсненні інститутів громадянського суспільства на всіх рівнях. При цьому має відбуватися поступова зміна типу соціальних відносин між ОМС і громадськістю – з відносин підпорядкування на відносини діалогу та партнерства. Така співпраця повинна ґрунтуватись на конструктивних, функціональних засадах, що, своєю чергою, актуалізує потребу у виробленні дієвої системи заходів і механізмів взаємодії ОМС, бізнесу та інститутів громадянського суспільства з метою вдосконалення соціальної системи відповідно до публічних інтересів [34].

Сучасний етап характеризується активізацією процесу визнання офіційної ролі громадянського суспільства у становленні та розвитку різних моделей соціальної демократії. Зокрема, уряди багатьох країн Європейського Союзу як формальне підтвердження такого визнання прийняли документи, в яких основний наголос робився на необхідності подальшої інституціоналізації взаємовідносин між «державним сектором» та «третім сектором», оскільки подібна співпраця є вигідною для обох сторін. З одного

боку, вона сприяє активнішому залученню громадян до системи публічної політики та управління (передусім на місцевому та регіональному рівні), з іншого – спонукає державу розробляти нові механізми взаємодії з інститутами громадянського суспільства, які частково звільняють державу від надання окремих послуг населенню [117].

В Запоріжжі взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування відбувається у таких правових формах:

1. Консультації з громадськістю в нормотворчому процесі проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність ОМС, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів. Проведення консультацій з громадськістю має також сприяти налагодженню системного діалогу ОМС і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень із важливих питань суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку району та життєвих інтересів широких верств населення [34].

2. Участь громадських організацій у наданні адміністративних послуг на підставі повноважень, які їм надані законом або нормативно-правовим актом ОМС. Це також залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг; здійснення громадського контролю за діяльністю ОМС у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам місцевого самоврядування експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо [35].

На думку експертів, незначною є частка заходів консультацій із громадськістю з безпосередньою участю представників громадськості порівняно з опосередкованими формами взаємодії, тобто електронними консультаціями тощо. Як і раніше, переважають форми опосередкованої участі громадськості порівняно з формами безпосередньої участі громадськості та взаємодії ОМС з громадянами. Механізм громадських слухань, загальних зборів за участю жителів територіальної громади за місцем проживання, впровадження іншого досвіду реалізуються в меншості випадків [126]. З огляду на це, треба констатувати про неадекватність існуючих норм, зв'язків і механізмів у сфері розвитку громадянського суспільства та його взаємодії з ОМС.

Одним із ключових напрямів модернізації сучасної системи державного управління є створення ефективної системи взаємовідносин, що ґрунтується на поєднанні зусиль держави, бізнесу і громадянського суспільства, ґрунтуючись на адекватних та об'єктивних засадах. Співпрацю інституцій громадянського суспільства і бізнесу потрібно розглядати як важливий показник їх здатності не просто співіснувати поруч із цим сектором, а й залучати підприємницькі структури до фінансування власної діяльності та встановлювати взаємовигідні ділові відносини.

Взаємовигідне партнерство між ОМС та інститутами громадянського суспільства можливе лише за умов паритетного діалогу, тому вкрай актуальною є проблема винаходу новітніх засобів комунікації і відповідної інтеракції. Для оптимізації функціональної дієздатності громадянського суспільства ефективно взаємодіяти з державою воно має бути забезпечено відповідними законодавчими і контролюючими ініціативами та реальним правом моніторингу діяльності владних інституцій.

Основою розвитку функціональної взаємодії держави та громадянського суспільства насамперед мають бути засади самоорганізації, саморегуляції, пропорційності, взаємоінтеграції. Впливовим аспектом виявляється саме пропорційне співвідношення у контексті централізації та

децентралізації владних повноважень між державними і громадянськими організаціями, центром та регіонами. Так, у підсумку, має утворюватися певна саморегуляційна система як результат консенсусної інтеграції взаємодії державної і громадянської площини. Основою такої саморегуляційної системи є зворотній зв'язок між державними та громадянськими елементами, тим самим забезпечуючи здатність до сталого розвитку соціуму загалом [27].

Створення ефективних партнерських відносин між громадянами і ОМС передбачає постійний аналіз проблем, оцінку проблем та інтересів, розвитку взаємодії, співробітництва і взаємної відповідальності; налагодження двостороннього зв'язку, спрямованого на спільний пошук шляхів вирішення найактуальніших проблем; забезпечення довіри з боку громадян до влади [34].

Дієвим інструментом підтримки діалогу влади з громадськістю є обласні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства та співпраці ОМС з громадськістю. Їх основні завдання спрямовані на створення умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження співпраці, фінансову підтримку ініціатив громадськості для спільного вирішення завдань. У межах програм передбачаються фінансові ресурси для проведення публічних консультацій із громадськістю, вивчення громадської думки, проведення конкурсів соціальних проектів серед громадськості, створення ресурсних центрів громадських ініціатив, навчання державних службовців та представників громадськості використанню інструментів громадської участі, проведення форумів соціальних інвестицій тощо [64].

Підвищення ефективності взаємовідносин між органами влади і громадськістю на державному та місцевому рівнях можливо за умови вирішення таких актуальних проблем:

- забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадською та формування громадських рад;

- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадськості з органами місцевого самоврядування;
- недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;
- включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;
- забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з громадськістю на веб-сайтах органів місцевого самоврядування;
- посилення механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за перешкоджання участі громадськості, передусім у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;
- покращення ресурсного забезпечення (фінансового, матеріального, кадрового, інформаційного) структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, відповідальних за взаємодію з громадськістю;
- підвищення кваліфікації як посадових осіб таких підрозділів, так і громадськості щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації політики;
- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як громадськості, так і органів місцевого самоврядування, а також загалом правової, політичної, громадянської культури населення;
- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [38].

Для досягнення належного рівня взаємодії органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства важливе значення має: забезпечення ефективної публічної інформаційної політики органів місцевого самоврядування щодо всіх політико-владних ініціатив,

реформаторських дій, посилення практики публічної звітності органів місцевого самоврядування перед громадськістю з питань, що становлять суспільний інтерес; посилення громадського контролю щодо обов'язкового залучення та повноцінної участі в робочих групах, консультативно-дорадчих органах представників громадських організацій та неурядових аналітичних центрів, їх взаємодії з органами місцевого самоврядування під час розроблення й коригування документів державної політики; пришвидшення органами місцевого самоврядування процесу формування мережі консультативно-дорадчих органів (громадських рад), а також приведення їх роботи у відповідність до оновлених нормативно-правових вимог стосовно участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики та здійснення консультацій із громадськістю; активізації розроблення оновленої Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, забезпечення повноцінної участі в цьому процесі громадськості [50].

Суттєвим кроком, що сприятиме формуванню ефективної моделі партнерства інститутів публічної влади і громадянського суспільства, має стати прийняття концепції взаємодії ОМС з громадянським суспільством. Ключовими принципами такої взаємодії повинні бути: розширений соціальний діалог; надання рівних можливостей та забезпечення функціонального балансу між державними інтересами та інтересами окремих позадержавних інституцій; взаємовідповідальність; визнання державою багатоманітності видів діяльності інститутів громадянського суспільства; участь у виробленні політики, прийнятті рішень та їх реалізації; мінімізований рівень вертикального втручання держави; ефективність, гнучкість; повага, довіра, толерантність, визнання своєрідності іншої сторони; інформаційна відкритість взаємодії між сторонами [34].

Отже, основними напрямками оптимізації системи партнерських відносин інститутів влади та громадянського суспільства є: забезпечення відповідних правових умов для функціонування та розвитку інститутів громадянського суспільства; активізація дієвої співпраці органів публічної



влади з громадськістю в процесі вироблення і реалізації політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; підтримка ініціатив та залучення потенціалу громадських організацій у сфері надання публічних послуг та вирішення соціальних проблем громадян; підвищення рівня інституційної спроможності суб'єктів громадянського суспільства щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації публічної політики; використання інтерактивних форм зв'язків із громадськістю; підвищення рівня інформованості суспільства шляхом провадження ефективної інформаційно-просвітницької роботи щодо діяльності інститутів громадянського суспільства.

#### Висновки до третього розділу

Розширення взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими інституціями доцільно розглядати як постійну партнерську співпрацю з використанням потенціалу громадських об'єднань для задоволення публічних потреб. Водночас перехід від відомчої орієнтації діяльності до орієнтації на потреби громадян буде сприяти підвищенню рівня довіри з боку громадян, що передбачає переосмислення ролі держави у взаємовідносинах із громадянами, зміну пріоритетів і цінностей.

Ідея сервісного публічного управління ґрунтується на якісно новому підході та характеризується специфічною формою організації ОМС, спрямованою не на керування суспільством, а на надання йому послуг. Однією з ключових функцій сервісного публічного управління визнається обслуговування громадян з метою задоволення їх потреб і захисту їх інтересів, з огляду на що особи у відносинах із ОМС є не прохачами, а споживачами послуг, чутливість до запитів громадян; розвиток кадрового потенціалу державного управління; залучення до співпраці неурядових організацій; розвиток «онлайн-послуг» тощо [34].

## ВИСНОВКИ

У роботі запропоновано теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання щодо удосконалення механізмів взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні; конкретизовано напрямок, в якому в сучасних умовах необхідний подальший науковий пошук. Отримані в процесі дослідження результати, його реалізовані мета та завдання дають підстави для формулювання низки узагальнюючих висновків, пропозицій та рекомендацій, які мають теоретичне та практичне значення.

1. Взаємодія громадськості з органами місцевого самоврядування постійно привертає увагу фахівців і науковців, що обумовлено суспільно-політичними процесами, які відбуваються в Україні. Проте, як засвідчив теоретичний аналіз проблематики, ще й досі відсутнє комплексне наукове напрацювання, яке врахувало би досвід минулого, сучасні суспільно-політичні зміни, що відбулися і відбуваються, зарубіжну практику та запропонувало б дієву, ефективну українську модель державного управління та місцевого самоврядування. Дослідження в цьому напрямку тривають.

Визначення проблематики в межах термінів і понять, таких, як: «громадськість», «територіальна громада», «громадська думка», «громадянське суспільство», «органи державної влади» та «органи місцевого самоврядування», «соціальна взаємодія», «державне управління», «державна служба», «публічне адміністрування» – виявило необхідність переосмислення терміна «територіальна громада» та розширення його до «територіальна громада України». Удосконалено понятійно-категоріальний апарат: запропоновано визначення поняття «механізмів взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування» як сукупності форм, методів та інструментів, що існують у системі публічного адміністрування та забезпечують гармонізацію відносин громадськості з ОМС.

2. Узагальнення міжнародного досвіду за класифікаціями моделей державного управління та місцевого самоврядування надало змогу виявити кращі зарубіжні практики взаємодії громадськості та ОМС. На прикладі існуючих моделей було обґрунтовано, що Україна, розвиваючись за континентальною/європейською моделлю управління, має адаптувати такі європейські засади «належного врядування», як: участь громадян в управлінні; верховенство закону; підзвітність громадськості; стратегічне бачення перспектив та ін.

Розглянувши еволюцію громадського устрою в Україні, було обґрунтовано, що пошуки ефективної моделі місцевого самоврядування мають передбачати не лише зарубіжний досвід, а й власне історичне надбання, ідентичність народу та його менталітет, які безпосередньо впливають на розвиток сучасних взаємовідносин ОМС та громадян.

3. Здійснено аналіз існуючих механізмів взаємодії громадськості та органів публічної влади, який засвідчив, що в Україні відбувається осучаснення територіальної громади (першооснови місцевого самоврядування). Вплив інформатизації на суспільне життя, нові засоби комунікацій, зокрема, інтернет-спілкування значно пришвидшили обмін інформацією, розширили межі діяльності людей, громадськості.

4. Комплексний аналіз надав змогу визначити зазначені проблеми та проаналізувати їх за напрямками: нормативно-правові, фінансово-економічні, соціально-культурні та організаційні.

Доведено, що проблеми ОМС взаємопов'язані з їх взаємодією з громадськістю, а механізми зворотного зв'язку справляють значний вплив на стан суспільних відносин. Дослідження виявило: взаємовідносини органів місцевого самоврядування з громадськістю характеризуються як розірваний ланцюг; громадськості в правовому полі передбачена необхідна кількість форм для взаємодії, але вона не використовує їх належним чином; представниками ОМС для діалогу не докладається необхідних зусиль; не завжди витримують умову: уникати примусових форм взаємодії; недостатній

рівень професіоналізму посадових осіб заважає забезпечити дієвий зворотний зв'язок із громадськістю, що призводить до зниження рівня довіри до влади; диспропорція розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, із зменшенням повноважень останніх, призвела до того, що громадськість не здійснює свої права у повній мірі; відсутність конструктивного діалогу органів публічної влади з громадськістю періодично призводить до радикальних проявів останньої та є ознакою недостатньої зрілості, неналежної розвиненості інститутів громадянського суспільства в Україні. Дослідження діяльності органів місцевого самоврядування, проблем їх зворотного зв'язку з громадськістю дозволило з'ясувати механізми взаємодії, які потребують модернізації.

5. Сформульовано базові принципи системного підходу до реалізації напрямів реформування державного управління та місцевого самоврядування, що дозволило виробити рекомендації щодо вдосконалення механізмів взаємодії громадськості з ОМС.

Запропоновано концептуальну модель механізмів взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що за умови створення механізму зворотного зв'язку «громадянин – влада», – як у горизонтальній площині (на кожному рівні влади), так і у вертикальній, – оновляться й механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади. Концепцією партнерських стосунків доведено: активна громадськість, що виступає індикатором дієвості влади, сприятиме процесам оновлення.

Висловлено пропозиції щодо удосконалення механізмів взаємодії громадськості та ОМС, серед першочергових завдань обґрунтовано необхідність реалізації державної політики інформатизації на всіх рівнях форм взаємодії громадськості і ОМС, кінцева мета – запровадження механізму: «людина – органи місцевого самоврядування».

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Аксьонова В. І. Методологічні засади міжкультурної комунікації в контексті сучасного інформаційного суспільства. *Гілея : науковий вісник : [зб. наук. пр.]*. К. : Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2011. Вип. 49. С. 311–319.
2. Алексєєв В. М. Взаємовідносини держави та суспільства в Україні : монографія. Чернівці : Технодрук, 2010. 524 с.
3. Анісімович-Шевчук О. З. Політична комунікація як системоутворюючий фактор політичного життя суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» Л., 2010. 19 с.
4. Артеменко І. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації молодіжної політики. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017
5. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. К: *Центр сприяння інституційному розвитку державної служби*. 2006. 250 с.
6. Ахмедова О.О., Халецький А.В. Основи організації громадянського суспільства: навчальний-методичний посібник. Донецьк. Видавництво «Донбас», ООО «РА Ваш імідж», 2012. 125 с.
7. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 . К., 2006. 18 с.
8. Бабінова О. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Актуал. пробл. держ. упр: *зб. наук. пр. Дніпропетровськ* : ДРІДУ НАДУ, 2005. № 1 (19). С. 83–90.

9. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії [Текст] : монографія . Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. С 187— 190.
10. Бостан С. К. Міждисциплінарний підхід при вивченні фундаментальних юридичних дисциплін. Держава та 197 регіони. Сер. : Право. 2014. № 4. С. 180–184.
11. Буруковська Н. В. Теорія суспільства крізь призму комунікативної етики . Вісник Академії адвокатури України. 2009. № 1. С. 26–31.
12. Буханевич А. І. Забезпечення принципів в відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю [Електронний ресурс] Державне управління удосконалення та розвиток : ел. наук. фах. вид. 2010.
13. Влада і суспільство: діалог через громадськість / URL: [.http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web\\_alldocs/DocP5L6C](http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/DocP5L6C).
14. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; сост., общ.ред. и послесл. Ю. Н.Давыдова ; предисл П. П. Гайденко ; пер. с нем. М. : Прогресс, 1990. 808 с.
15. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К. ;Ірпінь : Перун, 2001. 1440 с.
16. Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства : роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лют. 2011 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>
17. Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства [Електронний ресурс] : роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.
18. Взаємодія з громадськістю в умовах реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківськ. центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ; 2012. С. 195.

19. Виконавча влада в Україні : навчальний посібник / Нижник Н.Р. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 128 с.
20. Віталій Т. Інформаційно-комунікативний аспект політичного маркетингу / URL: <http://dspace.nbuiv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26842/09-Temerivskiyi.pdf?%20sequence=1>
21. Войтович Р. В. Механізми реалізації зв'язків з громадськістю в державному управлінні : навчальний посібник. / Р. В. Войтович. К. : Вид-во НАДУ, 2007. 72 с.
22. Воронкова В. Г. Формування синергетично-рефлексивної моделі само-управлінського суспільства: цивілізаційний контекст / В. Г. Воронкова // Гуманітарний вісник ЗДІА. Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2012. № 49. С. 17–29
23. Воронкова В.Г., Кивлюк О., Нікітенко В., Рижова І. Stem-освіта як фактор становлення і розвитку smart-суспільства. / 2017.С.81.
24. Глава держави: «Влада повинна вести відкритий діалог із суспільством». – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/22005.html>. – Назва з екрана.
25. Готун А. Основні концепції дослідження комунікації в політичній системі суспільства. Політичний менеджмент. 2011. № 1. С. 75–86.
26. Григорян О. О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) [Електронний ресурс] / О. О. Григорян. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf>.
27. Громадські організації в Україні у 2010 році: статистичний бюлетень / Держкомстат України. К.: ДП «Інформ.-аналіт. агенство», 2011. С.9.

28. Громадянське суспільство в Україні та «політика ідентичності» / Ю. Тищенко, С. Горобчишина; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К.: Агенство «Україна», 2010. 76 с.
29. Дегтяр А.О., Халецький А.В., Белай С.В. Взаємодія органів державної влади з громадськістю: теорія та практика державного управління: монографія. Донецьк: Видавництво «Донбас», ООО «РА Ваш імідж», 2012. 415 с.
30. Дрешпак В. М. Топологія лідерства у комунікативному просторі регіону. Управлінське лідерство: виклики сьогодення : кол. монографія.. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2013. С. 36- 44.
31. Дрешпак В. М., Брус Т. М., Тинкован О. В. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади: навчальний посібник. / За заг. ред. В. М. Дрешпака. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. 160 с.
32. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України ; наук. Редкол.: Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук. редкол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співгол.) та ін. ; ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України. Л. : ЛРІДУ НАДУ. 630 с.
33. Єжижанська Т. С. Основні підходи до вивчення комунікації . Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Серія: Культура і соціальні комунікації. 2010. Вип. 2. С. 28–35.
34. Загальнонаціональне опитування населення України було проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва спільно з фірмою «Ukrainiansociologyservice» з 18 по 27 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://dif.org.ua/ua/press/dkvwkepgvwep>
35. Загальнонаціональне опитування населення України було проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з фірмою «Ukrainiansociologyservice» з 18 по 27 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://dif.org.ua/ua/press/dkvwkepgvwep>



36. Загороднюк С. В., Євмешкіна О. Л., Лещенко В. В. *Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія*. НАДУ, 2014. 180 с.
37. Загорський В. С., Шевчук П. І., Серант А. Й. [та ін.]; *Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : монографія / кол. авт. : , за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 328 с*
38. Закони України «Про соціальний діалог в Україні», «Про доступ до публічної інформації», «Про громадські об'єднання», Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації», Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».
39. Запорізька міська рада. URL: <https://zp.gov.ua>.
40. Зарічний О. *Участь громадськості у здійсненні публічної влади*. Львів, 2017р. URL: [http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/39390/1/dysertaciya\\_na\\_zdobuttya\\_naukovogo\\_stupenya\\_kandydata\\_nauk\\_zarichnogo\\_o.a.pdf](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/39390/1/dysertaciya_na_zdobuttya_naukovogo_stupenya_kandydata_nauk_zarichnogo_o.a.pdf)
41. Зацерковний В. І., Тішаєв І. В., Демидов В. К. *Методологія наукових досліджень : навчальний посібник* Ніжин : НДУ ім. М. Гоголя, 2017. 236 с.
42. Зверинцев А. Б. *Коммуникационный менеджмент : рабочая книга менеджера* РР .2-е изд., испр. СПб.: Союз, 1997. 288с.
43. Звіт про діяльність районної адміністрації. URL: [https://zp.gov.ua/upload/editor/shra\\_pasport\\_18-01-2018.pdf](https://zp.gov.ua/upload/editor/shra_pasport_18-01-2018.pdf)
44. Казимирова І. А. *Комунікаційна політика – комунікативна політика*. Термінологічний вісник. 2011. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/terv\\_2011\\_1\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/terv_2011_1_26)

45. Карпчук Н. П. Комунікаційна політика Європейського Союзу : План Д для діалогу, демократії та дебатів. Науковий вісник Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. 2011. № 20. С. 54–57
46. Климанська Л. Д. Соціально-комунікативні технології в політиці: Таємниці політичної “кухні” : монографія . Львів : Вид. національного ун-ту «Львівська політехніка», 2007. 332 с.
47. Клименюк О. В. Методологія та методо-наукового дослідження : навчальний посібник. К. :Міленіум, 2006. 186 с.
48. Князєв В. Держава і громадянське суспільство: еволюція стосунків та їх осмислення // Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи. К.: Б.в., 2001. 252 с.
49. Ковриженко К. С. Фінальний аналітичний звіт “Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади”. Всеукр. громад. організація “Комітет виборців України”. К. : КВУ, 2012. 50 с.
50. Ковриженко К.С. Фінальний аналітичний звіт «Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади». Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України». К.: КВУ, 2012. С.50.
51. Колосовська І. Формування ефективної моделі партнерства інститутів публічної влади та громадянського суспільства [Текст] : Збірник наукових праць. Вип. 45, 2015.
52. Комаровского В.С. Управление общественными отношениями : учебник. М.: Изд-во РАГС, 2003. 400 с.
53. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіц. вісн. України.2010. № 72/1. (Спец. вип.). Ст. 2598.
54. Конституція України від 28.06.1996 р. (ст.118, 119) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
55. Консультації з громадськістю : [досвід Великоберезнянської районної державної адміністрації]. URL: <http://www.vberez.gov.ua/ua/467.htm>.  
– Назва з екрана.

56. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035-р (втратило чинність) // Офіц. вісн. України. 2007. № 89. Ст. 3284.

57. Костицький М. В. Про діалектику як методологію юридичної науки. Філософські та методологічні проблеми права. 2012. № 1. С. 3-17.

58. Косцова І. Герменевтичний метод тлумачення норм права: історична та юридична . URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/jun/4835/kostsova.pdf>

59. Кохан А. І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні. Вісник НАДУ «Державне управління: теорія та практика». 2011. № 1. С. 2–8.

60. Крутій О. М. Державно-управлінський аспект діалогу органів влади та громадськості: від форми спілкування до методологічної основи. Електронний ресурс.URL: [http://www.nbuuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vamsu\\_du/2011\\_2/Krutii.htm](http://www.nbuuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2011_2/Krutii.htm).

61. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. 302 с.

62. Лациба М. В., Красносільська А. О., Вінніков О. Ю. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К. : Агентство “Україна”, 2011. 132 с.

63. Лациба М. В., Красносільська А. О., Вінніков О. Ю. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? [Текст] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. К. : Агентство “Україна”, 2011. С. 98.

64. Лациба М.В., Красносільська А.О. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? Укр. незалеж. центр політич. дослідж. К.: Агенство «Україна», 2011. С.47, 58.

65. Литвиненко В. В. Комунікативна та комунікаційна системи – диференціація понять . Актуальні питання масової комунікації. 2013. Вип. 14. С. 30–32.
66. Мазур В. Г. Комунікація як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні . URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313>
67. Максименюк М.Ю. Філософські засади публічного адміністрування // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії / ред. В. Г. Воронкова. - Запоріжжя, 2015. - Вип. 61. - С. 206-223.
68. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник. Луцьк. Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
69. Мелешкина Е. Ю. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа. Весь мир, 2001. 304 с.
70. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій: навчальний посібник. А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Н. М. Кривокульська. Київ : ВД “Професіонал”, 2006 р. 464 с.
71. Митикасов А. Проблеми місцевого самоврядування на сучасному шляху євроінтеграції України. Науковий керівник – к.е.н., доц. Мороз О.С. / Матеріали XXIV науково-технічної конференції студентів, магістрантів, аспірантів, молодих вчених та викладачів. ІННІ ЗНУ. Запоріжжя: ЗНУ. 2020 р.410 с. С.324.
72. Митикасов А.. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления и общественности в Украине. Научный рук. – к. э.н., доц. Мороз О.С. Tarptautinė mokslinė – praktinė konferencija mokslas ir praktika: aktualijos ir perspektyvos KONFERENCIJOS TEZIŲ RINKINYS 2020 gegužės 21-22 d. Marijampolė ir Kaunas, Lietuva/ 2020 131 s.C.61-52. [https://www.marko.lt/wp-content/uploads/2020/06/BOOK-OF-ABSTRACTS\\_2020\\_MARIJAMPOL%C4%96\\_KAUNAS.pdf](https://www.marko.lt/wp-content/uploads/2020/06/BOOK-OF-ABSTRACTS_2020_MARIJAMPOL%C4%96_KAUNAS.pdf)
73. Михеев В. А. Основы социального партнерства: теория и политика. М. : Экзамен, 2001. 448 с.

74. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щоріч. Послання Президента України до Верховної Ради України. К., 2011. 432 с.
75. Моисеев В. А. Пабликрилейшинз : теория и практика. К. : АИРА-Р, 1999.
76. Московец В. І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії. Форум права. 2011. № 2. С. 630–634.
77. Надійний прес-офіс. Довідник професіонала» – публікація Служби міжнародних інформаційних програм Державного Департаменту США. URL: [http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what\\_is\\_civil\\_society.html](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.html).
78. Надрага В. І. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. К., 2003. 16 с.
79. Назимко Є. С. Діалектичний метод пізнання кримінально-правових явищ: теоретичний аспект. Право і суспільство. 2011. № 4. С. 128–131.
80. Николаев В. Г. Символический интеракционизм Герберта Блумера. Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 11: Социология. РЖ. 2008. № 3. С. 133–154.
81. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка (М-О). М. :Азъ, 1992. 1539 с.
82. Онуфрієнко Г. Термін комунікація в поняттєвому вимірі й лінгвістичному контексті. Вісник національного університету «Львівська політехніка». 2010. № 675. С. 154–160.
83. Організація Об'єднаних Націй . URL : <https://www.un.org>
84. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід: наук.-методічний видання / Під наук. керівн. О.С. Поважного. Донецьк. Донецький держ. ун-т управління, 2011. 107 с.

85. Палій Г.О. «Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади.» URL : <http://old2.niss.gov.ua/articles/881/>

86. Пилаєва В. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. Харків, 2017.

87. Пілат Є. Г. Аналіз змісту поняття «публічна інформація» у співвідношенні з поняттям «офіційна інформація». Науковий вісник державного університету. 2015. Вип. 4. т. 2. С. 125–129.

88. Пісоцький В. Комунікативна активність територіальної громади в процесі здійснення місцевого самоврядування в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 4. С. 240–251.

89. Положення про відділ організаційної та кадрової роботи районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району.

90. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

91. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіц. вісн. України. 2010. № 84. Ст. 2945.

92. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 черв. 2011 р. № 771. Офіц. вісн. України. 2011. № 55. Ст. 2210.

93. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : 7 Постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 555. Офіц. вісн. України. 2011. № 41. Ст. 1669.

94. Про звернення: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.

95. Про інформацію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

96. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України / [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

97. Про місцеві державні адміністрації: Закон України Редакція від 16.10.2020 №586-XIV URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

98. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212.Офіц. вісн. України. 2012. № 26. Ст. 966.

99. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента від 24 березня 2012 р. № 212/2012. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» від 5 квітня 2012 р. № 220-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>

100. Ракша О. Співробітництво Дніпропетровської області с країнами ЄС /Дніпро; ДРУДУ НАДУ, 2017

101. Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування. Київ,2013. URL: [http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh\\_gromada-289cd.pdf](http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh_gromada-289cd.pdf)

102. Розвиток громадянського суспільства в Україні... — С. 55.

103. Розпутенка І. В. Ефективність державного управління : монографія. К. : КІС, 2002. 420 с.

104. Романенко Є. О. Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. : НАДУ, 2014.– 399 с.

105. Селіванов М. В. Проблеми трансформації державної політики і чинного права в Україні. Трансформація політики в право: різні традиції та досвід : матер. Міжнар. наук. конф., 9–12 листопада 2005 р. за ред. акад. НАН України, акад. АПрН України В. Я. Тація. Х. : Право, 2006. 288 с.

106. Семьоркіна О. М. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства. URL:<http://www.minjust.gov.ua/0/33679>.

107. Соловйов С. Г. Інформаційна й комунікативна складові повідомлення в державно-управлінській комунікації. Публічне адміністрування: теорія та практика : Ел. зб. наук. пр. 2013.

108. Соснін О. В., Воронкова В. Г., Ажажа М. А., Філософія гуманістичного менеджменту (соціально-політичні, соціально-економічні, соціально-антропологічні виміри): // навчальний посібник / Запоріжжя: Дике поле - 2016 - 356 с.

109. Твердохлебов Є. О. Теоретичні засади дослідження комунікативної взаємодії в публічному управлінні / Є. О. Твердохлебов // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 2. – С. 82–91.

110. Телешун С. О., Рейтерович І. В., Ситник С. В. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики [Текст] : наук. розроб. . К. : НАДУ, 2013. С. 23.

111. Темерівський В. Інформаційно-комунікативний аспект політичного маркетингу. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї / Ін-т політ. і етнонац. дослідження. І. Ф. Кураса, Укр. центр політ. менеджменту, Асоціація політ. наук України, Укр. акад. політ. наук, Чорноморський Держ. ун-т ім. П. Могили. К., 2011. Вип. 22. С. 95–105.



112. Терещенко Д.А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : дис. ... канд. наук з державного управління: 25.00.02 . Харківський РІДУ. Харків, 2009. 207 с.

113. Тимошенко Н. В. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: «сіамські близнюки» чи узгоджена пара? Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44 (1). С. 125–131.

114. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 2945.

115. Тихомирова Є. Б., Карпчук Н., Митко А. Актуальні проблеми формування та розвитку європейського інформаційного простору : монографія . Луцьк : Терен, 2012. 352 с.

116. Тур М. Комунікативна влада: утопія чи реальність? Цінності громадянського суспільства і моральний вибір: український досвід. 2006. № 1. С. 211–220.

117. Українське суспільство 1992-2010: Соціологічний моніторинг / НАН України, Ін-т. соціології; За ред. В.М. Ворони, М.О. Шульги. – К.: [Ін-т соціології НАНУ: ТОВ «Фоліант»], 2010. 635 с . С.621.

118. Фігель Ю. О. Поняття правової культури особи: її сутність та зміст. Європейські перспективи. 2013. № 4. С. 23–28.

119. Формування соціального діалогу: світовий досвід і практика. Аналітична доповідь / за ред. М.М.Розумного. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/616/>; Більовський О. Основні напрями вдосконалення системи соціального партнерства в Україні. Аналітична записка. [Електронний ресурс ]. URL: <http://www.niss.gov.ua/catalogue/12/>

120. Фурсін О.О. Шляхи і напрями удосконалення механізмів соціально-орієнтованого державного управління на рівні регіону // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2012. Вип.48. С.172-188.

121. Халецький А. В. Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства / А. Халецький //Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" – 2012 - Вип. № 11, 2012. - Режим доступу : [file:///G:/Duur\\_2012\\_11\\_12.pdf](file:///G:/Duur_2012_11_12.pdf)

122. Халецький А.В. Зарубіжний досвід взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: VII міжнар. наук.-практ. конф., Полтава, 28 листопада 2012 р. – Ч. II. – Полтава: Полтавський нац. техн. ун-т імені Юрія Кондратюка, 2012. С. 57–60.

123. Ховрин А. Ю. Социальное партнерство в государственной молодежной политике: реализация потенциала студенчества. Интеграция образования. 2005. № 1/2. С. 8-9.

124. Ховрин А. Ю. Социальное партнерство как основа реализации государственной молодежной политики. Положение молодежи и реализация молодежной политики в Российской Федерации (2002-2006 гг.) : монография. М., 2008. Ч. 2. С. 91-119.

125. Чальцева О. М. Просторові виміри публічної політики. Актуальні проблеми політики. 2015. Вип. 56. С. 21–31.

126. Чи повинні прості громадяни мати реальний вплив на прийняття державних рішень? (Дослідження проведене соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова з 19 по 25 червня 2008 р.). URL: [http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll\\_id=360](http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=360)

127. Шарков Ф. И. Политический консалтинг (специализация курса «Консалтинг в связях с общественностью»): учебный пособ. М.: Издательско-торговая кооперация «Дашков и К», 2004. 460 с.

128. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні. Автореферат. УДК 351; 351.71/88 (477).Київ, 2017
129. Шевченківська районна адміністрація. URL: <https://zp.gov.ua/ru/page/shevchenkivskij>
130. Шевченко В. Н. Управление общественными отношениями : методічний посібник. М. : РАГС, 2014. 42 с.
131. Шиманова О. Теоретичні основи дослідження політичної комунікації . 2007. URL:[http://vlp.com.ua/files/30\\_33.pdf](http://vlp.com.ua/files/30_33.pdf)
132. Шотурма Н. Комунікативна політика органів місцевого самоврядування. Івано-Франківськ, 2016.
133. Штатний розпис районної адміністрації Запорізької міської ради по Шевченківському району.
134. Яблонський В. М., Вознюк П. Ф., Горелов Д. М. Розвиток громадянського суспільства в Україні [Текст] : аналіт. доп. . за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. К. : НІСД, 2015. С. 51. 4. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики... С. 29.
135. Якою мірою дії влади повинні бути підконтрольні громадськості, суспільству? (Дослідження проведене соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова з 19 по 25 червня 2008 р.) URL: [http://www.ucerps.org/ukr/poll.php?poll\\_id=361](http://www.ucerps.org/ukr/poll.php?poll_id=361)
136. Ярошенко В. М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості. Наукові праці. Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: Політологія. 2012. Т. 182, вип. 170. С. 85–91.
137. Ященко Е. М. Вплив педагогічного спілкування на формування комунікативної культури майбутніх економістів: виховний аспект. Витоки педагогічної майстерності: збірник наукових праць Полтавського національного педагогічного університету ім. В. Г. Короленка. Полтава, 2012. Вип. 10. С. 345–350.

138. BallCarolyn. Whatis Transparency Public Integrity. 2009. № 11 (4). P. 293–307. 296. Biuletyn Informacji Publicznej
139. Dobek-Ostrowska B. Komunikowanie politycznei publiczne . Warszawa :Wyd-woNaukowe PWN, 2012. 276 s.
140. Dobek-Ostrowska B. Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Warszawa :Astrum, 2007. 253 s.
141. Jas-KoziarkiewiczM. Prawnei instytucjonalne podstawy polityki informacyjnej Unii Europejskiej Przegląd Europejski. 2015. № 2. S. 26–57.
142. Stasiak-JazukiewiczE. PolitykamedialnaUnii Europejskiej: akademickie podręczniki. Warszawa :Poltextu, 2011. 544 s.
143. The Rome Consensus: Communication for Development – A Major Pillar
144. for Development and Change, in: World Congress on Communication for
145. Development, 2006 [Electronic resource]. URL :
146. <http://topics.developmentgateway.org/ict/rc/filedownload.do~itemId=1079207>
147. TrasparencyInternational. The Anti-Corruption Plain Language Guide [Electronic resource]. URL : [http://tischool.lt/wp-content/uploads/2011/02/TI\\_Plain\\_Language\\_Guide\\_280709.pdf.?operation=1&iid=133](http://tischool.lt/wp-content/uploads/2011/02/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.?operation=1&iid=133).