

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет  
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права  
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

**Дипломна кваліфікаційна робота**  
на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

тема: **«ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З  
ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ЗАСІБ ВИРШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПИТАНЬ»**

**Виконав:**

студент групи 2м ДС спеціальності 281  
«Публічне управління та адміністрування»  
ступеня вищої освіти магістр

\_\_\_\_\_ Д. В. Поліщук

**Науковий керівник:**

професор кафедри публічного управління,  
адміністрування та права,  
д.держ.упр.

\_\_\_\_\_ В. П. Задорожний

## **Бібліографічний опис та анотація магістерської роботи**

**Бібліографічний опис.** Поліщук Денис Володимирович. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю як засіб вирішення соціальних питань. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права. Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: професор кафедри публічного управління, адміністрування та права, д.держ.упр. Задорожний Володимир Петрович. Полтава, 2022 рік.

**Зміст роботи:** робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

**Анотація.** У роботі визначено суть та об'єктивний зміст генезису зв'язків з громадськістю в публічному управлінні; місце зв'язків з громадськістю в процесі формування та реалізації політики місцевого розвитку мікрорегіонів; принципи взаємодії публічної влади з громадськістю; також в роботі здійснено оцінку моделі зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування; розглянуто правові засади забезпечення системи зв'язків між органами місцевого самоврядування та громадськістю; проаналізовано мотивацію як один із механізмів налагодження зв'язків місцевих органів влади з громадськістю; встановлено шляхи вдосконалення взаємодії органів публічної влади з громадськістю як індикатора прозорості та відкритості; обґрунтовано потребу вдосконалення партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю; запропоновано шляхи використання краудсорсингу: використання колективного інтелекту громадськості для розвитку органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** орган місцевого самоврядування, взаємодія з громадськістю, публічне адміністрування, звернення, запит, сайт, орган самоорганізації населення, соціальні мережі.

Завдання  
(на кафедрі - )

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЗВ'ЯЗКАМИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....</b>	<b>9</b>
1.1 Генезис зв'язків з громадськістю в публічному управлінні.....	9
1.2 Місце зв'язків з громадськістю в процесі формування та реалізації політики місцевого розвитку мікрорегіонів.....	17
1.3 Принципи взаємодії публічної влади з громадськістю.....	24
<b>РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЗВ'ЯЗКІВ МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ.....</b>	<b>34</b>
2.1. Характеристика моделей зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування.....	34
2.2. Аналіз нормативно-правових засад забезпечення системи зв'язків між органами місцевого самоврядування та громадськістю.....	41
2.3 Мотивація як один із механізмів налагодження зв'язків місцевих органів влади з громадськістю.....	49
<b>РОЗДІЛ 3 ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗВ'ЯЗКІВ МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ.....</b>	<b>58</b>
3.1 Взаємодія органів публічної влади з громадськістю як індикатор прозорості та відкритості.....	58
3.2 Вдосконалення партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю.....	66
3.3 Краудсорсинг: використання колективного інтелекту громадськості для розвитку органів місцевого самоврядування.....	72
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>83</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>88</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>100</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Наша держава переживає доленосний період свого розвитку. Зовнішні і внутрішні виклики не залишають альтернатив руху в бік інтеграції європейських цінностей та розвитку ефективного публічного управління. Однак такий рух вимагає переусвідомлення та оптимізації більшості механізмів організації влади та підходів до її реалізації. У даному аспекті найбільш важливою є орієнтація владних інституцій на потреби пересічного громадянина, розвитку засад відкритої та сервісно-орієнтованої держави. Безперечно основою зазначеного є триваюча тенденція децентралізації. Віховим є утворення сотень об'єднаних територіальних громад в Україні. Однак такі утворення це тільки початок реформи.

Без перебільшень успіх децентралізаційних зусиль є основою подальшого розвитку України на десятилітні і можливо столітню перспективу, і за наявних обставин ми не маємо права на поразку. Для завершення децентралізаційної реформи не достатньо політичної волі і підтримки суспільства. Потрібна максимальна і потужна концентрація усіх наявних ресурсів, у тому числі зусилля практиків і теоретиків місцевого управління. Не секрет, що керівництво ОМС постає перед багатьма соціальними та економічними викликами, які потрібно негайно вирішувати. Однак чи не найголовнішим викликом є потреба переусвідомлення стилю управління, його переорієнтація на взаємодію і комунікацію із громадянами, громадськістю.

Саме на місцях взаємодія із громадськістю визначає успіх та перспективи розвитку громад. На жаль, за період незалежності місцева влада не вбачала великих перспектив комунікування із громадськістю. Тільки зараз, в умовах справжнього налагодження системи місцевого публічного управління така взаємодія стала основою усього механізму владних відносин.

Налагодження системи комунікаційних зв'язків влади ОМС і громадськості є тривалим однак перспективним процесом. При її побудові потрібно орієнтуватися на головні цінності публічного управління: довіру,

відкритість, спільність інтересів, повагу до прав громадян. Не менш важливою є імплементація практик розвинутих країн, теоритичний базис, належне нормативне забезпечення. Комунікація громади та влади носить відбиток унікальності кожного ОМС, тому важливий обмін досвідом, дискусія, наукові розвідки. Важливою є кадрова політика та підготовка фахівців апарату ОМС, здатних до розвитку та вдосконалення комунікативної взаємодії на місцях.

**Аналіз останніх досліджень та наукових праць.** Теоретичним підґрунтям для підготовки магістерської роботи стали наукові надбання з публічного управління, філософії, теорії комунікації, менеджменту, діяльності органів місцевого самоврядування. Дослідження особливостей організації комунікаційної взаємодії органів місцевого самоврядування і громадськості базується на наукових дослідженнях та наукових працях Августина А., Богача Ю., Бобика В., Дудкіної О., Желюк Т., Возного С., Година В., Королюка Ю., Мельник А, Монастирського Г., Попович Т., Терещенки В., Шкільняка М. та ін. Незважаючи на те, що у вивченні даного питання є значні досягнення, все ж воно потребує подальших наукових розробок щодо реалізації в конкретних місцевих органах влади і зокрема у Полтавській міській раді.

**Метою дипломної роботи** є аналіз взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю як засіб вирішення соціальних питань (на прикладі Полтавської міської ради) та обґрунтування шляхів його удосконалення та розвитку. Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- з'ясувати суть та об'єктивний зміст генезису зв'язків з громадськістю в публічному управлінні;
- визначити місце зв'язків з громадськістю в процесі формування та реалізації політики місцевого розвитку мікрорегіонів;
- проаналізувати принципи взаємодії публічної влади з громадськістю;
- здійснити оцінку моделі зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування;

- розглянути правові засади забезпечення системи зв'язків між органами місцевого самоврядування та громадськістю;
- проаналізувати мотивацію як один із механізмів налагодження зв'язків місцевих органів влади з громадськістю;
- встановити шляхи вдосконалення взаємодії органів публічної влади з громадськістю як індикатора прозорості та відкритості;
- обґрунтувати потребу вдосконалення партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю;
- запропонувати шляхи використання краудсорсингу: використання колективного інтелекту громадськості для розвитку органів місцевого самоврядування.

**Об'єктом дослідження** є процеси формування та реалізації взаємодії органів влади з громадськістю у контексті державно-управлінської діяльності.

**Предмет дослідження** – комунікаційна взаємодія органу місцевого самоврядування з громадянами та інституціями в межах визначених повноважень.

**Методи дослідження.** З метою вирішення поставлених завдань використовувались такі методи наукового дослідження:

- аналізу і синтезу – для аналізу правової основи діяльності місцевих органів влади з комунікаційної діяльності;
- системного аналізу – для дослідження зовнішніх та внутрішніх комунікаційних процесів в Полтавській міській раді;
- систематизації – для аналізу сутності понять використовуваних у роботі;
- спостереження – для виявлення реального стану здійснення комунікацій влади і громадськості у Полтавській міській раді.

**Практичне значення одержаних результатів** дослідження полягає у пропозиції удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю. Матеріали дипломної кваліфікаційної роботи оприлюднено в збірнику ІХ міжнародної науково-практичної інтернет конференції

«Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні», яка відбулася 15 листопада 2022 року.

**Структура магістерської роботи.** Магістерська робота складається з трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЗВ'ЯЗКАМИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 1.1. Генезис зв'язків з громадськістю в публічному управлінні

Однією з передумов формування сучасного демократичного суспільства є відкритість та прозорість владних органів. Саме інформування щодо дій влади виступає визначальною гарантією реалізації ефективної державної політики, уможливлення контролю з боку громадськості, зміцнення довіри до власної діяльності з боку суспільства. В усіх розвинених країнах влада виконує чітко прописані процедури інформування населення стосовно своєї діяльності. Необхідним елементом є використання механізмів залучення громадськості до процесу вироблення та реалізації державної політики, а також до моніторингу за додержанням прав та свобод.

Для розбудови громадянського суспільства та формування правової держави розвиненість системи зв'язків з громадськістю має вирішальне значення. Громадськість зацікавлена в ефективній реалізації державної інформаційної політики. Доступ до інформації повинен бути вільним та максимально спрощеним для пересічного громадянина. Враховуючи це органи публічної влади мають використовувати у своїй діяльності новітні інформаційні технології та сучасну методикку забезпечення взаємозв'язків між владою та суспільством [95].

У свою чергу історія розвитку засад публічного управління свідчить про тісний зв'язок самого концепту «управління» і «народ, громадськість».

Так історія показує, що перші управлінські концепції формувалися ще у стародавніх Вавилоні, Греції, Китаї, Єгипті. Значний внесок у становлення теорії управління зробив китайський філософ Конфуцій (551-479 рр. до н. е.). Провідною ідеєю конфуціанства був постулат, що керувати народом необхідно на основі високої моралі, а приклад моральної поведінки повинен надавати сам правитель. Філософія демократичного управління зародилась у Стародавній

Греції. Засновниками цієї філософії були софісти Протагор (490–420 рр. до н. е.), Сократ (470–399 рр. до н. е.), Платон (427–347 рр. до н. е.), Аристотель (384–322 рр. до н. е.). До основних постулатів теорії софістів відносять такі: в управлінні державою повинні брати участь усі громадяни; основна цінність і сутність буття – це сама людина; за природою всі люди є рівними; закони є спільним виявленням громадян, які повинні чітко виконуватися [29].

Зазначене підтверджує факт тісного зв'язку базисів реалізації влади і її прозорого зв'язку з народом, громадськістю. Тому не дивно, що сьогодні особливо гостро постає потреба не лише у моніторингу соціального середовища, а й у впливі на свідомість громадян за допомогою інформування через налагоджені канали комунікацій. Набуває гостроти та актуальності проблема встановлення дійових зв'язків з громадськістю, що передбачають чесні, відкриті, доброзичливі взаємовідносини між органами публічної влади та населенням. Саме із цього виникає порівняно нова функція державного управління – зв'язки з громадськістю (PR паблик рилейшинз), адже влада діє ефективно лише у тому випадку, коли її підтримує громадськість. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані інформувати населення про напрями стратегічного розвитку (політику), програми й послуги, що надаються ними, звітувати про свою діяльність і нести перед ним відповідальність [44]. Зокрема Б. Гурне вважає, що «для органів адміністративного управління вкрай необхідно розробляти і систематично застосовувати політику поліпшення своїх зв'язків із громадськістю» [14, с. 77]. У даному аспекті, сучасне загальноприйняте у міжнародній правовій практиці розуміння поняття «інформаційна відкритість державної влади» передбачає насамперед [33]:

- свободу доступу (за усним чи письмовим запитом) до інформаційних ресурсів держави та наявність ефективних процедур її забезпечення;
- наявність у системі органів державної влади та місцевого самоврядування механізмів обов'язкового й активного інформування громадян про свою діяльність, незважаючи на наявність запитів.

Генезисне виокремлення науки про зв'язки з громадськістю в системі наук про соціальні комунікації детерміновано об'єктивними процесами, що постійно відбуваються у розвитку суспільних наук і сучасному соціумі. Сутність цих процесів полягає в безперервному прирості знань, їх диференціації та інтеграції, а також у дії цих взаємопов'язаних тенденцій. Інтегральним результатом даних процесів і тенденцій стало виникнення і становлення таких наукових напрямів і субдисциплін, як теорія зв'язків з громадськістю, історія зв'язків з громадськістю, технології зв'язків з громадськістю, іміджологія, зв'язки з громадськістю в міжнародних відносинах і т. д. Згідно В. Брезенко, у загальному вигляді наука про зв'язки з громадськістю складається з декількох субдисциплін, котрі детермінуються відповідно до головного предмета, який вони вивчають. Існують принаймні три компоненти, які є основними: теорія зв'язків з громадськістю, історія зв'язків з громадськістю, технології зв'язків з громадськістю [7].

Своєю генезою наука про зв'язки з громадськістю зобов'язана традиціям у дослідженні PR Public relations (дарі PR), що сформувалися впродовж розвитку суспільства в межах класичної, некласичної і постнекласичної наукової раціональності. Кожна із зазначених традицій внесла в науку про зв'язки з громадськістю власну специфіку вивчення проблем PR [7].

Науковий дискурс зв'язків з громадськістю був в основному сформований як окремий предметний напрям у системі суспільних наукових дисциплін у 90-х рр. XX ст. У сукупності цьому сприяли наступні фактори та процеси [7], зокрема і публічного управління:

- збільшення потенціалу теоретичних знань та підвищення його праксеологічного рівня в галузі соціальних наук (цей визначальний чинник пов'язаний з виникненням в референтний період протиріччя між обсягом теоретичних знань про сутність паблік релейшинз і ускладненням процесу їх верифікації та прогнозування. Внаслідок цього виникла потреба в соціально-комунікаційному дискурсі процесів взаємодії соціальних суб'єктів системи суспільного устрою; водночас зріс практичний складник науки про зв'язки з

громадськістю, оскільки нові соціально-економічні і політичні реалії [16] вимагали їх адекватного та оперативного комунікаційного супроводження);

- трансформація під впливом глобалізації інформаційних процесів і формування інформаційного суспільства;

- зміни в соціально-політичному середовищі посткомуністичних країн і «нових демократій», це третій із зазначених вище факторів став визначальним для формування та розвитку публік рілейшинз-шкіл насамперед у тих пострадянських країнах, де існував досвід наукового аналізу комунікаційних процесів та їх ролі в суспільстві. Тому пострадянський науковий простір з об'єктивних причин потрапив у сферу дії методології аналізу прикладних соціально-комунікаційних процесів і ситуацій, які в провідних країнах світу використовувалися упродовж багатьох десятиріч.

Як уже зазначалось вище, зв'язок публічної інституції чи установи із оточуючим світом обумовлюється досить поширеним сьогодні терміном: «публік рілейшинз», що перекладається з англійської як зв'язки з громадськістю, є відносно новим для органів державної влади та місцевого самоврядування України. Його почали використовувати лише в останні 8-9 років, із початком економічних перетворень [16]. Так, у 2012 р. з ініціативи Американського товариства по зв'язках з громадськістю (Public Relations Society of America, PRSA, утвореного в 1947 р.) та за підтримки Міжнародної асоціації бізнес-комунікаторів (International Association of Business Communicators, IABC, утвореної в 1970 р.) шляхом відкритих обговорень було прийнято нове міжнародне визначення public relations: «Зв'язки з громадськістю – це процес стратегічної комунікації, який вибудовує взаємовигідні відносини між організацією і її аудиторіями» [113].

«Зв'язки з громадськістю» або «громадські зв'язки» (ГЗ) відіграють дедалі більшу роль у діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, у сфері підприємництва. ГЗ, що налічують більш як 90-річну історію існування в демократичних країнах, усе впевненіше входять у життєвий простір сучасної України, поступово

усвідомлюється важливість і необхідність цієї функції у процесі здійснення державного управління [45].

Науково-практичний генезис зв'язків з громадськістю в публічному управлінні призвів до того, що у науковій літературі сьогодні налічується близько півтисячі визначень «паблік рілейшнз». Американський фахівець Рекс Харлоу на їх основі запропонував таке (переклад згідно [45]): «Зв'язки з громадськістю – це одна із функцій управління, що сприяє встановленню та підтриманню спілкування, взаєморозуміння та співробітництва між організацією та громадськістю. Вона включає в себе вирішення різних проблем: забезпечення керівництва інформацією про громадську думку та надання допомоги у розробці відповідних заходів; забезпечення їх діяльності в інтересах громадськості; підтримання управлінців у стані готовності до різних змін шляхом своєчасного передбачення тенденцій; використання досліджень та відкритого спілкування як основних засобів діяльності» [110].

Досліджуючи дане питання А. Ф. Мельник [53] зазначає, що термін *public relations* включає в себе такі основні напрямки:

- 1) суспільна думка;
- 2) суспільні відносини;
- 3) урядові відносини;
- 4) життя спільноти;
- 5) промислові відносини;
- 6) фінансові відносини;
- 7) міжнародні відносини;
- 8) споживчі відносини;
- 9) дослідження і статистика;
- 10) засоби масової інформації (ЗМІ).

В основі PR лежить теорія спілкування. Недолік спілкування породжує безліч випадків непорозуміння, і тому поліпшення каналів спілкування, розробка нових засобів створення двостороннього потоку інформації і порозуміння є головними завданнями будь-якої програми PR. Недоліками

спілкування пояснюються багато труднощів у публічному управлінні. Керівники державних установ та органів місцевого самоврядування, державні службовці та посадові особи постійно чують заклики та вимоги оперативніше та регулярніше інформувати громадян і громадськість. У цій сфері, як підкреслюють спеціалісти, можна багато чого досягти за допомогою методів PR [53, с. 323].

Якщо розглядати PR як функцію управління, то для системи публічного управління об'єктом управління PR буде громадськість в особі громадян, виборців, партій, громадських організацій, корпорацій та ін. Суб'єктом цих відносин виступають державні органи влади та органи місцевого самоврядування. Без добрих PR, не може ефективно діяти і демократія, яка визначається як уряд народу, обраний народом й існуючий для народу [9]. Виборці повинні знати, як він працює, мати інформацію про прийняті від їх імені рішення, бути обізнаними, щоб повністю використовувати можливості та послуги, що надаються їм. PR мають допомогти громадянам знати про їхні права та обов'язки за будь-якого уряду. Це вимагається як від місцевих органів управління, так і від центрального уряду [53, с.324].

Якщо розглядати двосторонні моделі PR -діяльності, то можна вказати на асиметричну і симетричну моделі. Асиметрична модель – це «двостороння асиметрична комунікація», специфіка якої полягає в тому, що в ній широко використовуються дослідницькі методи [108], в першу чергу, для визначення того, яка інформація викликає негативну реакцію суспільства, щоб згодом змінити її на свою користь. Тобто комунікативна діяльність стає «обопільною», але результат такого різновиду PR асиметричний, тому що від комунікації виграє передусім орган влади, а не громадськість. Проте в умовах демократичних реформ необхідною є можливість партнерських стосунків між владою і суспільством, що обумовлює бажання отримання однакової практичної вигоди від PR-комунікацій і для органу влади, і для суспільства.

Зазначеного вище результату можна досягти завдяки моделі PR-діяльності, яка дістала назву «Двостороння симетрична комунікація». Така

технологія взаємодії влади і суспільства характеризується повним усвідомленням суб'єкту PR-діяльності необхідності взаємодії з суспільством і взаємовпливу зовнішнього соціального середовища і органу влади; мета PR-діяльності – взаємна користь органу влади і громадськості (тобто «симетричність»); широке використання практики ведення переговорів, підписання угод, стратегії вирішення конфліктів, яке призводить до модифікації позицій, думок і поведінки як громадськості, так і органу влади; акценти у функціях PR-фахівців робляться на дослідницькій і консультативній діяльності [5, 56].

Створення підрозділів зв'язків з громадськістю в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також на економічно розвинутих підприємствах України розпочалося на початку 90-х років, як необхідність суспільних зрушень у напрямі формування економічних і політичних інститутів демократії [54, с. 41]. Але лише з моменту запровадження інституту президентства (1992 р.), коли в структурі Адміністрації Президента України була створена прес-служба глави держави, в Україні розпочався реальний процес налагодження основ зв'язків з громадськістю в органах державної влади. Саме в той період в Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року була зафіксована норма, відповідно до якої право на інформацію забезпечується «створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації». На думку В. Бебика, перший етап формування національного корпусу служб зв'язків з громадськістю завершився у 1995 році [6, с 32]. Він характеризувався кількісним насиченням штатів пресових та інших служб, що здійснюють функції зв'язків з громадськістю, фахівцями [45].

Важливим аспектом у розвитку комунікаційних взаємодій в системі «Влада – суспільство» є прийняття Конституції України в 1996 р., а також ряду законів, якими регулюється інформаційна і рекламна діяльність, порядок використання інформації в ЗМІ. В органах державної влади (передусім це торкнулося міністерств, а також інших центральних і місцевих органів

виконавчої влади) в цей час стали створюватися прес-служби, прес-центри, а також управління і центри громадських зв'язків, які комплектувалися фахівцями із досвідом комунікативної діяльності. Це, у свою чергу, активізувало процеси двосторонньої комунікації і співпраці в деяких напрямках державної політики (охорона довкілля, попередження корупції та ін.) [56].

Науковці вказують на взаємозалежність між термінами «організація» та «громадськість». Якщо дії якоїсь організації мають вплив на певну групу, то ця група становить громадськість (публіку) для цієї організації [107]. На підставі цього, пропонуються визначення, громадські зв'язки (ГЗ) органу виконавчої влади [56] – це достатньо широка система взаємин, основою якої є стосунки між цим органом і громадянами, стосовно яких цей орган здійснює свій управлінський вплив.

Основною метою ГЗ є створення зовнішнього і внутрішнього політико-соціально-психологічного середовища, сприятливого для успішної роботи органу державного управління, забезпечення бажаної поведінки громадськості щодо цього органу влади [54, с. 42]. Зазначене особливо актуально за умов просторової «компактності» ОМС. Рівень ОМС актуалізує твердження, що: «Громадські зв'язки – це, насамперед, взаємини між керівництвом організації (а не всією організацією) та громадськістю» [71], де особа голови (керівник) уособлює весь апарат управління.

Розвиток концепції зв'язків суб'єктів та об'єктів публічного управління триває тотожно становленню цієї галузі і носить принципову роль у генезисі дієвих громадських комунікацій. Так, в останні роки у публічному управлінні починає домінувати нова концепція, коли вертикальним управлінським відносинам протиставляються горизонтальні управлінські відносини, так звані несубординаційні, що визначає нову форму відносин “суб'єкт – об'єкт управління” й охоплює зміст поняття “зворотний зв'язок”. Тобто мова йде про те, що процес державного управління не може зводитися до простої схеми “об'єкт – суб'єкт державного управління”, оскільки в ньому актуалізуються ще два типи відносин, а саме: відносини між державою в цілому та органами

управління; відносини між окремими суб'єктами державного управління [21, 24].

Як відомо, без механізму зворотного зв'язку між суб'єктом і об'єктом процес публічного управління втрачає чіткість і цілеспрямованість й ОМС тут не виняток. Мова йде, про те, що для того, щоб успішно управляти, той, хто керує, повинен знати результати свого управлінського впливу на об'єкти управління. До цього можна також додати, що до основних принципів державного управління відноситься принцип зворотного зв'язку та самокорекції рішень, що визначає порядок, за яким управлінці або колегіальні органи влади постійно взаємодіють зі своїм об'єктом керівництва (молоддю, безробітними, людьми похилого віку, представниками бізнесу тощо) [15].

Слід зазначити, що потреба розвитку рівня двосторонніх комунікаційних процесів ставить перед органами державного управління нові за змістом завдання. Сьогодні є безперечним той факт, що зв'язки з громадськістю як вид соціальних комунікацій грають надзвичайно важливу роль у будь-якій соціальній системі, особливо в період реформ, трансформацій, посилення турбулентності. Проте, незважаючи на це, новітні технології поширення інформації і підвищення ефективності каналів зворотного зв'язку в системі публічного управління використовуються недостатньо. Подолання такого положення, підвищення, з одного боку, рівня доступу суспільства до інформації органів державного управління, а з іншого боку, орієнтація їх діяльності на думку цільових аудиторій [56] стає визначальною передумовою відкритості і прозорості влади, значно підвищуючи її адаптивність до зовнішніх умов, що постійно змінюються.

## **1.2. Місце зв'язків з громадськістю в процесі формування та реалізації політики місцевого розвитку мікрорегіонів**

Розкриваючи роль зв'язків з громадськістю в процесі формування та реалізації політики місцевого розвитку мікрорегіонів цілком погоджуємось із

О.В. Панухник, яка стверджує, що усунення та нівелювання дії негативних чинників накладаючих відбиток на формування місцевої політики, зменшення диспропорцій територіального розвитку і, як наслідок – забезпечення цілісного, збалансованого, комплексного розвитку мікрорегіонів з соціально-еколого-економічною векторністю та з урахуванням внутрішніх і зовнішніх умов функціонування, посилення ролі мікрорегіонів у власному розвитку і стратегічному плануванні в рамках реформування та децентралізації системи державного управління, уможливить науково обґрунтована постановка питання зв'язків з громадськістю. Концепція реформування місцевого самоврядування також ставить за мету максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях [74].

Зрозуміло, що комунікація держави, її інституцій, органів та службовців, як представників влади з громадськістю перебуває в полі публічної політики різних рівнів. Завідуючий кафедрою політичних наук Коледжу Куїн Мері Лондонського університету Вейн Парсон визначає «публічну політику» саме як трактування дій уряду, оцінку публічної політичної діяльності всіх учасників політичного процесу. Парсонс пропонує декілька підходів до публічної політики: як аналізу самого процесу здійснення публічної політики та аналізу у межах процесу здійснення публічної політики [76].

Звісно участь громади у політиці розвитку власних територій є абсолютною і беззаперечною. Так розвиток, орієнтований на громаду визначається Світовим банком як підхід, що надає громадам контроль над плануванням рішень та інвестиційних ресурсів для проектів місцевого розвитку. Основна ідея полягає в тому, що саме громада найкраще знає, яким чином можна покращити життя, які ресурси потрібні для цього, і може організуватися для вирішення нагальних локальних проблем [80].

Основи державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні закладені нормативно-правовою базою, яка формує правове поле із Конституції та законів України, актів нормативного і ненормативного

характеру центральних органів влади, принципів і норм міжнародного права. В Україні питання місцевого самоврядування регулюються національним законодавством та ратифікованими міжнародними актами, серед яких слід виокремити Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р., ратифіковану Україною в 1997 р., Конституцію України, Закон України «Про місцеве самоврядування» та ін. [22].

Відповідно до ст. 140 Конституції України «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Закон України «Про місцеве самоврядування» п.1 ст. 2 визначає місцеве самоврядування в Україні як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Таким чином роль громади як учасника місцевого управління є обумовленою даними актами, хоча і без конкретизації реалізації такої участі.

Не винятком є публічна політика розвитку мікрорегіонів. У якості останніх будемо розуміти низові територіальні одиниці, що не мають достатньо великого власного потенціалу, тяжіють до більш потужного центру, формують особливі соціально-еколого-економічні системи. Саме таке функціональне об'єднання дає більші можливості для розвитку кожному з його учасників через досягнення кумулятивного або й синергічного ефекту від спільної акумуляції усіх видів ресурсів [74].

Інше визначення мікрорегіону наведемо у Законі України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року №156-VIII: «мікрорегіон – частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку». Окремо варто зазначити,

що у змісті даного акту визначення поняття державна регіональна політика не наголошує на аспектах публічності чи комунікативної відкритості: «державна регіональна політика – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності» [15].

Стаття 3 вищевказаного закону визначає одним із принципів державної регіональної політики: «4) відкритості – забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає державну регіональну політику і є у розпорядженні органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування». Проте відкритість не є повноцінним каналом зв'язку з громадськістю. Зважаючи на зазначене стаття 4 визначає: «У розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи.». На жаль решту статей закону не деталізують норм чи імперативів участі громадськості у формуванні та реалізації регіональної політики.

Таким чином становлення ролі зв'язків з громадськістю за умов децентралізації місцевого управління є актуальним науково-практичним завданням, яке повинно базуватися на уявленні цього процесу як двох підходів теорії розвитку [80]:

- 1) розвиток, орієнтований на громаду;
- 2) розвиток за участі громади.

До середини 1990-х років ці терміни в світовій економічній літературі розглядалися як синоніми. Сьогодні ці поняття розмежовуються, хоча офіційного затвердження так і не отримали. Зазвичай «розвиток, орієнтований на громаду» передбачає активне включення бенефіціарів у процес управління,

прийняття та впровадження рішень; а «розвиток за участі громади» – це розвиток за участі громади, за якого спільноти мають прямий контроль над визначальними рішеннями проєктів розвитку, включаючи управління інвестиційними фондами [111] (рис. 1.1.).



Рис. 1.1. Розмежування понять «розвиток, орієнтований на громаду» та «розвиток за участі громад»

Примітка. Джерело [80].

Головною метою децентралізації вітчизняного місцевого управління є саме побудова моделі розвитку за участю громади, яка є дієвою за внутрішньою онтологією. З одного боку концептуальний напрямок триваючої реформи однозначно відводить громаді ключову роль. З іншого, до сих пір відсутній механізм залучення громади до повноцінного управління мікрорегіоном у частині формування і реалізації його політики розвитку. Головними об'єктивними перешкодами чого є особливості та невирішені практичні проблеми реалізації блоку «Розширення прав і можливостей громади на місцях» [80]:

1) Проблема ефекту від масштабу. Часто постає питання, як поширити успішний досвід невеликої експериментальної громади на рівень країни.

2) Проблема орієнтування. Підхід, орієнтований на громаду, зазвичай спрямований на найбільш вразливі верстви населення. При цьому виникає небезпека захоплення фінансових потоків групами, що були виключені.

3) Велика вартість та обмеження участі на практиці. Участь у проекті, орієнтованому на громаду, в реальному житті тягне за собою значні витрати, якими часто нехтують, коли говорять про цей підхід. Після проведеного на громадських зборах часу зрозумілими стають альтернативні витрати у вигляді втраченого часу й доходів. Також частими є випадки, коли проекти потребують додаткових фінансових внесків від членів громади.

4) Тривалість проекту. Як правило, проект, орієнтований на громаду, займає близько року. Досить часто цей термін є недостатнім для цілей поширення програми.

5) Проблема залежності від персоналу. Акцент на соціальній мобілізації та збільшенні пропускнуєї спроможності робить якість проектів, орієнтованих на громаду, дуже залежною від якості роботи персоналу. У більшості випадків успішний розвиток програми забезпечувала команда, яка складалася з високо мотивованих людей, котрі тривалий час працювали з громадами, розвиваючи їх потенціал.

6) Небезпека створення моделі «попит-пропозиція». Значна залежність від співробітників-засновників проекту також означає, що підхід, орієнтований на громаду, ризикує стати не більше ніж перевіркою для раніше обраних цілей програми. Більшість заходів, які передбачаються програмою, є публічними, а отже, певною мірою політичними, що може спричинити виникнення змови й тиску, коли програма почне набирати обертів. Це підкреслює ще більшу необхідність контролювати й належним чином готувати майбутніх працівників.

7) Проблема залежності. Часто критика, спрямована на підхід, орієнтований на громаду, базується на тому, що громада не продовжує дотримуватися поставлених програмою цілей після закінчення окремого проекту.

Подолання зазначених проблем вимагає пошуку і адаптації дієвих інструментів взаємодії з громадськістю, де апарат ОМС володіє широким колом можливостей. Так серед таких інструментів комунікації з громадськістю, які можуть бути використані суб'єктами регулювання розвитку на етапі формування та здійснення місцевої політики О. Панухник виділяє [75]:

1) проведення регулярних публічних зустрічей з представниками засобів масової інформації і преси, обговорення з ними проблемних питань здійснення місцевої політики, роботи органів державної влади як суб'єктів регулювання місцевого розвитку;

2) активне публічне обговорення проектів законодавчих актів, які врегульовують здійснення місцевої політики (через публікації в газеті чи офіційному виданні органу місцевої державної влади, оприлюднення на веб-сайті);

3) співпраця з науково-дослідними установами, експертами;

4) створення Інтернет-ресурсу органом місцевого самоврядування (офіційного сайту);

5) надання консультацій фізичним та юридичним особам, які є учасниками формування і реалізації політики місцевого розвитку, і які долучаються до вирішення питань такого розвитку;

Інші дослідники [11, с. 103-105] вважають, що до інструментів комунікації з громадськістю на етапі реалізації рішень та моніторингу і контролю за їх виконанням, доцільно виокремити ті, які включені в процес прийняття рішення: спільне обговорення, виявлення спільності в процесі мислення при обговоренні, що і є етапом збирання інформації. Цей етап ґрунтується на статистичних матеріалах, анкетуванні, результатах інтерв'ю, на допомозі соціальних проектних груп, на результатах нарад, спостереження.

Керівництво органів місцевого самоврядування сьогодні усвідомлює роль громад у вирішенні проблем розвитку. Досить позитивним є широке впровадження нових для вітчизняного управлінського простору інструментів напрацювання цілей місцевих політик. Серед зазначених показовими є:

- інструменти петицій;
- громадські обговорення та слухання;
- публічність затвердження стратегій розвитку ОМС;
- форми зворотного зв'язку;
- наявність звітів рад та голів перед громадами тощо.

Підсумовуючи зазначимо, що роль зв'язків з громадськістю в умовах триваючого децентралізаційного реформування системи місцевого самоврядування та управління багаторазово підтверджується зростанням політичної активності населення, його участі у численних зібраннях, наявності фактів відкликання депутатів, співучасті у вирішенні шляхів об'єднання територій тощо. Інтенсивність цього процесу свідчить про його незворотність та позитивну динаміку, яка ставить нові вимоги до влади органів місцевого самоврядування у пошуку власних шляхів формування та реалізації політики розвитку території спільно з її громадою.

### **1.3 Принципи взаємодії публічної влади з громадськістю**

На сучасному етапі розвитку України до найактуальніших завдань належать питання принципів залучення громадськості до процесу прийняття рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. В Україні процес прийняття рішень ще не є дійсно прозорим, а діяльність влади не завжди зрозуміла для населення. Закритість влади від громадськості, особливо при прийнятті управлінських рішень є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне законодавство України надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи цієї взаємодії ще потребують свого впровадження та вдосконалення [4]. Безперечно, головним у налагодженні роботи таких технологій та методів взаємодії повинні бути витримані певні принципи функціонування вітчизняної публічної влади.

Так «принцип» (від латинського «*principium*» – основа) – важлива категорія науки публічного управління, та одна з її основ. Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Принцип є результатом наукового пізнання, при цьому слід враховувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки публічного управління сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається відношенням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти і могли застосовувати їх в управлінській діяльності [45].

На практиці принципами управління керуються у відповідності з соціально-економічних умов, що склалися в суспільстві. Принципи управління обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і в середині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління. Принципи державного управління динамічні за змістом і формою. Вони формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними умовами, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм принципів державного управління проявляється і в тому, що у кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи виконання адміністративно-політичних, соціально-економічних, виробничо-господарських функцій [45].

Процес виявлення і обґрунтування принципів в публічному управлінні повинен відповідати таким вимогам [1]:

- відображати не будь-які, а лише найбільш суттєві, головні, об'єктивно-необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки;

- характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки;
- охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні публічному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не частковий характер;
- відображати специфіку публічного управління, його відмінність від інших видів управління.

За своїм змістом принципи в тих чи інших процесах публічного управління – це фундаментальні істини, закономірності, керівні правила, основні положення, норми поведінки, виражені у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, якого повинні дотримуватися органи державного управління та самоврядування та державні службовці у своїй діяльності. Вони визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрямки й межі прийняття рішень; вони можуть належати до різних систем управління. Характеризуючи той чи інший принцип слід враховувати його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити свою природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, що дає підстави зробити висновок – повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу публічного управління можливе лише в рамках і з врахуванням його системних залежностей. Останнє лягло в основу формування низки універсальних загальносистемних принципів де виділяють такі: законність, демократизм, публічність, єдиноначалля і колегіальність, централізація і децентралізація, плановість, науковість, ефективність [45].

Розглядаючи рівень органів місцевого самоврядування, цілком розділяємо думку В.Я. Малиновського, що у різноманітних підсистемах державного управління (територіальних, функціональних, галузевих тощо) і, особливо, в різних аспектах спеціалізованої управлінської діяльності існують

свої специфічні закономірності, відносини і взаємозв'язки організації тих чи інших управлінських елементів, що складають третю підставу систематизації принципів публічного управління. Сюди можна віднести принципи формування організаційних структур, принципи керування установою, принципи прийняття управлінських рішень, принципи контрольної діяльності, принципи використання методів публічного управління, принципи виконавчої влади, принципи державної служби, принципи управління людськими ресурсами, принципи діяльності органу виконавчої влади, принципи діяльності Кабінету Міністрів України, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій тощо. Однак, спеціалізовані принципи не повинні суперечити загальносистемним і структурним принципам, а навпаки, сприяти зміцненню єдності публічного управління [45].

З врахуванням вищеописаних підходів до аналізу принципів публічного управління зазначимо, що взаємодія місцевої публічної влади з громадськістю керується фундаментальним принципом – принципом народовладдя. Принцип народовладдя закріплений ст. 5 Конституції України [23], де обумовлено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Визначення народу верховним носієм державної влади є вираженням народного суверенітету. Це означає, що народ, не поділяючи ні з ким своєї влади, здійснює її самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах. Принцип права народу на встановлення і здійснення влади є його природним правом. Громадянське суспільство – суспільство громадян із високим рівнем економічного, соціального, політичного, культурного і морального розвитку, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради загального блага. Принциповим є що високий рівень розвитку громадянського суспільства забезпечує демократичність держави. Становлення громадянського суспільства являє собою невіддільний процес

удосконалення громадянина, суспільства, влади, політики, права, які охоплює всі без винятку сфери життєдіяльності [4].

Стаття 4. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР визначає, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Зазначена стаття, окрім частини «народовладдя» відображає головною ідеєю принципів самоврядного управління на місцях тільки аспекти прозорості, підзвітності тощо. Тому розширюючи конституційний принцип народовладдя Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу визначає у якості цінностей та принципів взаємодії влади з громадськістю наступні [12]:

- відкритість – механізм схвалення політики органів влади має передбачати доступ громадськості на етапі підготовки рішень;
- прозорість – безперешкодний доступ до інформації, яка виробляється та знаходиться в органах виконавчої влади, організація систематичного звітування щодо діяльності державних установ, роз'яснення суті політики органу влади;

- відповідальність – забезпечення громадськості своєчасною, повною та точною інформацією щодо подій та діяльності, до якої залучено орган виконавчої влади, моніторинг та оприлюднення інформації про розподіл і використання бюджетних коштів та досягнення встановлених цілей;
- компетентність – дотримання належних стандартів професіоналізму, глибинне знання галузевих питань та здатність приймати обґрунтовані раціональні рішення, які найкраще вирішують специфічні проблеми;
- професіоналізм – працівники інформаційно-комунікативних підрозділів органів влади повинні володіти здатністю, знаннями та вміннями, необхідними для виконання професійних обов'язків, а також навичками комунікаційної діяльності;
- неупередженість – толерантне ставлення до представників різних політичних поглядів, соціальних груп, демонстрація належної толерантної поведінки, націленої на уникнення конфліктів;
- підтримка двосторонньої комунікації – намагання розвивати діалог з різними групами суспільства;
- послідовність – планування взаємодії з орієнтацією на довготривалі стратегічні цілі, дотримання норм і узгоджених принципів та методів взаємодії;
- добросовісність – дотримання етичних норм і вимог законодавства;
- точність – забезпечення різних соціальних груп чіткою цільовою інформацією у зрозумілий спосіб, забезпечуючи найкращий результат у відповідь на запити заявників.

Окремо наголосимо, що публічна влада за своєю природою є носієм принципу взаємодії із громадським суспільством. Так із множини визначень публічного адміністрування виділимо наведене Н.О.Шуром [105]: «...публічне адміністрування є процесом реалізації владних функцій органами державної влади та місцевого самоврядування, який забезпечує ефективну взаємодію останніх із представниками громадянського суспільства та створює умови для функціонування влади як публічної категорії».

Таким чином, наведені переліки та концепти дають підстави вести мову про наявність та, хоч і повільний, розвиток системи принципів взаємодії публічної влади та громадянського суспільства (рис.1.2.).

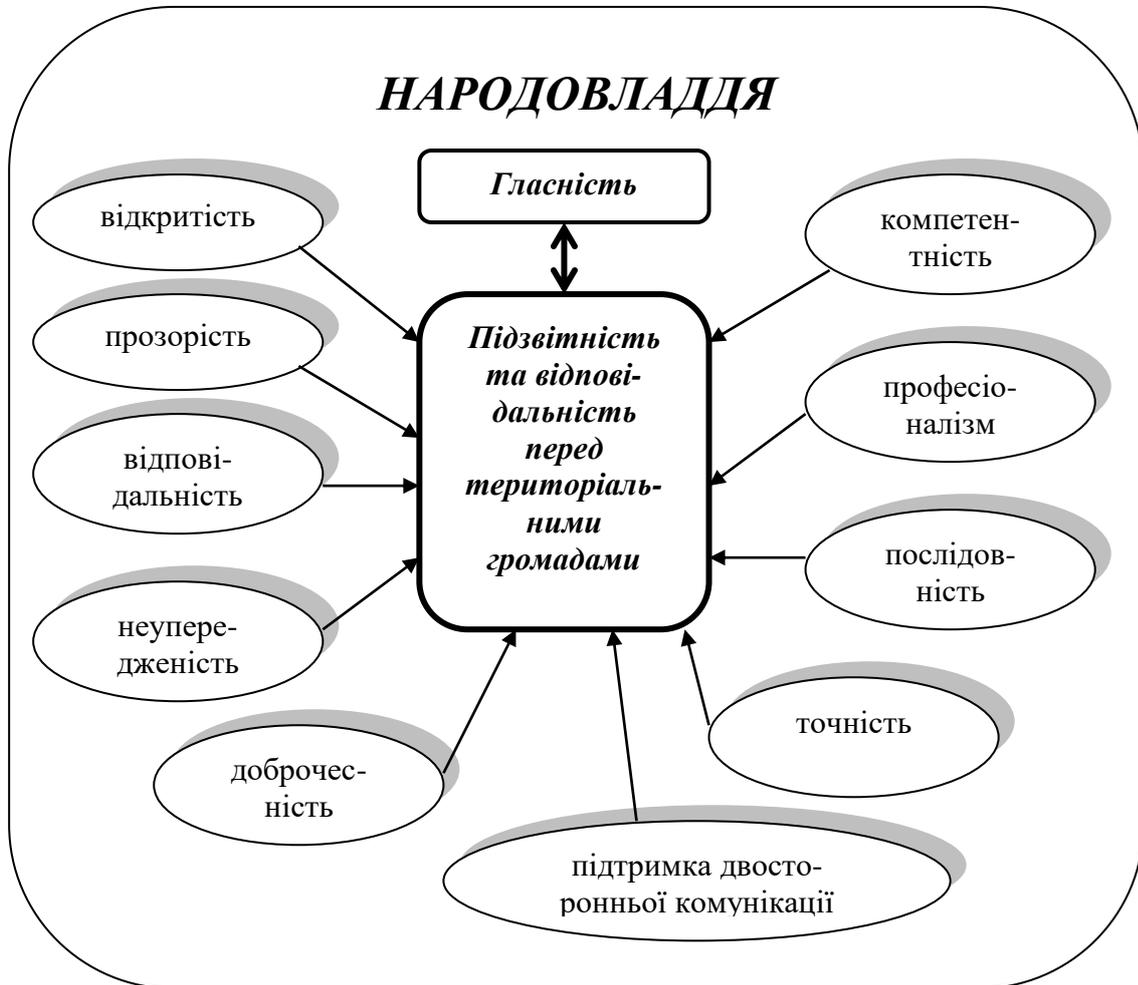


Рис. 1.2. Система принципів взаємодії публічної влади та громадянського суспільства

Примітка. Складено автором

Окрім відповідальності влади головним принципом її взаємодії з громадянським суспільством має бути взаємна співвідповідальність усіх учасників управлінського процесу. Так Стратегією сталого розвитку «Україна - 2020» схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 визначався суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона повинна мати свою зону відповідальності. Відповідальність влади – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між

громадянським суспільством, державою і бізнесом, просто прозоро та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини. Відповідальність бізнесу – підтримувати та розвивати державу, бізнес-середовище та громадянське суспільство, чесно сплачувати податки, здійснювати ефективні інвестування в економіку держави, дотримуватися принципів чесної праці та конкуренції. Відповідальність громадянського суспільства – контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно додержуватися Конституції України та законів України.

Реалізація принципу співвідповідальності передбачає досягнення взаєморозуміння, доброзичливих відносин та співпраці між органом місцевого самоврядування і громадськістю, шляхом виконання таких принципових вимог:

- забезпечити широке, адекватне інформування як усієї громадськості, так і окремих її соціальних груп;
- організувати ефективний «зворотний зв'язок» із громадськістю;
- залучити громадськість до участі в процесі обговорення та прийняття рішень [54, с. 42].

В аспекті зазначеного слід погодитися із фахівцями Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, які в якості принципів організації громадської участі у формуванні та реалізації державної політики визначають:

- ✓ наявність конкретної мети;
- ✓ створення умов для зворотного зв'язку;
- ✓ альтернативність;
- ✓ створення умов для активної участі громадськості на стадії підготовки управлінського рішення;
- ✓ залучення максимальної кількості зацікавлених учасників до обговорення та прийняття управлінського рішення;
- ✓ надання адекватної відкритої та повної інформації;
- ✓ відкритість та контрольованість процесу громадської участі, здатність формулювати лише реалістичні цілі;

- ✓ використання якісної методичної бази для організації процесу та контролю за його результатами;
- ✓ професійні навички щодо організації громадської взаємодії.

Отже, в основу взаємодії публічної влади із громадськістю закладено низку нормативних та інституційних регуляторів, система яких перебуває на етапі свого становлення за умов реформи децентралізації вітчизняного місцевого самоврядування.

Отже у першому розділі нами зроблено наступні висновки:

1. Підтверджено факт тісного зв'язку базисів реалізації влади і її прозорого зв'язку з народом, громадськістю. Встановлено, що своєю генезою наука про зв'язки з громадськістю зобов'язана традиціям у дослідженні PR, які сформувалися в межах класичної, некласичної і постнекласичної наукової раціональності. Успіх розвитку публічного управління базується на реалізації моделі PR-діяльності, яка дістала назву «Двостороння симетрична комунікація». Проте, новітні технології поширення інформації і підвищення ефективності каналів зворотного зв'язку у вітчизняній системі публічного управління використовуються недостатньо.

2. Проаналізовано та встановлено, що зв'язки з громадськістю за умов децентралізації місцевого управління повинні базуватися у більшій мірі на підході розвитку за участі громади на противагу підходу розвитку, орієнтованого на громаду. Зазначене сприяє зростанню ролі зв'язків з громадськістю шляхом підвищення політичної активності населення, його участі у численних зібраннях, наявності фактів відкликання депутатів, співучасті у вирішенні питань щодо об'єднання територій тощо. Встановлена інтенсивність цього процесу свідчить про його незворотність та позитивну динаміку, яка ставить нові вимоги до влади органу місцевого самоврядування у пошуку власних шляхів формування та реалізації політики розвитку територій спільно з її громадою.

3. Аналіз принципів публічного управління показав, що взаємодія місцевої публічної влади з громадськістю керується фундаментальним принципом –

принципом народовладдя. Окрім відповідальності влади головним принципом її взаємодії з громадянським суспільством має бути взаємна співвідповідальність усіх учасників управлінського процесу. У якості ж принципів організації громадської участі у формуванні та реалізації державної політики обрано: наявність конкретної мети; створення умов для зворотного зв'язку; альтернативність; створення умов для активної участі громадськості на стадії підготовки управлінського рішення; залучення максимальної кількості зацікавлених учасників до обговорення та прийняття управлінського рішення; надання адекватної відкритої та повної інформації; відкритість та контрольованість процесу громадської участі, здатність формулювати лише реалістичні цілі; використання якісної методичної бази для організації процесу та контролю за його результатами; професійні навички щодо організації громадської взаємодії.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЗВ'ЯЗКІВ МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

#### 2.1. Характеристика моделей зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування

Моделі управлінських процесів є важливим аспектом формування механізмів публічного управління. Саме модельне уявлення про зміст управлінського процесу в частині зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування дає змогу одразу оцінити низку його важливих процесних аспектів:

- публічності;
- прозорості;
- доцільності;
- оптимальності тощо.

Одним із підходів відображених у сучасній науковій літературі з публічного управління є пропозиція розглядати ці моделі у рамках методології Дж. Грунінга (James Gruning) [109]. Її сутність полягає у визначенні й обґрунтуванні особливостей моделей зв'язків із громадськістю з урахуванням ступеня використання принципу двосторонньої комунікації між суб'єктом та об'єктом цих зв'язків. Користуючись методологією Дж. Грунінга, в сучасній теорії, як правило, зважають на чотири основні моделі зв'язків з громадськістю [33]:

- «пропагандистська» (прес-посередницька модель, або «публіситі» XIX ст. ),
- «журналістська» (модель, підпорядкована інформуванню громадськості),
- «двосторонньої асиметричної комунікації»,
- «двосторонньої симетричної комунікації».

Історично перша модель зв'язків з громадськістю, розвиток якої розпочався у другій половині XIX ст., отримала в науковій літературі назви «пропаганда», «публіситі» або «маніпуляція». Суть цієї моделі полягає в тому, що [33]:

- для привернення уваги громадськості використовуються будь-які засоби, але головним чином задля того, щоб здійснити тиск на неї, підкорити певним інтересам;
- громадськість розглядається як пасивний реципієнт;
- правдивість і об'єктивність інформації не є обов'язковою умовою;
- етичні аспекти інформаційно-комунікаційної діяльності, як правило, ігноруються;
- головним «провідником» зв'язків із громадськістю є засоби масової інформації;
- зв'язок організації з іншими групами громадськості мінімальний, зворотній зв'язок з ними не передбачається.

Така модель інтенсивно використовується в сучасних умовах як форма і реалізація стратегії та практика розв'язання конкретних інформаційно-комунікаційних завдань. У сучасній українській громадській думці саме ця «пропагандистсько-маніпулятивна» модель зв'язків з громадськістю часто густо сприймається як єдина сутнісна характеристика цього інституту взагалі. Причому наша українська, особливо політична, практика дає для цього вагомий підстави. Достатньо пригадати так званий «чорний PR» або інші маніпулятивні практики, до яких часто вдаються суб'єкти політичного життя (і не тільки) під час виборчих кампаній [93, с. 14].

Друга модель зв'язків з громадськістю одержала назву «інформування», або різні похідні від цього ключового поняття: «інформування громадськості», «громадська поінформованість». Зародження цієї моделі здебільшого відносять до початку XX століття. Головними характеристиками цієї моделі є [33]:

- ✓ усвідомлення необхідності регулярної роботи із засобами масової інформації;

- ✓ поширення інформації є головною метою зв'язків із громадськістю;
- ✓ інформація повинна бути точною і правдивою, проте виключно позитивною;
- ✓ негативні факти і події замовчуються.

Як і перша модель, «інформування» належить до односторонніх моделей комунікації: необхідність дослідження громадськості та зворотного зв'язку в ній теж не передбачається; зв'язки з громадськістю при такій моделі реалізуються як «справа власних журналістів», що працюють в органі місцевого самоврядування. Як слушно зазначає Левчук М. Г. [33], в даній моделі фіксується необхідність правдивого, але головним чином позитивного (тенденційного) інформування громадськості про діяльність цього органу для того, щоб досягти підтримки.

Третя модель зв'язків з громадськістю – «двостороння асиметрична комунікація»; її особливістю є використання дослідницьких методів, але насамперед для того, щоб визначити, яка інформація спричиняє негативну реакцію громадськості, і потім змінити її на свою користь. Іншими словами, комунікативна діяльність стає «двосторонньою», але результат такого різновиду зв'язків з громадськістю асиметричний, оскільки від комунікації виграє насамперед орган місцевого самоврядування, а не громадськість. У реалізації цієї моделі роль зв'язків з громадськістю може бути охарактеризована як «прагматична», тому що головне місце тут посідає вигода (зиск). Проте тут все ще бажаною залишається потреба однакової практичної вигоди від комунікації як для органу місцевого самоврядування, так і для громадськості [33].

Досягається це за допомогою четвертої моделі зв'язків з громадськістю, що дістала назву «двосторонньої симетричної комунікації», якій притаманні такі риси [33]:

- ✓ повне усвідомлення суб'єктом діяльності зв'язків з громадськістю необхідності порозуміння із громадськістю й взаємовпливу зовнішнього соціального середовища та органу місцевого самоврядування;

- ✓ мета діяльності зв'язків з громадськістю – взаємна користь органу місцевого самоврядування й громадськості (тобто «симетричність»);
- ✓ поширена практика ведення переговорів, підписання угод, використання стратегії розв'язання конфліктів, що призводить до модифікації позицій, думок і поведінки громадськості й органу місцевого самоврядування;
- ✓ акценти у функціях спеціалістів по зв'язках з громадськістю зміщуються від журналістських і рекламних до дослідницьких і консультативних.

Безперечно питання модельного уявлення дієвих комунікацій суттєво виходить за рамки інформаційного зв'язку між об'єктом і суб'єктом та його опису із позицій інтенсивності і т.п. Зв'язки з громадськістю мають глибоку міждисциплінарну природу де психологічній складовій приділено значну увагу. Зазначене сприяло розробці семіотичні моделі комунікації Р.Якобсона, Ю.Лотмана, У.Екю, Т.Ньюкома, що й до цього часу успішно використовуються в журналістиці. Цікавими є дослідження фахівців двох основних підходів до трактування процесу і моделей комунікації – футурологічного і соціально-філософського.

Футурологічні моделі комунікації представлені в дослідженнях: М. Мак Люєна (Marshall McLuhan), Д. Белла (Daniel Bell), Н.Постмана (Neil Postman), Т.Стоуньєра та інш. Філософсько-соціологічний підхід ґрунтується на концепції біхевіоризму (від behavior – поведінка), авторами якої є Дж. Уотсон (John Broadus Watson), Е Торндайк (Edward Lee Thorndike). Внесок школи біхевіоризма полягає у дослідженні ефектів комунікації у поведінкових проявах [36]. Саме на основі біхевіоризму у першій половині ХХ ст. сформулювалися окремі розділи соціальної пропаганди, представниками якої є розробники моделей комунікації, які фактично покладені в основу сучасної комунікативної політики: П.Лазерфельд, Г.Олпорт, У Шрамм, Г.Лассуел. Сучасні дослідники цього напрямку розробляють нові підходи в дусі філософії консьюмеризму й активно співпрацюють з урядами, зокрема у Великобританії, Франції, США: Р.Талер, К. Санстейн, Д.Галперн [31, 85].

Двоканальна модель мовної комунікації була запропонована вітчизняним психологом В. П. Морозовим, в якій комунікація представлена як двоканальна система, але не в технологічному, а в психологічному сенсі. В. П. Морозів являє комунікацію як двоканальний процес, що складається з вербального, мовного лінгвістичного та невербального екстралінгвістичного каналів. Його теорія ґрунтується за схемою Шеннона, в якій будь-яка система комунікації уявляє собою взаємодію таких основних частин:

- джерела інформації (людину, що передає інформацію);
- сигналу (трансляє інформацію в закодованому вигляді);
- приймача або слухача (володіє властивістю декодувати інформацію).

У даній моделі була врахована роль функціональної асиметрії мозку людини, яка є фізіологічною основою незалежності невербальної функції мови від вербальної.

Ще одна поширена модель де враховано поведінкові аспекти – «двоступенева модель комунікації». Дослідження ролі масмедіа показали, що через два тижні вплив отриманого повідомлення не падає, а, навпаки, зростає. Це пов'язано з обговоренням цих повідомлень одержувачами інформації з тими, кого називають «лідерами думки». Так, з прямою моделі комунікації (ЗМІ – одержувачі) виникла двоступенева (ЗМІ – лідери думок – одержувачі). Якщо на першому етапі головним моментом стає передача інформації, то на другому в дію вступає передача впливу. Звідси слідував висновок щодо пріоритетності міжособистісної над масовою комунікацією при спробах переконати аудиторію. Опора на лідерів думки являє собою опору на вже наявні в даному сегменті суспільства соціальні та комунікативні мережі, що набагато більш ефективно, ніж створення якихось нових мереж [25].

Схожою за онтологією є модель «Спіраль тиші/мовчання». «Спіраль тиші/мовчання» розроблена Е. Ноель-Нойман. Відповідно до даної теорії засоби масової комунікації можуть маніпулювати громадською думкою за рахунок надання слова меншості замість більшості [25].

З точки ж зору успішної взаємодії ОМС із засобами масової інформації найчастіше використовується модель пропагандистського комунікаційного процесу Г.Лассвелла, яка будується на п'ятьох запитаннях та відповідях на них: Хто говорить? Що повідомляє? Кому? Яким каналом? З яким ефектом? І стала більш фаховою та досконалою через додане питання «за яких умов?», що фахівці приписують Д.Велсу [19, 31].

Таким чином модель Г. Лассвелла виражає біхевіористський підхід до комунікації як до простого впливу комунікатора на реципієнта, який виступає об'єктом, так чи інакше реагує на отриману інформацію (таблиця 2.1) [25].

Таблиця 2.1.

### Процесна інтерпретація моделі Г. Лассвела

Хто?	Це питання пов'язане з визначенням джерела інформації, який може і не збігатися з комунікатором, безпосередньо її передає (це може бути як одна особа, так і різні особи). Це важливо визначити для знаходження правильної відповіді на друге питання.
З яким наміром?	Це ключове питання. Тільки зрозумівши справжню мету комунікації, можна говорити про підбір адекватних цієї мети коштів (комунікатора, повідомлення, каналу), про вибір цільової аудиторії і т. д. Чітке розуміння мети (інформування, інструктування або ж мотивування аудиторії) визначає підбір інших компонентів комунікації для того, щоб вона була ефективною.
В якій ситуації?	Відповідь на дане питання пов'язане з визначенням того, в якій ситуації - сприятливою, несприятливою або нейтральною - здійснюється комунікативний акт. При цьому необхідно встановити наявність природних і штучних бар'єрів між комунікатором і аудиторією, які перешкоджають доведенню інформації до адресата, і спробувати мінімізувати їх вплив.
З якими ресурсами?	Відповідаючи на це питання, необхідно розуміти, що до ресурсів комунікації відносять як самих фахівців - комунікаторів, так і фінансові та інформаційні засоби, якими вони володіють, а також ефективні комунікативні технології, прийоми, методи і т. п.
Використовуючи яку стратегію?	Відповідь на це питання допоможе правильно вибрати стратегію, а отже, забезпечити найбільш ефективний спосіб досягнення цілі (в нашому випадку - ефективної комунікації). Стратегія це не тільки визначення перспективних цілей, але і підбір адекватних їм засобів і шляхів їх досягнення. Стратегія комунікації визначається в першу чергу характером мети, особливостями аудиторії, наявністю ресурсів. При виборі стратегії керуються рішенням наступних завдань: забезпечення можливо більш повної інформації; забезпечення надійної, швидкої і ефективної зворотного зв'язку. Можливі випадки, коли з-за відсутності необхідних коштів доводиться відмовлятися від чудово розробленої стратегії.
На яку аудиторію?	Дане питання пов'язаний з вибором аудиторії комунікації, тобто тих, кому адресовані повідомлення. Ефективна комунікація пов'язана з правильним вибором аудиторії (масової, спеціалізованої, окремих

	людей). Пошук "своїх" аудиторій і вміння підібрати до неї відповідні засоби і способи комунікативного впливу вимагають високого професіоналізму і володіння методами і методиками конкретних соціальних досліджень.
З яким результатом?	Відповідаючи на це питання, ми маємо на увазі оцінку підсумку сукупних зусиль учасників комунікативного процесу. Комунікація неефективна, якщо поставлені цілі реалізовані у встановлені терміни і з найменшими витратами. Комунікативна ефективність обумовлена зміною в знаннях і установках, переконаннях та діях одержувача інформації.

Примітка. Побудовано з [25].

Аналізуючи наявний стан розвитку місцевого самоврядування Полтавській місцевій раді з позицій вище наведених моделей, варто погодитися про його поступовий відхід від концепту контрольованого одностороннього комунікативного руху від організації до цільових груп громадськості, сегментованих за певними ознаками, із перевітками і післякомунікативної кампанії на основі вихідних і повторних вимірювань з метою стислої оцінки результатів зробленого [93, с. 18].

На жаль, комунікативні механізми відображають наявні атрибути попередніх традицій адміністрування, чітко окреслені межами моделі односторонньої комунікації. Адже ми не можемо процес інформування про свою роботу як певний результат і до того ж дієвий результат назвати взаємодією з громадськістю. Все ж констатуємо, що в багатьох випадках залишаються поза увагою практика селекції повідомлень, їхньої адресності, відсутні чіткі канали зворотного зв'язку.

Саме тому розвиток місцевого самоврядування має проходити за орієнтирами «двосторонньої симетричної комунікації», яка вимагатиме глибшого переосмислення методів і стилю управління. Наявність комунікативних зв'язків у такому випадку принесе зиски обом учасникам процесу управління (зазначений вище принцип «симетричності»). Індикатором успіху реалізації такої моделі буде розширення практики ведення переговорів, підписання угод, використання стратегії розв'язання конфліктів тощо. Крім цього, відповідальні особи за зв'язки з громадськістю перестануть бути

висвітлювачами рішень ради та голови, а почнуть аналізувати і моніторити громадську думку та бути в деякій мірі посередниками волі мешканців.

## **2.2. Аналіз нормативно-правових засад забезпечення системи зв'язків між органами місцевого самоврядування та громадськістю**

Правове регулювання суспільних відносин постає потужним засобом впливу держави на суспільні процеси, поведінку, свідомість та діяльність людей. Особливого значення набуває регулювання тих відносин, в які держава зазвичай безпосередньо не втручається. Такими є відносини в системі місцевого самоврядування, що постає як право самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Правова регламентація відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю, формалізуючи права та обов'язки сторін, спрямовує їхню активність на реалізацію передусім потреб та завдань місцевого самоврядування, а не якихось інших інтересів [55].

Система правового забезпечення зв'язків між органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад та громадськістю є багаторівневою та піддається декомпозиції на рівні [106]:

- ✓ міжнародний;
- ✓ конституційний;
- ✓ законодавчий;
- ✓ підзаконних актів;
- ✓ рівень нормативних актів центральних органів виконавчої влади;
- ✓ рівень місцевих нормативно-правових актів.

До міжнародного рівня прийнято відносити «Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права» [57]. Стаття 25 Пакту проголошує: «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в ст. 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

- ✓ брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

✓ голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;

✓ допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби».

Визначаючи стан правового регулювання відносин громадськості з органами самоврядування на Конституційному рівні, слід підкреслити, що правоположення Конституції України наголошують первинність саме громади у відносинах із обраними органами (ч. 1, 3 ст. 140; ч. 1, 2 ст. 142; ч. 1 ст. 143). Основний Закон надає можливість громадянам та їх колективам вирішувати питання місцевого значення: шляхом участі у місцевих референдумах (ч. 1 ст. 38) та мирних зібраннях (ч. 1 ст. 39), спрямовуючи колективні та індивідуальні звернення до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (ст. 40), оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до суду (ч. 2 ст. 55) [55].

Окрім статей, які безпосередньо визначають роль громади, є норми, які дають й інші можливості громадянам реалізовувати власні права [106], зокрема:

✓ ст. 36 гарантує громадянам України право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації, участі у професійних спілках;

✓ ст. 40 надає громадянам України право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів;

✓ ст. 69 говорить, що, окрім виборів та референдумів можуть існувати ще й інші форми безпосередньої демократії, через які здійснюється волевиявлення.

Законодавчий рівень. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» формами участі громадян у вирішенні питань місцевого значення визначає місцевий референдум (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13). Однак тільки місцевий референдум є формою вирішення цих питань, решта ж – саме формами участі у

вирішенні. Значущість місцевого референдуму підкреслює й положення про винесення на нього будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 7). Тож законодавець надав територіальній громаді можливість безпосередньо вирішити будь-яке питання, яке не зміг (не побажав) вирішити відповідний орган місцевого самоврядування. Однак порядок проведення місцевих референдумів на сьогодні визначається Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який покладає обов'язок реєстрації відповідних ініціативних груп громадян на голову відповідної ради (ст. 17), а прийняття рішення про проведення – на раду (ст. 21) [55].

Ймовірно, тому, як засвідчує практика, реалізація громадою своєї волі з певного питання всупереч позиції ради та її голови є досить проблематичною. Участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення обмежується невизначеністю процедури використання відповідних форм. Порядок використання громадянами та їх колективами загальних зборів за місцем проживання, місцевої ініціативи та громадських слухань має визначатися передусім статутом територіальної громади (ч. 3 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 4 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [55].

Проведення громадських слухань передбачене не тільки Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», але й ст. 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 11 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», ст. 8 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами», ст. 22 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання», ст. 11 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», ст. 22 Закону України «Про екологічну мережу України», ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [55].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 13) громадські слухання визначає як зустрічі «з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та

вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [55].

Важливою складовою правового регулювання відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю є закони України, які регулюють порядок звернення до органів місцевого самоврядування, у тому числі і за суспільно важливою інформацією: «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та відповідні підзаконні акти. На жаль специфічні риси взаємодії громадськості саме з органами місцевого самоврядування у даних актах не відображені [55].

Також це закони «Про співробітництво територіальних громад» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», проте зазначені закони не розв'язують вище зазначені проблемні питання [106].

На рівні підзаконних актів, відзначимо Укази Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» Особливих новацій (у порівнянні з відповідними законами) цей Указ не містять. У ньому здебільшого йдеться про посилення відповідальності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування щодо звітності перед Адміністрацією Президента. Президент України практично в черговий раз нагадав своїм підлеглим, що потрібно дотримуватися Конституції та законів України.

Більш практичний характер має Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яким визначено пріоритетні завдання Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Суттєвим кроком щодо підвищення відкритості центральних та місцевих органів виконавчої влади став Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади», яким

передбачається низка практичних кроків щодо покращення взаємодії органів влади з громадськістю. Такі заходи направлені на проведення регулярних прес-конференцій, періодичне надання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації; постійне інформування через веб-сторінки відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконання загальнодержавних програм, заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки країни, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України, а також на організацію та фінансування періодичних соціологічних досліджень громадської думки щодо найважливіших дій Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади з визначенням виконавців таких досліджень на конкурсній основі, а також обов'язкове врахування результатів досліджень у діяльності зазначених органів [106].

До складу нормативно-правових актів входять також такі укази Президента України: «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», «Про Доктрину інформаційної безпеки», «Про додаткові заходи щодо вдосконалення соціального діалогу в Україні», «Про розвиток соціального діалогу в Україні», «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій», «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади», «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» [106].

На рівні нормативних актів центральних органів виконавчої влади відзначимо, нормативні документи Кабінету Міністрів України та його міністерств було прийнято на виконання Оргуської конвенції, зокрема постанову Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122 «Про

затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки», наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18 грудня 2003 р. № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля», наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 1 листопада 2005 р. № 397 «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища», наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18 грудня 2003 р. № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля».

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 (редакція від 07.05.2019 р.) затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, а також створено громадські ради при Кабінеті Міністрів України та місцевих органах виконавчої влади і запропоновано Положення про їх діяльність. У цьому документі досить детально описано форми та способи консультацій з громадськістю, публічних обговорень, порядок їх проведення, врахування або відхилення результатів [106].

Також Кабінетом Міністрів України прийнято постанови у сфері регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, зокрема: «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214, «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» від 6 січня 2010 р. № 10, «Про затвердження Порядку інформування громадськості про результати роботи у сфері протидії корупції» від 8 грудня 2009 р. № 1336.

З метою врахування особливостей органів місцевого самоврядування (наприклад, культурних, етнічних, організаційних тощо) на рівні місцевих нормативно-правових актів в межах чинного законодавства процедури громадської участі деталізуються двома типами місцевих нормативних актів [106], які регулюють питання громадської участі. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (в статутах багатьох українських міст досить детально відображено форми, процедури та алгоритми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні). Іншим типом місцевих нормативних актів є рішення місцевих рад (ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), якими ухвалюють Положення про застосування окремих механізмів безпосередньої участі громадян, а саме: про громадські слухання, громадські ради чи колегії, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, консультативні опитування, організацію співпраці з громадськими організаціями тощо.

В Україні сьогодні існує достатньо типових проектів місцевих нормативних актів, підготовлених як фахівцями громадського сектору, так і представниками місцевого самоврядування.

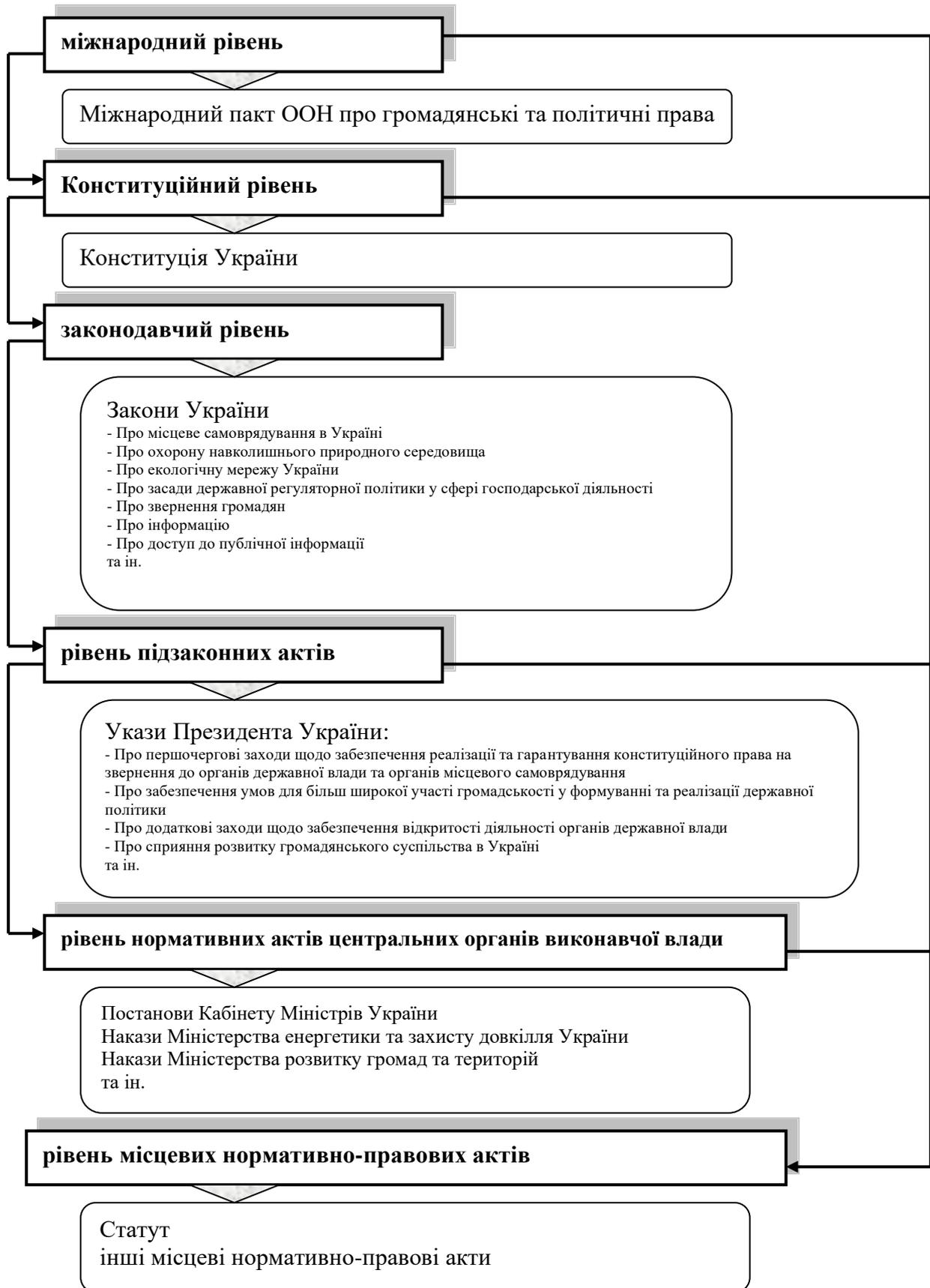


Рис. 2.1. Система правового забезпечення зв'язків між органами місцевого самоврядування та громадськістю

Примітка. Складено автором на підставі [106].

Підсумовуючи зазначимо, що сьогодні система нормативно-правового забезпечення зв'язків між органом місцевого самоврядування та громадськістю може бути охарактеризованою цілісністю та насиченістю актів різних рівнів (див. рис.2.1.). Однак основу правових засад забезпечення системи зв'язків між органом місцевого самоврядування та громадськістю мають складати саме місцеві нормативно-правові акти, що реально обумовлюють механізм кінцевої реалізації прав громад та мешканців територій. Саме апарату органу місцевого самоврядування надається повноваження вирішувати питання місцевого значення, серед яких важливе місце займає симетричний та співвідповідальний діалог з громадськістю.

Зазначимо, у випадку Шевченківської районної у м. Полтаві ради основа місцевих правових засад забезпечення системи зв'язків з громадськістю визначається: регламентом; рішеннями ради; рішеннями виконавчого комітету; розпорядженнями голови.

### **2.3 Мотивація як один із механізмів налагодження зв'язків місцевих органів влади з громадськістю**

Безперечно, мотивація громадськості у напрямі налагодження зв'язків із місцевими органами влади є важливим чинником побудови дієвої моделі публічного управління. Погоджуємось із А. Й. Серантом [89], що головними чинниками мотивації громадськості до співпраці з місцевими органами влади повинен бути пошук шляхів задоволення їхніх проблем. Цю мотивацію можна підвищити за допомогою надання громадськості більшої самостійності, що зумовить вищу відповідальність. На це впливає багато чинників: складне і суперечливе ставлення місцевих органів влади до громадськості, низка соціальних процесів, що відбуваються сьогодні в Україні, тощо.

Тенденції розвитку публічного управління в частині зростання ролі суб'єкт-суб'єктної взаємодії підтверджують високу мотиваційну роль демократії участі. Демократія участі – це визнання потреби доповнення механізмів представницької демократії (участі громадян у виборчих процесах,

коли, власне, виборці делегують комусь вирішення своїх проблем) процедурами залучення громадськості до обговорення оптимальних шляхів вирішення нагальних проблем. Демократія участі або співучасті передбачає налагодження взаємодії органів влади з громадськістю, вдосконалення інформування громадян про стан справ та активізацію широкої участі громадян під час прийняття рішень на всіх рівнях. Мова йде про реалізацію влади через взаємодію та спільну відповідальність на основі ідей [89]:

- свободи слова, відкритої та критичної комунікації;
- рівного доступу до розмаїття джерел інформації;
- рівності всіх учасників діалогу щодо можливості його ініціювання та проведення .

Принциповою є відмова від примусу, нав'язування, маніпулювання поведінкою. Натомість важливою є активна роль всіх учасників у комунікаційному процесі. Стверджується цінність взаємодії, діалогу та порозуміння, спільного пошуку та обміну інформацією, установки на відкритість та взаємне забезпечення, осмислення проблем з різних точок зору та позицій, здатність прислуховуватися до інших поглядів та переконань [84].

Публічний діалог є необхідною умовою підтримки довіри до органів влади. Він відкриває шлях легітимізації рішень, підтримки програм діяльності та мобілізації громадськості на певні дії щодо підтримки дій влади. Щоб залучити громадськість до взаємної співпраці з місцевими органами влади, вона повинна мати для цього відповідну мотивацію, яка у даному випадку є потребою у вирішенні проблемних питань регіону (території, населеного пункту чи домогосподарства) [89]. Під поняттям мотивація ми розуміємо об'єднання внутрішніх і зовнішніх рушійних сил, які заставляють як одну, так і другу сторони до діяльності, окреслюють межі і форми цієї діяльності, надають їй напрямок, який орієнтує на досягнення відповідних результатів [65, с. 133]. Вплив мотивації на поведінку громадськості залежить від багатьох факторів, і вона може змінюватись під дією зворотного зв'язку між структурами влади та громадськості.

Щоб всесторонньо розкрити суть мотивації громадськості, необхідно мати на увазі, що мотивація згідно В. Одайника – це процес, який складається з шести стадій [67].

Перша стадія мотивації – це потреба, яка виявляється за умови, що громадськість відчуває – їй чогось не вистачає. З'являється ця потреба у конкретний час і починає “вимагати” від місцевих органів влади, щоб вони віднайшли можливість та зробили відповідні кроки до її виконання. Потреби можуть бути різними. Умовно їх можна розбити на три групи: фізіологічні, психологічні і соціальні.

Друга стадія – це пошук шляхів вирішення цих проблем. Раз потреба виникла і створила певну проблему для регіону, то громадськість звертається до місцевих органів влади віднайти можливість її вирішення.

Третя стадія – визначення напряму дії. Громадськість фіксує, що і якими засобами вона повинна зробити, чого добитися і що від того отримати, щоб ліквідувати потребу. На цій стадії зазвичай відбувається узгодження чотирьох моментів:

- 1) що громадськість повинна отримати, щоб задовільнити потребу;
- 2) що громадськість повинна зробити, щоб отримати те, чого вона хоче;
- 3) якою мірою вона може добитися того, чого хоче;
- 4) наскільки те, що хоче отримати громадськість, може задовільнити потребу.

Четверта стадія – здійснення дії. На цій стадії громадськість затрачає зусилля для того, щоб здійснити дію, яка в кінцевому результаті повинна дати їй можливість отримувати те, що може задовольнити її потреби. Оскільки на процес роботи зворотній вплив має мотивація, то на цій стадії може відбуватися корекція цілей громадськості.

П'ята стадія мотивації – це отримання того результату, який і хотіла отримати громадськість. Виконавши відповідну роботу, громадськість отримує те, чого вона бажала. На цій стадії виявляється те, наскільки робота, яку виконувала місцева влада, дала бажаний результат для громадськості. Залежно

від виконаної роботи відбувається або послаблення мотивації, або зберігається та ж сама мотивація, або ж іде підсилення мотивації до дії.

Шоста стадія – ліквідація потреби. Залежно від ступеня зняття напруги, яка зумовлена потребою, а також від того, чи ми загострюємо потребу, чи послаблюємо або знімаємо її з порядку денного, громадськість або заспокоюється, або ж шукає інші шляхи до її задоволення.

Розглянемо шість стадій мотивації у розрізі наявних заходів та інструментів зв'язку з громадськістю в Полтавській міській раді (таблиця 2.2.)

Таблиця 2.2.

### Забезпечення стадій мотивації в Полтавській міській раді

Номер стадії	Зміст стадії	Забезпечення
1-а стадія	Потреба вирішення проблем	Електронні петиції; Прийом громадян; Письмові звернення громадян; Інформаційні запити громадян; Зворотній зв'язок з офіційного сайту.
2-а стадія	Пошук шляхів вирішення цих проблем	Громадські слухання; Візди комісій; Обговорення проекту бюджету.
3-а стадія	Визначення напрямку дії	Публічні засідання ради та виконавчого комітету; Пропозицій комісій; Підготовка проектів рішень.
4-а стадія	Здійснення дії	Затвердження рішень ради та виконавчого комітету; Реалізація заходів із висвітленням досягнутих проміжних результатів.
5-а стадія	Отримання результату	Звіт голови, посадових осіб, депутатів.
6-а стадія	Ліквідація потреби	Моніторинг звернень та інших каналів зворотного зв'язку на предмет відсутності негативних відгуків стосовно реалізації дій.

Примітка. Складено автором.

Однак у розрізі стадій мотивації погодимось із А. Серант, що участь громадськості в прийнятті рішень місцевими органами влади не завжди є

бажаною з боку владних структур. Не завжди громадськість погоджується з тими рішеннями, які приймаються місцевими органами влади. Завдання ж місцевих органів влади – зуміти переконати громадськість у тому, що саме це рішення на сьогодні є найбільш оптимальним. Для цього працівникам цих органів, які відповідають за зв'язки з громадськістю, необхідно сумлінно попрацювати і досить аргументовано обґрунтувати, чому саме таке рішення прийнято. Для цього працівники місцевих органів влади повинні, перш за все, вміти розпізнавати ситуації, в яких рішення може бути прийняте (чи втілюючи в життя програми ремонту доріг, чи надаючи населенню послуги стосовно придбання палива на зиму тощо). Нижчеподана характеристика включає в себе принаймні ті ситуації, в яких може бути бажаною участь громадськості [89]:

- працівники місцевих органів влади повинні планувати адміністрування тієї чи іншої програми, сформованої на їх рівні;

- проблема, яка виникла на місцевому рівні, є зрозумілою для працівників місцевих органів влади й дає можливість її модифікувати або ж розробити нову програму для її нейтралізації;

- певна частина громадськості вимагає рішучих дій від місцевих органів влади для нейтралізації цієї проблеми і просить посприяти їм у визначенні подальших дій.

Використовуючи свої можливості, працівники місцевих органів влади можуть вибрати різні варіанти вирішення можливих проблем, а саме [89]:

- самовільне, або автоматичне прийняття рішення без участі громадськості;

- рішення, яке приймається консультацією з громадськістю, або з обмеженою її участю;

- рішення, яке приймається разом як результат взаємодії місцевого органу влади та громадськості.

Безперечно велика роль в організації механізму мотивації громадськості у вирішенні проблем органу місцевого самоврядування належить голові. Так,

отримавши інформацію про запит громадськості від виконавця, керівник органу місцевого самоврядування приймає рішення про [89]:

- пошук підтримки громадськості;
- необхідність спілкування з громадськістю;
- сприяння взаємодії органів місцевої влади і громадськості;
- активне вислуховування громадськості;
- забезпечення зворотного зв'язку між органами влади і громадськості.

Передовсім знання цілей, які ставить перед собою орган місцевого самоврядування та його керівник, зазвичай дозволяє передбачити, чи задоволена громадськість роботою адміністрації місцевого органу влади, чи їй потрібно змінювати свою стратегію щодо вирішення назрілих проблем, наскільки активна реакція громадськості на недоліки в її роботі. Знання потреб громадськості допоможе керівництву органу місцевого самоврядування передбачити її реакцію на зміну стратегії, а діагностування цілей громадськості дасть змогу органу влади інтерпретувати серйозність її ініціатив та шукати виходи із ситуації, що склалася, аналіз цілей допоможе ОМС уникнути зайвих стратегічних ходів, що можуть спровокувати запекле протистояння між владою та громадськістю.

Вмотивоване усвідомлення своєї ролі може бути реалізоване завдяки продовженню зустрічей і дискусій із широким залученням мешканців м. Полтави для розроблення стратегічного контексту розвитку. Стратегічний контекст визначається через бачення розвитку, місію існування органу, визначення цінностей. Це ідейна основа, яка закладає практичні рамки для прийняття стратегічних рішень на рівні м. Полтави. Тільки стратегічні рішення, які відповідають стратегічному контексту, повинні реалізовуватись, як у тактичному, так і в операційному вимірі. Добре окреслений стратегічний контекст дозволяє конкретизувати широкі поняття, які уживаються під час планування сталого розвитку. Так на сьогодні існує Стратегія економічного розвитку міста Полтави на період до 2027 року. Мета розробки даної Стратегії полягає у визначенні напрямів і цілей розвитку, які сприятимуть економічному

зростанню, підвищенню конкурентоспроможності міста та, у кінцевому результаті, покращенню якості життя мешканців. На основі визначених пріоритетних сфер розвитку міста сформовано План реалізації Стратегії, який включає найважливіші місцеві проекти та визначає зміст, терміни, та характер муніципальних трансформацій. Стратегія спрямована на прискорення місцевого економічного розвитку як процесу стратегічного партнерства влади, громади та бізнесу, що допомагає прискоренню зростання продуктивності місцевої економіки через стимулювання інвестицій у нові і існуючі підприємства, виробництво найбільшої кількості благ та створення максимальної кількості робочих місць за рахунок реалізації переваг конкурентоспроможності міста у порівнянні з іншими містами та регіонами України.

Для підвищення показників питомої ваги мотивації, окрім простого інформування громадськості про поточну діяльність органів влади, важливим аспектом слід вважати пропаганду тих чи інших програм чи рішень, їх широке роз'яснення і аргументація через засоби масової інформації або інші засоби комунікації. Це дозволить уникнути неправильних трактувань щодо діяльності ОМС некомпетентними особами тощо. Крім того, ретельне пояснення реальної користі тієї чи іншої програми або рішення органами місцевої влади сприятиме її зізнанням громадянами як легітимною, відкритою і прозорою [83].

У сучасних умовах демократизації суспільства керівництво ОМС повинно не тільки працювати ефективно, а й уміти переконати всіх громадян у результативності та доцільності своєї діяльності. Є важливе визнання цієї роботи населенням, громадськістю. Саме громадськість в умовах зміцнення демократії перетворюється у важливий фактор, значною мірою визначає характер відносин у суспільстві [17]. У даному аспекті, особливо актуальним питання мотивації громадськості постає в пост-періоді після обрання нового голови та ради. Саме тому на керівництво та депутатський корпус ОМС покладається велика відповідальність дієво підтвердити усі попередні аргументи мотивації, у протилежному випадку вмотивувати громадськість до

співуправління буде надскладним завданням в силу наслідків розчарування її участі в даному процесі.

*Висновки.*

1. Аналіз наявного стану розвитку Полтавської міської ради з позицій загальноприйнятих моделей комунікацій, засвідчив поступовий відхід від концепту контрольованого однобічного комунікативного руху від організації до цільових груп громадськості. Однак, комунікаційні механізми все ще відображають наявні атрибути попередніх традицій адміністрування, чітко окреслені межами моделі односторонньої комунікації. Саме тому рекомендовано провадити розвиток місцевого самоврядування за орієнтирами «двосторонньої симетричної комунікації», яка вимагає глибшого переосмислення методів і стилю управління.

2. Система правового забезпечення зв'язків між органом місцевого самоврядування та громадськістю є багаторівневою та декомпозованою за рівнями управління. Показано, що важливою складовою правового регулювання відносин органу місцевого самоврядування із громадськістю є закони України, які регулюють порядок звернення до органу самоврядування, у тому числі і за суспільно важливою інформацією. Доведено, що сьогодні система нормативно-правового забезпечення зв'язків між органом місцевого самоврядування та громадськістю може бути охарактеризованою цілісністю та насиченістю актів різних рівнів. Однак основу правових засад забезпечення системи зв'язків між органом місцевого самоврядування та громадськістю мають складати саме місцеві нормативно-правові акти, що реально обумовлюють механізм кінцевої реалізації прав громад та мешканців району.

3. Засвідчено, що тенденції розвитку публічного управління в частині зростання ролі суб'єкт-суб'єктної взаємодії підтверджують високу мотиваційну роль демократії участі. На підставі зазначеного було розглянуто шість стадій мотивації у розрізі наявних заходів та інструментів зв'язку з громадськістю в Полтавській міській раді.

Аналіз дозволив виявити, що особливо актуальним питання мотивації громадськості постає в пост-періоді. Саме тому на керівництво та депутатський корпус Полтавської міської ради покладається велика відповідальність дієво підтвердити усі попередні аргументи мотивації, у протилежному випадку вмотивувати громадськість до співуправління буде надскладним завданням в силу наслідків розчарування її участі в даному процесі.

## РОЗДІЛ 3

### ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗВ'ЯЗКІВ МІЖ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

#### **3.1. Взаємодія органів публічної влади з громадськістю як індикатор прозорості та відкритості**

Відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади виступають важливими чинниками демократичного устрою держави, оскільки саме їх прояви справляють реальний, об'єктивний та дієвий вплив суспільства на органи державного управління та місцевого самоврядування через громадські об'єднання та організації. Закритість інформації про дії влади перетворює на фікцію основний конституційний принцип та створює загрозу узурпації державної влади або зловживання нею. Загальновідомо, що доступність інформації про діяльність влади є одним із головних засобів, що дозволяє здійснювати громадський контроль за діями влади. Це підтверджується і даними соціологічного опитування [96].

Таким чином наявна проблема підвищення довіри до дій місцевої влади, посилена призмою децентралізації де єдиним вірним напрямом є забезпечення прозорості її дій. Громадськість повинна бути переконана і переконуватися у тому, що рішення органу місцевого самоврядування передбачають дотримання принципу взаємовигоди та взаємовідповідальності, доцільності та дієвості.

Досліджуючи дану проблематику І. Ткач визначає взаємодію, як взаємозалежний обмін діями, організація людьми взаємних дій, спрямованих на реалізацію спільної діяльності. Така діяльність реалізується за однією з трьох моделей [96]:

- ✓ спільно-індивідуальна (кожен учасник робить свою частку загальної справи незалежно від інших);
- ✓ спільно-послідовна (загальне завдання виконується послідовно кожним);

✓ спільно-взаємопов'язана (має місце одночасна взаємодія кожного учасника з усіма іншими).

Взаємодія є системним явищем. Саме тому взаємодія буде там де чітко визначена спільна мета. Як відома спільна ціль-мета є системоформуючим чинником будь-якої системи управління. Крім цього, як свідчить досвід розвинутих демократичних країн взаємодія буде результативною за умови співучасті у її досягненні, де фактично модель суб'єкт-суб'єктного управління немає альтернатив.

Вказані документи обумовлюють публічні цілі розвитку ОМС, які по можливості швидко і шляхом належного впорядкування пріоритетів і правильного розподілу активів та стратегічних ресурсів повинні забезпечити:

✓ покращення якості, організаційної ефективності та технічних умов для надання соціальних послуг;

✓ розвиток ринку праці, зокрема, шляхом створення нових принципів і структур організації праці та розвиток освіти, яка підтримує місцеве підприємництво;

✓ чисте навколишнє середовище, яке підтримує соціально-економічний розвиток, в тому числі за рахунок очищення і відновлення екологічно чутливих зон, сучасне управління відходами, в поєднанні з підвищенням екологічної свідомості мешканців;

✓ розвиток інфраструктури комунальних послуг, дорожньої, велосипедної інфраструктури і громадського транспорту;

✓ розвиток системи правового регулювання та оперативної системи щодо охорони економічного потенціалу (сільське господарство) та навколишнього середовища громади.

Дуже позитивно, що вказані цілі можуть бути публічно обговоренні із громадськістю, закріплені на офіційному веб-сайті Полтавської міської ради (рис.3.1.).

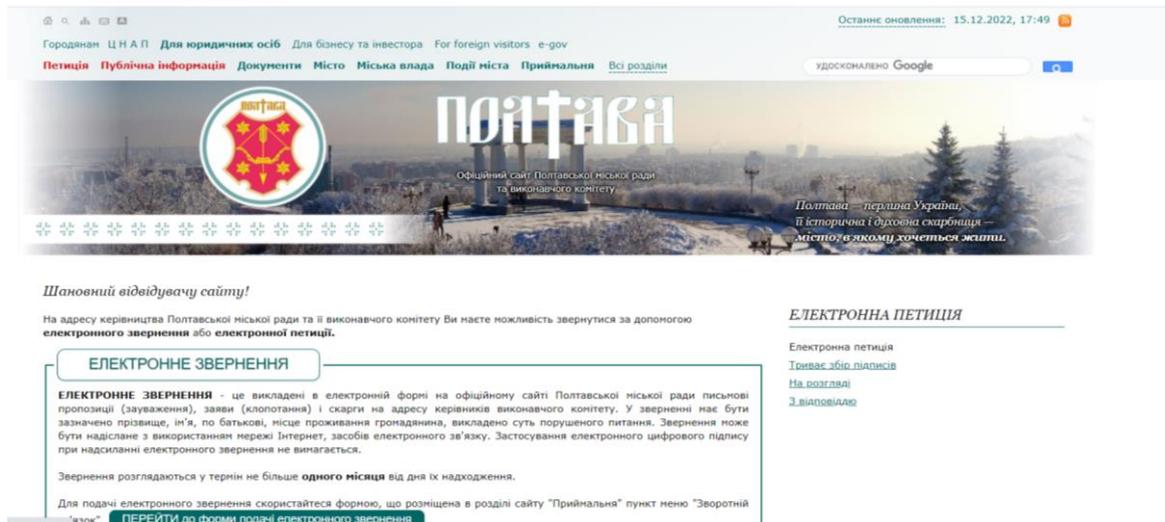


Рис.3.1. Офіційний веб-сайт Полтавської міської ради

Таким чином, прозорість реалізації взаємодії з мешканцями м. Полтава успішно забезпечується шляхом ведення офіційного сайту, дошки оголошень в приміщенні виконавчого комітету, повідомлень в ЗМІ, виступів посадових осіб.

Окрім проголошення та публічного обговорення стратегічних цілей розвитку в міській раді передбачено публічне висвітлення досягнення проміжних їх етапів. В окремих випадках проводяться консультації із громадськістю, вивчається її думка.

На сайті опубліковано-відображено всі прийняті рішення ради та виконавчого комітету, паспорти бюджетних програм та зміни до них, рішення сесій стосовно бюджету та інших питань.

Форма і результативність взаємодії органів публічної влади з громадськістю залежать від багатьох факторів, серед яких правова база, рівень освіченості й моральна готовність до такої взаємодії керівників органів публічної влади, рівень професіоналізму і дієздатності громадських організацій, традиції, соціально-економічна ситуація, що склалася [96]. Стосовно, рівня освіченості керівників органів публічної влади та їх готовність до взаємодії з громадськістю знаходить свій прояв у громадській компетентності керівника. Насамперед, керівники органів публічної влади – рівноправні громадяни держави, які мають права та обов'язки. По-друге, у міру особливостей

професійної діяльності вони знають права людини, права та обов'язки громадянина, про інституції, проблеми і практику громадянського суспільства і правової держави. Таким чином, до критеріїв громадянської компетентності керівників органів публічної влади можна віднести [96]:

- ✓ знання (правові, політичні, етичні, про соціальну сферу суспільства, про етнічні, релігійні та регіональні відмінності, про історичну спадщину і проблеми сьогодення);

- ✓ уміння критично мислити, отримувати, аналізувати та оцінювати інформацію, вести переговори та дискусії, визначати соціальні проблеми та приймати обґрунтовані рішення щодо їх вирішення, реалізовувати права та обов'язки, використовувати механізми захисту прав людини, встановлювати конструктивні стосунки із людьми, толерантно поводитися;

- ✓ цінності (права і свободи людини, людської гідності, інститутів громадянського суспільства, норми і правила демократії, справедливість), усвідомлення особистої відповідальності за розв'язання проблем для забезпечення справедливості, солідарності, миру та демократичного суспільства, розуміння інтеграційних процесів, толерантне ставлення до історії та культури інших народів та окремих людей.

Розглядаючи стан справ із роллю голови Шевченківської районної у м. Полтаві ради в забезпеченні взаємодії з громадськістю відзначимо, що станом на 1.02.2022 р.:

- ✓ опубліковано звіти з різних напрямків діяльності міської ради за 2021 рік;

- ✓ опубліковано робочі контакти міського голови, депутатів та їх графік роботи;

- ✓ у 2021 році здійснено звіт на відповідній сесії ради;

- ✓ опубліковано графіки засідань виконавчого комітету, комісій тощо.

Продовжуючи зазначимо, що у процесі взаємодії органів публічної влади з громадськістю доцільно розглянути структуру такої взаємодії. З одного боку – це органи публічної влади, з іншого:

- ✓ громадяни,
- ✓ громадські організації
- ✓ засоби масової інформації.

Кожен з цих суб'єктів займає відповідне місце в суспільстві та відіграє певну роль [96].

Участь громадян у взаємодії влади з керівництвом було розглянуто вище, а от решту суб'єктів потребують деталізації. Так, тільки добре поінформована про діяльність влади громадськість здатна запобігати зловживанням владою, виявляти її некомпетентність. Досягти цього можливо шляхом реалізації принципу свободи інформації, який обумовлює запровадження громадських перевірок і аналітичних заходів з метою спостереження та контролю за діяльністю влади, а також заохочення громадян брати участь у прийнятті державно-управлінських рішень [2, с. 64].

Стосовно залучення громадських структур до процесів вироблення державної політики та законотворення є важливим аспектом підвищення ролі громадян у вирішенні різних питань розвитку суспільства. Це зумовлено насамперед тим, що недержавні структури є основною формою організації громадянського суспільства. Беручи участь у їх діяльності, громадяни залучаються до прийняття політичних рішень. Ці організації виступають посередниками між державою та громадянами у важливих питаннях формування і реалізації державної політики. Налагодження конструктивного діалогу між громадськими та державними структурами, з одного боку, допомагає громадським структурам інформувати державні органи про нагальні проблеми розвитку різних сфер суспільного життя, з другого - завдяки співпраці, партнерським взаємовідносинам з громадськістю органи державної влади і управління стають краще обізнаними з різними суспільними проблемами. Тісне співробітництво органів державного управління з громадськими структурами дає змогу населенню краще зрозуміти логіку управлінських рішень і політику держави в тій чи іншій сфері, забезпечує його довіру і підтримку у разі необхідності [13].

На жаль згідно офіційної статистики, сьогодні тільки близько 5% жителів Полтавської області є членами громадських організацій, натомість у Львівській чи Миколаївській області цей показник є вищим та складає 34% та 18%, а Житомирській є нижчим – 2,5 % [13]. Однак, якщо порівняти показники Полтавської області із загальним числом регіональних одиниць держави, то рівень участі у таких об'єднаннях є досить низьким. Це виглядає малопривабливим зважаючи, що громадські організації краще обізнані з проблемами пересічних громадян, інтереси яких вони представляють, а отже, відповідно вони накопичили позитивний (і часто альтернативний державній практиці) досвід розв'язання проблем та задоволення потреб, який можуть запозичити державні структури. Крім того, громадські організації у разі виникнення проблеми можуть привернути до неї увагу громадськості, засобів масової інформації, державних структур та мобілізувати останніх на дії, тим самим залучити додаткові ресурси для її вирішення. Але найголовніше те, що ці структури представляють широкі верстви населення та соціальні групи, які мають різні інтереси, і залучення їх до співпраці дає змогу узгодити позиції всіх суб'єктів, виробляти врівноважені й найбільш оптимальні управлінські рішення.

Варто також зауважити, що сільська, селищна, міська, районна у місті рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які проживають на законних підставах на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення окремих питань місцевого значення. Це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети.

Їхня діяльність регулюється Законом України «Про органи самоорганізації населення»

Громадськості потрібні органи самоорганізації задля допомоги в задоволенні суспільного інтересу та потреб жителів; щоб дійти до влади зі своїми проблемами та потребами і спробувати вирішити їх; щоб здійснювати громадський контроль за діяльністю влади та інших постачальників різних послуг; допомогати об'єднуватися у вирішенні спільних проблем за місцем проживання.

Місцевій владі також потрібні органи самоорганізації, в першу чергу задля точної діагностики того, що найбільше хвилює населення; задля залучення додаткових ресурсів для вирішення соціальних проблем; задля подолання недовіри населення до влади через ефект причетності; задля об'єднання зусиль з громадою у відстоюванні інтересів перед державною владою та політичною кон'юнктурою.

Основні завдання органів самоорганізації населення:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Згідно із Законом України «Про органи самоорганізації населення» обирати і бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території.

Повноваження:

- 1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;
- 2) сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх

виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;

4) організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;

5) організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;

6) здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт;

7) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;

8) організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям,

позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

11) розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;

12) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;

13) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;

14) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

Отже, взаємодія публічної влади із громадськістю залишається найбільш дієвим індикатором успішності проваджуваних реформ системи місцевого самоврядування. ОМС зустрілися із новим викликом налагодження комунікацій із населенням шляхом розвитку якісно нових інституцій, традицій та підходів.

### **3.2. Вдосконалення партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю**

Для держави і громадянського суспільства характерні різноманітні типи відносин: конфлікти, впливи, трансформації і реформи, конкуренція, взаємодії, діалог, партнерство [13]. Однак тільки останній тип є перспективним з позицій стійкості розбудови демократичної моделі публічного управління суспільством. Але, існуюча в Україні структура державного управління ще не повною мірою відповідає діалоговому характеру суспільних відносин. Останній, як свідчить

аналіз зарубіжного досвіду, у площині взаємодії органів влади і громадськості можна розвивати в трьох напрямках [28]:

а) впровадження засад нових моделей управління;

б) узагальнення досвіду розгалуженої мережі громадських організацій та варіативності багаторівневості соціального діалогу;

в) аналізу структури та змісту діяльності спеціалізованого органу (чи відповідальних) спрямованого на координацію взаємодії влади і громадськості.

Аналіз причин недосконалої співпраці влади та громадськості свідчать про те, що існують об'єктивні фактори – відсутність налагодженої системи співпраці, недосконалий механізм фінансування та нормативно-правової бази, яка б створювала умови для відкритості влади та більшої інформованості громадськості, а також суб'єктивні фактори – недостатня професійна підготовка лідерів громадських організацій, соціально-психологічна неготовність до діалогу та недостатня мотивація до співпраці як представників влади, так і громадськості. За результатами психологічного дослідження стратегічних пріоритетів міжособистісної взаємодії суб'єктів державного та місцевого управління виконаного О. О. Кулешовим можна відмітити, що державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування суттєву перевагу надають суперництву, а не партнерству, що свідчить про їх неготовність до діалогу [28].

Погодимося, що проблема взаємодії держави і громадянського суспільства є ключовою не лише для України, а й для будь-якої демократичної країни. Перспективи розвитку відкриваються тільки тоді, коли держава і громадянське суспільство не лише розпочнуть діалог, а й налагодять між собою стійку взаємодію, забезпечать активну участь громадянського суспільства у справах держави і одночасно в реалізації запитів та інтересів людей. Відносини і взаємовплив громадянського суспільства та влади як підсистем єдиної суспільної системи є визначальними в забезпеченні демократичного розвитку країни, досягненні конституційно визначеної ідеальної української мети, що проголошена ст. 1 Конституції України – створення «суверенної і незалежної,

демократичної, соціальної, правової держави». Цілком природно, що реалізація цієї конституційної мети і є змістом діяльності українського громадянського суспільства. Саме ця обставина об'єктивно приводить до партнерства органів публічної влади та організацій громадянського суспільства [13].

З погляду технології суспільно-адміністративних відносин ідея залучення громадян до управління суспільним розвитком базується на партисипативному підході, тобто на співробітництві держави і громадськості. При цьому відбувається перехід від відносин типу домінування-підкорення до відносин партнерства-співробітництва. Умовою дієвості такої трансформації є організація і самоорганізація громадськості, в процесі і за допомогою якої відбувається кристалізація і артикуляція життєво важливих інтересів і потреб суспільних груп, пошук і формування ефективних практик виживання, підвищення якості життя людей і розвитку суспільства. Активна участь громадськості в управлінні, що передбачає партнерство між органами влади, громадянами та організаціями громадянського суспільства, є поки що не досить поширеним явищем у практиці публічного управління та виступає «новим рубежем» як для уряду, так і для громадян. Йдеться не просто про врахування думок громадян органами влади, а про спільний аналіз проблем та вироблення альтернатив їх розв'язання, хоча остаточне ухвалення рішень залишається за владою [13].

Безперечно, вдосконалення партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю передбачає налагодження механізму діалогової взаємодії, що охоплює систему параметрів, що характеризують учасників процесу взаємодії, сукупність проявів самого процесу взаємодії, нормативно-правовий та організаційний простір (ресурси та можливості учасників взаємодії), а також інформаційні потоки та зворотній зв'язок в системі взаємодії органів влади і громадськості. Стосовно нашого дослідження, під механізмом діалогової взаємодії органів влади і громадськості в управлінні державою ми будемо розуміти систему послідовних дій (порядок дій), комплекс методів та заходів, які ґрунтуються на принципах управління і спрямовані на подолання

суперечливості інтересів держави, органу місцевого самоврядування та громадськості й забезпечує позитивний результат взаємодії [28].

Для розробки програмних пропозицій вдосконалення партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю в Полтавській місцевій раді проведемо SWOT-аналіз такого процесу.

SWOT-аналіз показує суттєву кількість слабких сторін в організації партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю. Такі слабкі сторони можуть бути обумовлені зовнішніми, типовими для більшості районних рад факторами, до прикладу демографічними та соціальними: старіння населення, велика диспропорція між кількістю чоловіків і жінок; поява небажаних соціальних проблем, пов'язаних з трудовою міграцією, наприклад: «євросироти», неповноцінні сім'ї, втрата сімейних цінностей і т. д.

Головною метою побудови SWOT-матриць – є встановлення взаємозв'язків між «внутрішніми» (сильні та слабкі сторони) та «зовнішніми» (можливості та загрози) факторами, які мають стратегічне значення для вирішуваних проблем. Саме ці взаємозв'язки дозволяють сформулювати порівняльні переваги, виклики і ризики, які є основою для стратегічного вибору – формулювання стратегічних та операційних цілей розвитку міста на довгострокову перспективу. Після складання списку сильних і слабких сторін, а також загроз і можливостей встановлюють зв'язки між ними. Для цього складають матрицю взаємозв'язків сильних і слабких сторін. На перетині блоків утворюються чотири поля: SO (сила і можливості); ST (сила і загрози); WO (слабкості і можливості); WT (слабкості і загрози). На кожному полі розглядаються всі можливі парні комбінації й виділяє ті з них, які необхідно врахувати при розробці стратегії розвитку. Аналіз таких взаємопов'язаних чинників дає можливість зробити висновки про реальне становище району й необхідність стратегічних змін. Пари, які потрапили на поле SO, розробляють стратегію використання сильних сторін для того, щоб отримати віддачу від можливостей, які з'явилися у зовнішньому середовищі. У цій ситуації

керівництво ОМС повинна вживати активних заходів для зміцнення своєї позиції [104].

Таблиця 3.1

**SWOT–аналіз партнерських відносин між суб’єктами влади та громадськістю за участю Полтавської міської ради**

Сильні сторони (S)	Слабкі сторони (W)
<p>S.1. Наявність офіційного сайту та сторінки в соц.мережах.</p> <p>S.2. Організація різних культурних, спортивних заходів, церемоній і т.д..</p> <p>S.3. Моноетнічний склад населення.</p> <p>S.4. Багаторічна співпраця з самоврядними організаціями</p> <p>S.5. Великий ентузіазм влади до змін – благоустрій території, ремонтні роботи, облаштування пішоходних переходів і т.д.</p>	<p>W.1. Старіння населення.</p> <p>W.2. Поява небажаних соціальних проблем, пов’язаних з трудовою міграцією, наприклад: «евросироти», неповноцінні сім’ї, втрата сімейних цінностей і т. д.</p> <p>W.3. Не в повній мірі оснащені школи і бібліотеки – комп’ютерне обладнання, технічні засоби навчання, бібліотеки і т. д.</p> <p>W.4. Недостатній рівень соціальної активності населення – низька участь у суспільному житті, невелика кількість неурядових організацій.</p> <p>W.5. Недостатньо інтегровані жителі району, немає чіткого усвідомлення спільних інтересів та ресурсів.</p> <p>W.6. Не в поній мірі осучаснені та відремонтовані громадські місця на території району, що сприяють суспільній інтеграції – наприклад, дитячі майданчики і т.д.</p> <p>W 7. Занадто маленька ініціативність органів влади у галузі проведення та виконання різних аналізів, що полегшують управління різними сферами соціально-економічного життя громади.</p>

Можливості (O)	Загрози (T)
<p>O.1. Підтримка заходів з метою інтеграції жителів району в одне суспільство громади – організація культурних заходів, днів вулиць, мікрорайонів і т. д.</p> <p>O.2. Сімейна політика – просування і підтримка сім’ї (в якості основної одиниці громадського життя), що веде до інтеграції жителів.</p> <p>O.3. Підвищення якості публічних послуг і пропозицій для населення.</p> <p>O.4. Застосування соціальних сайтів, де не має свої сторінки молоде покоління, для поширення інформації.</p> <p>O.5. Розвиток дитячих майданчиків на території району та інших громадських місць, які сприятимуть соціальній інтеграції.</p> <p>O.6. Впровадження нових інструментів управління в контексті діджиталізації та цифровізації.</p>	<p>T.1. Не приведення у відповідність системи надання публічних послуг, зокрема, у сфері охорони здоров’я та соціальної політики, до структури і соціальних потреб населення.</p> <p>T2. Недостатність соціального діалогу (незацікавленість у співробітництві з боку громадських та благодійних організацій).</p>

Результат встановлення орієнтовних взаємозв’язків між «внутрішніми» (сильні та слабкі сторони) та «зовнішніми» (можливості та загрози) факторами наведено у таблиці 3.2.

Безперечно в основу налагодження дієвої моделі взаємодії з громадськістю, особливо в частині партнерства повинна закладатися реалізація усіх можливостей з врахуванням зовнішніх та внутрішніх чинників.

Таблиця 3.2

**Взаємозв'язки між «внутрішніми» (сильні та слабкі сторони) та «зовнішніми» (можливості та загрози) факторами партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю в Іванівській ОМС**

SO (сила і можливості)		ST (сила і загрози)	
S.1	O.1, O.2	S.1	T.2
S.3	O.1, O.4	S.3	T.1, T.4
S.4	O.5	S.4	T.2, T.6
S.5	O.3	S.5	T.5, T.7
-	-	S.6	T.7
WO (слабкості і можливості)		WT (слабкості і загрози)	
W.3	O.2	W.1	T.5
W.4	O.3	W.4	T.7
W.6	O.5	W.7	T.7
W.8	O.1	W.3	T.6

Зокрема, підтримку заходів з метою інтеграції жителів району в одне суспільство громади визначено проводити шляхом організації культурних заходів, визначних днів, реалізацією спільних проектів і т. д. Сімейну політику міста визначено забезпечити шляхом реального просування і підтримки сім'ї, надавання адресних допомог, організації тематичних заходів присвячених популяризації сімейних цінностей та традицій. Підвищення якості публічних послуг і пропозицій для населення є чи не найважчим з точки зору партнерської взаємодії влади і жителів району. Тут плановано проводити публічну оцінку якості послуг, доцільності та оперативності їх надання. Застосування соціальних сайтів, де має свої сторінки молоде покоління, для поширення інформації передбачено виконувати на платформі сайту ОМС та соцмережах із партнерським створенням спільних груп модераторів.

Розвиток дитячих майданчиків на території району та інших громадських місць, які сприятимуть соціальній інтеграції планується виконувати у рамках програми громадського бюджету. Впровадження нових інструментів управління в ОМС передбачено на рівні технології електронного документообігу, електронних черг і т. п.

Становлення партнерської взаємодії влади та жителів району є інертним процесом пов'язаним на налагодженні діалогу. Розвиток останнього на прикладі ОМС охоплює чотири блоки [28]:

1. Мотиваційний – забезпечення позитивної мотивації до участі в розвивальній програмі.
2. Інформаційний – ознайомлення з особливостями, різновидами прояву та реаліями явища діалогу в державному управлінні – ознайомлення з ознаками, параметрами та критеріями діалогу і їх індивідуальними характеристиками учасників програми.
3. Іструментальний – спрямованість на оволодіння навичками діалогу та розвиток якостей особистості, які забезпечують високий рівень готовності до діалогу.
4. Діяльнісний – спрямованість на оволодіння засобами застосування досвіду діалогової взаємодії для регуляції діяльності та спілкування.

Зазначені блоки повинні виступати у якості орієнтирів розвитку партнерської взаємодії жителів району та ОМС, де варто пам'ятати, що впровадження в українську реальність механізмів партнерської взаємодії – складний і тривалий процес. А успішним він буде лише тоді, коли партнерська взаємодія влади та інститутів громадянського суспільства буде мати неперервний прямий та зворотний зв'язок, спрямована на заробляння конструктивних демократичних рішень та виходити із пріоритету дотримання прав кожної людини на участь у розбудові держави.

### **3.3 Краудсорсинг: використання колективного інтелекту громадськості для розвитку органу місцевого самоврядування**

Досить часто управлінський апарат ради поставлений в умови коли прийняття рішень є складним з точки зору оптимального врахування інтересів усіх причетних жителів, коли впливи ззовні не дають змогу одразу вийти на задовільний ефекти, коли варіантів розв'язання проблеми може бути два і більше. Саме з названих та інших причин виникла ідея звертатися за

допомогою до «колективного розуму». Так з'явилося поняття «краудсорсинг». Уряд Великобританії, що встановив в 1714 р. нагороду за знаходження точного методу визначення довготи на морі, набагато випередив свій час. Замість того, щоб оплатити відповідні пошуки якійсь одній людині, він запропонував взяти участь у її вирішенні всім, хто був на це здатен. Метод, який використала влада Великобританії, 300 років потому назвали краудсорсингом, тобто генеруванням ідей «народом» [100].

Термін «краудсорсинг» був введений письменником Джефом Хау (англ. Jeff Howe) і редактором журналу «Wired» Марком Робінсоном (англ. Mark Robinson). У порівнянні з аутсорсингом, де певні функції компанії виконуються сторонньою організацією на підставі угоди за гроші, в краудсорсингу платити ні за що не потрібно (або виплачуються мінімальні суми). Усю необхідну роботу роблять неоплачувані або малооплачувані фахівці-аматори, які витрачають свій вільний час на створення контенту, розв'язання проблем або навіть на проведення досліджень та розробок. Вводячи сам термін, Д. Хау підкреслював, що коли говорять про краудсорсинг, мається на увазі ситуація, в якій компанія ініціює проект, котрий буде розміщено на відкритому Інтернет-майданчику і який буде реалізовуватися невизначеною групою людей [103].

Варто погодитися з авторами монографії «Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти» [100], що особливо важливим питання прийняття управлінських рішень постає сьогодні на рівні територіальних громад, які повинні навчитися оцінювати ситуацію, визначати пріоритети і обирати адекватні методи та інструменти вирішення проблем місцевого розвитку. Повноваження прийняття управлінських рішень від імені жителів певної території в процесі реформування місцевого самоврядування в Україні. Особлива роль належить голові в місті, який є посадовою особою місцевого самоврядування, що представляє інтереси жителів громади. Міський голова очолює виконавчий комітет міської ради, головує на її засіданнях. Він забезпечує здійснення в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній

території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади.

Варто наголосити, що Полтавська міська рада, її виконавчі органи здійснюють повноваження в обсягах та межах, передбачених частиною першою статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме:

- 1) затвердження регламенту ради;
- 2) утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- 3) утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- 4) затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання з урахуванням вимог статті 32 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- 5) заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;
- 6) заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;
- 7) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;
- 8) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;
- 9) скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;
- 10) прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;
- 11) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а

також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

12) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

13) розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

14) утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;

15) прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

16) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

17) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (в частині, визначеній окремим рішенням міської ради із земельних відносин);

18) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;

19) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом;

20) затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради.

Піднімаючи питання краудсорсингу, повернемося до медіа комунікації. Завдяки комунікації через нові медіа питання організації колективного

краудсорсингу стає набагато доступнішим і відкритішим. Серед сучасних інструментів комунікацій, що використовуються в Шевченківській раді є:

- ✓ офіційний представницький веб-сайт органу місцевого самоврядування;
- ✓ сторінка в соціальних мережах;
- ✓ інформаційна сторінка веб-сайту (стрічка новин).

Сьогодні краудсорсинг вже вийшов за рамки бізнес-сфери, де його активно використовують, наприклад, для просування брендів компаній, пошуку ідей для розробки нових товарів та послуг. Необхідність інновацій в сфері місцевого розвитку розкривають перспективи застосування краудсорсингу як інструмента місцевого самоврядування. Якщо потрібно вирішити якесь завдання, то можна звертатися за допомогою не лише до своїх співробітників і радників, ефективність яких і підходи до вирішення завдань перевірені і звичайні, а й до звичайних людей, які мають ідеї, можуть з іншої сторони подивитись на наявні проблеми. Серед «непрофесіоналів» обов'язково проявлять себе ті, які допоможуть вирішити саме ту проблему, що виникла. Причому велика ймовірність того, що пропозиції щодо вирішення будуть незвичними і інноваційними в порівнянні з традиційними методами. Таким чином, серед представників громадськості можна знайти так званих «громадських експертів», що у подальшому складуть актив.

Краудсорсинг в публічному секторі виступає як інструмент ефективної взаємодії органів влади та громадянського суспільства. Особливе значення краудсорсинг набуває в контексті удосконалення форм, методів та інструментів здійснення консультації з громадськістю. Перевагою проведення громадського обговорення є можливість залучення активної громадськості, експертів та спеціалістів до створення проектів нормативно-правових актів, формування стратегій розвитку, пошуку рішення гострих проблем території та ін., а також те, що для цього не потрібно жодних додаткових витрат із бюджету. З одного боку, консультації з громадськістю – це передбачений законодавством, простий у користуванні інструмент участі громадянина в управлінні справами, з

іншого – дешевий, посильний для бюджету органу влади спосіб отримання інформації про потреби, інтереси, бажання населення [100].

Досвід демократичних розвинутих країн підтверджує наші тези. Наприклад, 44-й президент США Барак Обама відмічав: «Моя адміністрація дотримується курсу на створення безпрецедентного рівня відкритості уряду. Ми об'єднуємо свої зусилля для того, щоб створити систему інформаційної прозорості, суспільної участі і співпраці... Прозорість слугує запорукою відповідальності і є основою інформованості громадян про те, що робить уряд. Інформація, що надається федеральним урядом, є національним надбанням. Уряд повинен бути побудований на принципах громадянської участі, що підвищує ефективність його роботи і покращує якість рішень, що приймаються. Знання розподілено в суспільстві; доступ до цього розподіленого знання виступає важливим ресурсом для держави [112].

Мова йде про те, що сьогодні на різних рівнях управління треба якомога ширше використовувати можливості сучасних технологій громадської експертизи, в межах якої пропозиції та рішення може пропонувати кожен користувач Інтернету без будь-яких обмежень. Не тільки уряд, а й всі державні установи повинні створювати умови для громадської участі на основі наявних інструментів. На рівні місцевого самоврядування здійснити кроки на зустріч активним громадянам достатньо просто і корисно, бо кожен мешканець громади зацікавлений у вирішенні проблем місцевого розвитку, що призведе до покращення його добробуту. Активне застосування в публічному секторі технології краудсорсингу пов'язано з розвитком сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, соціальних мереж і різних діалогових Інтернет-майданчиків. Краудсорсинг (англ. crowdsourcing, crowd – «натовп» і sourcing – «використання ресурсів») – практика отримання необхідних послуг, ідей або контенту шляхом прохань про сприяння, звернених до великих груп людей, особливо – до он-лайнного співтовариства на відміну від звичайних співробітників або постачальників [100].

Краудсорсинг виходить з того, що є люди, які готові працювати безкоштовно. Люди вносять свій вклад, тому що їм це цікаво – це здоровий людський інстинкт. Головний принцип краудсорсингу – не треба просити людей зробити щось для вас. Навпаки – це ви повинні дати їм те, що їм треба і цікаво [103].

Схематично краудсорсинг виглядає наступним чином [3]:

- ✓ визначається проблема;
- ✓ про проблему надається «повідомлення» жителям району;
- ✓ жителі, як відповідь, презентують рішення (варіанти/альтернативи);
- ✓ найактивніші учасники голосують та обирають рішення;
- ✓ оголошується про перемогу ідентифікованого рішення;
- ✓ повідомлювач про проблему приймає рішення та реалізує його.

Зазвичай краудсорсинг реалізується як проект, що включає наступні етапи (своєрідні блоки, що мають ітераційний зв'язок) (рис.3.4.) [100].



Рис. 3.4. Проектна реалізація краудсорсингу на рівні ОМС

Примітка. Складено автором на підставі [100].

Краудсорсинг дозволяє органам публічної влади, органам управління органів місцевого самоврядування, головам приймати ефективніші управлінські рішення з урахуванням думок, вимог, пропозицій населення через залучення до вирішення завдань, що зачіпають його інтереси, шляхом надання можливості висловлювати, обговорювати і оцінювати ці пропозиції. Краудсорсинг може бути активно використаний як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях управління. Під місцевим краудсорсингом розуміється – технологія залучення мешканців до співучасті у розвитку території [20].

Хоча краудсорсинг знаходиться на початковому етапі розвитку, ця концепція явно дозріла для широкого застосування. Краудсорсинг змінює підхід до рішення складних проблем. Він повністю перевертає уявлення про те, як повинні розроблятися продукти, вирішуватися проблеми і прийматися рішення. Краудсорсинг може виступати основним інструментом формування стратегій розвитку територій [86].

Окремо відзначимо роль і місце громадських слухань в краудсорсингу ОМС. Громадські слухання – це форма безпосередньої участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, що передбачена ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими нормативними актами, згідно з якими члени територіальної громади мають право зустрічатися з депутатами сільської ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції до управлінських рішень, які стосуються району. Інститут громадських слухань унормовано у частині їх підготовки та проведенням, а також рішення органів місцевого самоврядування, прийняті за їх результатами, розміщуються на офіційному сайті та доводяться до відома мешканців через розміщення оголошень в громадських місцях.

Таким чином, використання краудсорсингу в державному управлінні та місцевому самоврядуванні надає змогу визначення «болючих» точок, швидкої і безкоштовної оцінки реакції громадян на діяльність органів влади, виявлення народних експертів. Однак при цьому ймовірні й певні його небезпеки:

з'являються умови для легкого маніпулювання суспільною свідомістю; підвищується можливість появи зайвої інформації та її дублювання; може спостерігатися відсутність досвіду необхідної експертизи у громадян для прийняття рішень; дуже часто «помітний самий голосний, а не самий розумний». Запроваджувати краудсорсингові проекти у публічному секторі треба дуже обережно. Для успіху таких проектів треба створити відповідні умови та дотримуватися декілька правил [100].

Безперечно результатами зусиль із впровадження краудсорсинга для органів влади є [18]:

- формування позитивного політичного іміджу за рахунок поліпшення взаємодії із споживачами;
- формування позитивного управлінського іміджу за рахунок впровадження сучасних управлінських технологій;
- створення банку інноваційних і реалістичних ідей;
- підвищення якості нормативних і методичних документів за рахунок результатів громадської експертизи;
- формування команди професійних і громадських експертів;
- оптимізація термінів пошуку нових рішень і підготовки документів, що мають принципове громадське і професійне значення;
- підвищення ефективності бюджетних витрат за рахунок заміни дорогих професіоналів на колективний розум.

Однак слід пам'ятати, що краудсорсинг є динамічним інструментом, що вимагає пошуку нових форм інформаційної взаємодії влади і громади при прийнятті колективних рішень. Так у випадку нашого об'єкта досліджень – потрібно врахувати наступні рекомендації для налагодження дієвої системи краудсорсингу:

- провести інформаційну компанію стосовно важливості інституту електронних петицій;

- утворити та узагальнювати інформацію рубрики опитувань офіційного сайту стосовно важливих питань соціально-економічного та суспільного розвитку;
- проводити аналіз дописів соціальних мереж у рубриках профілю, надавати офіційні роз'яснення;
- увести систему заохочень для найбільш активних жителів району у питання краудсорсингу;
- вести профілі керівництва у соціальних мережах тощо.

1. Отже у розділі виявлено, що взаємодія органу публічної влади з громадськістю базується на встановленні спільної мети розвитку її територій. Прозорість реалізації взаємодії з мешканцями району успішно забезпечується шляхом ведення офіційного сайту, дошки оголошень в приміщенні адміністрації ОМС, повідомлень в ЗМІ, виступів посадових осіб. Як перспектива, заплановано утворити окремо рубрику для молоді щодо аспектів медіаграмотності та триваючий розвиток ОМС відкладає свій відбиток на стан взаємодії влади і громадськості. Залишаються нереалізованими багато соціальних та економічних питань, триває пошук ресурсів та точок розвитку, оновлюється соціальна інфраструктура.

2. Аналіз недоліків співпраці влади та громадськості свідчать про те, що існують об'єктивні фактори – відсутність налагодженої системи співпраці, недосконалий механізм фінансування та нормативно-правової бази, яка б створювала умови для відкритості влади та більшої інформованості громадськості, а також суб'єктивні фактори – недостатня професійна підготовка лідерів громадських організацій, соціально-психологічна неготовність до діалогу та недостатня мотивація до співпраці як представників влади, так і громадськості.

Для розробки програмних пропозицій вдосконалення партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю було проведено SWOT-аналіз такого процесу. Зазначений аналіз виявив певні слабкі сторони в організації

партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю в досліджуваному ОМС.

3. Визначено, що краудсорсинг дозволяє органам публічної влади, жителям району приймати ефективніші управлінські рішення з урахуванням думок, вимог, пропозицій населення через залучення до вирішення завдань, що зачіпають його інтереси, шляхом надання можливості висловлювати, обговорювати і оцінювати ці пропозиції. Краудсорсинг може бути активно використаний як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

## ВИСНОВКИ

Отримані в ході підготовки магістерської роботи результати дозволяють сформулювати наступні висновки й рекомендації:

1. Підтверджено факт тісного зв'язку базисів реалізації влади і її зв'язку з народом, громадськістю. Встановлено, що своєю генезою наука про зв'язки з громадськістю зобов'язана традиціям у дослідженні PR, які сформувалися в межах класичної, некласичної і постнекласичної наукової раціональності. Успіх розвитку публічного управління базується на реалізації моделі PR-діяльності, яка дістала назву «Двостороння симетрична комунікація».

Доведено, що зв'язки з громадськістю як вид соціальних комунікацій відіграють надзвичайно важливу роль у будь-якій соціальній системі, особливо в період реформ, трансформацій, посилення суспільної турбулентності. Проте, незважаючи на це, новітні технології поширення інформації і підвищення ефективності каналів зворотного зв'язку в системі публічного управління використовуються ще недостатньо.

2. Проаналізовано та встановлено, що зв'язки з громадськістю за умов децентралізації місцевого управління повинні базуватися у більшій мірі на підході розвитку за участі жителів району на противагу підходу розвитку, орієнтованого на громаду. Основна ідея полягає в тому, що саме жителі найкраще знають, яким чином можна покращити життя, які ресурси потрібні для цього, і може організуватися для вирішення нагальних локальних проблем. Зазначене сприяє підвищенню ролі зв'язків з громадськістю шляхом зростання політичної активності населення, його участі у численних зібраннях, наявності фактів відкликання депутатів тощо.

Виявлена інтенсивність цього процесу засвідчує його незворотність та позитивну динаміку, яка ставить нові вимоги до влади ОМС у пошуку власних шляхів формування та реалізації політики розвитку району в місті.

3. Аналіз принципів публічного управління показав, що взаємодія місцевої публічної влади з громадськістю керується фундаментальним принципом –

принципом народовладдя. Наголошено, що публічна влада за своєю природою є носієм принципу взаємодії із громадським суспільством. Однак, окрім відповідальності влади головним принципом її взаємодії з громадянським суспільством має бути взаємна співвідповідальність усіх учасників управлінського процесу.

У якості принципів організації громадської участі у формуванні та реалізації державної політики обрано: наявність конкретної мети; створення умов для зворотного зв'язку; альтернативність; створення умов для активної участі громадськості на стадії підготовки управлінського рішення; залучення максимальної кількості зацікавлених учасників до обговорення та прийняття управлінського рішення; надання адекватної відкритої та повної інформації; відкритість та контрольованість процесу громадської участі, здатність формулювати лише реалістичні цілі; використання якісної методичної бази для організації процесу та контролю за його результатами; професійні навички щодо організації громадської взаємодії.

4. Показано, що моделі управлінських процесів є важливим аспектом формування механізмів публічного управління. Саме модельне уявлення про зміст управлінського процесу в частині зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування дає змогу одразу оцінити низку його важливих процесних аспектів.

Аналіз наявного стану розвитку місцевого самоврядування в Полтавській міській раді з позицій загальноприйнятих моделей комунікацій, засвідчив поступовий відхід від концепту контрольованого одностороннього комунікативного руху від організації до цільових груп громадськості. Однак, комунікаційні механізми ОМС все ще відображають наявні атрибути попередніх традицій адміністрування, чітко окреслені межами моделі односторонньої комунікації. Апарат ОМС сприймає процес інформування про свою роботу як певний результат і до того ж дієвий результат. Залишаються поза увагою практика селекції повідомлень, їхньої адресності, відсутні чіткі канали зворотного зв'язку. Саме тому рекомендовано провадити розвиток

місцевого самоврядування за орієнтирами «двосторонньої симетричної комунікації», яка вимагатиме глибшого переосмислення методів і стилю управління. Наявність комунікаційних зв'язків у такому випадку принесе зиск обом учасникам процесу управління.

5. Система правового забезпечення зв'язків між органом місцевого самоврядування та громадськістю є багаторівневою та декомпозованою за рівнями управління. Показано, що важливою складовою правового регулювання відносин органу місцевого самоврядування із громадськістю є закони України, які регулюють порядок звернення до органу самоврядування, у тому числі і за суспільно важливою інформацією. Доведено, що сьогодні система нормативно-правового забезпечення зв'язків між органом місцевого самоврядування та громадськістю може бути охарактеризованою цілісністю та насиченістю актів різних рівнів. Однак основу правових засад забезпечення системи зв'язків між органом місцевого самоврядування та громадськістю мають складати саме місцеві нормативно-правові акти, що реально обумовлюють механізм кінцевої реалізації прав громад та мешканців району.

6. Засвідчено, що тенденції розвитку публічного управління в частині зростання ролі суб'єкт-суб'єктної взаємодії підтверджують високу мотиваційну роль демократії участі. На підставі зазначеного було розглянуто шість стадій мотивації у розрізі наявних заходів та інструментів зв'язку з громадськістю в Полтавській міській раді.

Аналіз дозволив виявити, що особливо актуальним питання мотивації громадськості постає в пост-періоді. Саме тому на керівництво та депутатський корпус Полтавської міської ради покладається велика відповідальність дієво підтвердити усі попередні аргументи мотивації, у протилежному випадку вмотивувати громадськість до співуправління буде надскладним завданням в силу наслідків розчарування її участі в даному процесі.

7. Виявлено, що взаємодія органу публічної влади з громадськістю базується на встановленні спільної мети розвитку її територій. Прозорість реалізації взаємодії з мешканцями району успішно забезпечується шляхом

ведення офіційного сайту, дошки оголошень в приміщенні адміністрації ОМС, повідомлень в ЗМІ, виступів посадових осіб. Як перспектива, заплановано утворити окремо рубрику для молоді щодо аспектів медіаграмотності та триваючий розвиток ОМС відкладає свій відбиток на стан взаємодії влади і громадськості. Залишаються нереалізованими багато соціальних та економічних питань, триває пошук ресурсів та точок розвитку, оновлюється соціальна інфраструктура.

8. Аналіз недоліків співпраці влади та громадськості свідчать про те, що існують об'єктивні фактори – відсутність налагодженої системи співпраці, недосконалий механізм фінансування та нормативно-правової бази, яка б створювала умови для відкритості влади та більшої інформованості громадськості, а також суб'єктивні фактори – недостатня професійна підготовка лідерів громадських організацій, соціально-психологічна неготовність до діалогу та недостатня мотивація до співпраці як представників влади, так і громадськості. Для розробки програмних пропозицій вдосконалення партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю було проведено SWOT-аналіз такого процесу. Зазначений аналіз виявив певні слабкі сторони в організації партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю в досліджуваному ОМС.

9. Визначено, що краудсорсинг дозволяє органам публічної влади, жителям району приймати ефективніші управлінські рішення з урахуванням думок, вимог, пропозицій населення через залучення до вирішення завдань, що зачіпають його інтереси, шляхом надання можливості висловлювати, обговорювати і оцінювати ці пропозиції. Краудсорсинг може бути активно використаний як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

З метою забезпечення ефективного формування системи зв'язків між органом місцевого самоврядування та громадськістю необхідно:

- розробити та впровадити, як єдиний програмний документ, систему заходів спрямованих на підвищення мотивації участі громадськості у вирішенні проблем функціонування ОМС;

- передбачити зростання чисельності та якості конкретних комунікаційних заходів відповідальних осіб апарату ОМС із щорічним публічним звітом;

- під час затвердження бюджету ОМС передбачити відсоток асигнувань спрямованих на інформатизацію її апарату;

- передбачити періодичне стажування з питань комунікації працівників апарату ОМС в закладах підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування;

- створити систему цілісного збору та аналізу інформації стосовно звернень громадян, проводжуваних опитувань, виїзних зібрань тощо із її відображенням на сесіях районної у м. Полтаві ради, мас-медіа та офіційному сайті.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекцій. М. : Юрид. лит., 1997. 400 с.
2. Афонін Е.А., Гонюкова Л.В., Войтович Р.В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. К. : *Центр сприяння інституційному розвитку державної служби*, 2006. 160 с.
3. Бавико О.Є. Формування інфраструктури інноваційного розвитку регіонального економічного простору на основі технологій краудсорсингу. *Бізнес-навігатор* : наук.-вироб. журнал. 2013. № 1 (30). С. 59 – 66.
4. Бажинова О.А. Взаємодія органів публічної влади з громадськістю як чинник демократизації державного управління. *Державне будівництво* : електронне наук. фахове видання. – 2011. – № 2.
5. Бебик В. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: технологія, техніка публік-рілейшнз : монографія. К. :МАУП, 2016. 440 с.
6. Бебик В. Служби зв'язків з громадськістю. *Командор*: Вісник державного службовця України. 1999. № 1. С. 29–32.
7. Березенко В. Генезис і предметна галузь науки про зв'язки з громадськістю. *Діалог*. 2018. Вип. 15. С. 83-92.
8. Березовська Ю.В. Нормативно-правова база інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування в сучасній. 2015. URL: [http://mdgukid.at.ua/publ/normativno\\_pravova\\_baza\\_informacijnogo\\_zabezpechennja\\_organu\\_v\\_miscevogo\\_samovrjaduvannja\\_v\\_suchasnij\\_ukrajini/1-1-0-7](http://mdgukid.at.ua/publ/normativno_pravova_baza_informacijnogo_zabezpechennja_organu_v_miscevogo_samovrjaduvannja_v_suchasnij_ukrajini/1-1-0-7)
9. Блэк Сэм. Паблик рилейшнз. Что это такое? М.: Новости, 1989. С. 20.
- 10.Брожик, Л. Інформаційні технології та ефективність державного управління *Персонал*. 2017. №8. С.81-85.

11. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Издат. Корпорация «Логос», 2000. 200 с.
12. Взаємодія влади та громадськості у процесі європейської інтеграції : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу . URL: <http://www.center.gov.ua/>
13. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненка ; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. К. : НАДУ, 2011. 388 с.
14. Гурне Б. Державне управління : Пер. з франц. В. Шовкуна. К.: Основи, 1993. 165 с.
15. Дмитренко Г., Гошко А. Підвищення ефективності державної служби в Україні: методологічний підхід. *“Вісник державної служби України”*. 2000. № 3.
16. Желюк Т. В. Архітектоніка управління збалансованим розвитком національної економіки [кол. монографія] за ред. Желюк Т. Л.. Тернопіль: Крок, 2017. 337 с.
17. Зикун Н.І. Формування позитивного іміджу державної податкової служби України: завдання і проблеми. URL: [http://www.iai.donetsk.ua/\\_u/iai/dtp/CONF/3\\_2004/articles//stat44.htm](http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/3_2004/articles//stat44.htm)
18. Іванов В.В., Коробова А.Н. Державне та муніципальне управління з використанням інформаційних технологій. К.: 2012. 383 с.
19. Квіт С. Масові комунікації : Підручник. К.: Вид.дім «Києво-Могилянська академія», 2018. 206 с.
20. Книш П.В. Інноваційні соціальні технології: поняття та перспективи використання в системі державного управління. URL: <http://www.academy.gov.ua>.

21. Ковалевіч І.П. Теоретичні засади забезпечення зворотного зв'язку в державному управлінні. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2008\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_17)
22. Кожина А. В. Пріоритети державної політики щодо місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. №9. С. 98-101.
23. Конституція України. URL:: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%2D%E> – Заголовок з екрана.
24. Корольок Ю.Г. Міжрегіональна взаємодія у контексті регулювання соціально-економічного розвитку регіону: системний підхід / Ю.Г. Корольок // *Щоквартальний науково-інформаційний журнал Економічні науки «Статистика України»*. 2009. №2 (45). С.102-107.
25. Короткий курс лекцій з дисципліни «Теорія комунікації». 458 с. – 2014. URL: [studme.com.ua](http://studme.com.ua)
26. Кравців В.С., Жук П.В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. Стратегічна панорама. 2016. № 2. С. 104-112.
27. Кудрявцева С.П., Колос В.В. Міжнародна інформація : навч. посіб. К.: Видавничий дім «Слово», 2005. 400 с.
28. Кулешов О.О. Вдосконалення партнерських відносин між суб'єктами влади та громадськістю. *Вісник Академії адвокатури України*. - 2018. - Число 2. - С. 28-33.
29. Кушнір В.О. Теоретичні засади управління зв'язками з громадськістю у правоохоронних органах України. *Публічне право*. 2013. № 4. С. 143-149.
30. Лазор О.Д. Еволюція сутності територіальної громади: аксіологічний вимір. *Держава та регіони*. 2010. №3. С. 184-193.
31. Лашкіна М.Г. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління. *Публічне управління: теорія та практика : зб.*

- наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. упр. X. : Вид-во «ДокНаукДержУпр». 2013. Вип. 1 (13). С. 10–18.
32. Лашкіна М.Г. Комунікації в публічному просторі державного управління. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. упр. – X. : Вид-во «ДокНаукДержУпр». – 2015. Вип. 1 (13). С. 10–18.
33. Левчук М.Г. Моделі зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування. *Економіка і держава*. 2009. № 8 (80). С. 81-83.
34. Лелеченко А.П. Організація роботи з документами в діяльності органів місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 4.
35. Линьов К.О. Інформаційне забезпечення державного управління та державної служби : навч. посіб. К, 2016. 42с.
36. Логунова М.М., Лашкіна М., Гвоздик П., Алексєєв А. Комунікації судової влади: науково-практичний посібник. К : АДФЕФ–Україна, 2011. 276 с.
37. Лопушинський І. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служби. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/soc\\_gum/pubupr/2010/2010-2/doc/4/08.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/pubupr/2010/2010-2/doc/4/08.pdf)
38. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті європейських тенденцій. Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України. 2016. №2. С. 155-171. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. *Економіка України*. 2014. №11. С. 61-75.
39. Лушагіна Т.В. Поняття «громада» у вітчизняних концепціях державотворення кінця ХІХ – початку ХХ століття. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. 2010. № 118. С. 35-39.

- 40.Ляшко О. Б. Види адміністративних послуг у сфері містобудування в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 167-174.
- 41.Ляшко О. Б. Повноваження суб'єктів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг у сфері містобудування. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2014. № 3. С. 227-235.
- 42.Макарова І. С. Моделювання мотивації надання якісних адміністративних послуг у контексті розвитку інформаційного суспільства в Україні *Університетські наукові записки*. 2013. № 2. С. 424-429.
- 43.Малиновський В. Державне управління : навч. посіб. К., 2003. 567с.
- 44.Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
- 45.Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. 3-тє вид. переробл. та допов. К. : Атіка, 2009. – 608 с.
- 46.Малієнко О. Якісні адміністративні послуги – основа сервісної держави. *Віче*. 2016. № 1-2. С. 54-55.
- 47.Малікіна О. А. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер. : Державне управління. 2014. Т. 235, Вип. 223. С. 56-60.
- 48.Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 75-83.
- 49.Марковець О. Створення консолідованого інформаційного ресурсу оцінювання якості надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Комп'ютерні науки та інформаційні технології*. 2013. № 771. С. 160-167.

50. Мартієнко А. І. Пропозиції щодо удосконалення роботи центрів надання адміністративних послуг в природокористуванні. *Економічні інновації*. 2014. Вип. 58. С. 199-207.
51. Маслов Ю.К. Реформування місцевого самоврядування в системі публічної влади країн Європейського Союзу. *S.P.A.C.E.* 2016. № 1. С. 22-26.
52. Меліхов К.В. Шляхи удосконалення інформаційного забезпечення органів державної влади. *Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти : зб. наук. пр.* Харків : ТТУ “ХПР”, 2010. С. 60–64.
53. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Расіна А.Ю. Державне управління : підручник. К.: Знання, 2009. 582 с.
54. Мельникова К.І., Рязанова С.Є. «Паблік Рілейшнз» як функція управління в органах державної влади. *Актуальні проблеми державного управління: Науковий збірник. № 2.*–Харків: УАДУ Харківський філіал, 1998. С. 40–46.
55. Мельниченко В.І. Правове регулювання відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю: стан та вдосконалення. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С. 160-168.
56. Митяй О.В. Проблеми комунікативного забезпечення ефективності взаємодії органів державного управління і суспільства в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної ради України*. 2017. № 1. С. 160–165.
57. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
58. Міськевич А. В. Структура та особливості правовідносин у сфері надання адміністративних послуг соціального захисту населення в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 124-127.

59. Міхровська М. Адміністративні послуги: питання законодавчого закріплення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Юридичні науки. 2012. Вип. 90. С. 86-89.
60. Міщенко Т. Специфіка розвитку та функціонування інституту адміністративних послуг. *Віче*. 2013. № 14. С. 24-27.
61. Стратегія економічного розвитку міста Полтави на період до 2027 року: Додаток до рішення дванадцятої сесії Полтавської міської ради сьомого скликання від 15 вересня 2017 року. URL: <http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2018/09/Strategiya-Poltava.pdf>
62. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 8.12.2019 р. Міністерство розвитку громад та територій України URL: <http://www.minregion.gov.ua/>
63. Мороз О. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії. *Демократ. врядування : електрон. наук. фах. видання*. 2008. Вип. 2. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik2/fail/Moroz.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf).
64. Муркович Л. Суб'єкти місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. №2. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2010\\_2/10mliuta.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf)
65. Невзлин Л.Б. Паблік рилейшнз. Кому это нужно? М. : Экономика, 1993. 222 с.
66. Новіков О.Є., Ключник А.В. Економічний потенціал сільських територій: теоретичний аспект. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2015. Вип. 2. Т. 1. С. 12-19.
67. Одайник В. Психологія політики. Политические и социальные идеи Карла Густава Юнга. СПб. : Ювента, 1996. 384 с.
68. Орзіх М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. Київ. 1994. Вип. 4 (9). С. 45.

69. Орлатий М.К., Величко А.Є. Підходи до формування ресурсного потенціалу сільських територій Дніпропетровської області. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2013\\_01\(9\)/13omktdo.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2013_01(9)/13omktdo.pdf).
70. Орлов П.І. Інформація та інформатизація : навч. посібник. Х., 2013. 724 с.
71. Основи громадських зв'язків для органів місцевого самоврядування України.– Ужгород, 1997.– С. 7.
72. Оцінка функціонування системи місцевого самоврядування в Україні в контексті районних рад. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11807>
73. Офіційний сайт Полтавської міської ради. URL: <https://www.rada-poltava.gov.ua/rule/>
74. Панухник О. В. Місце зв'язків з громадськістю в процесі формування та реалізації політики місцевого розвитку мікрорегіонів як територіальних економічних систем низового рівня. *Університетські наукові записки*. 2017. - № 1. С. 33-43.
75. Панухник О.В. Підвищення ролі зв'язків з громадськістю у розвитку низових територіальних економічних систем. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Формування механізму зміцнення конкурентних позицій національних економічних систем у глобальному, регіональному та локальному вимірах»*, 22-24 вересня 2016 року. Крок, 2016. С. 56-60.
76. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики. К. : Вид.Дім «Києво-Могилянська академія», 2006. 549 с.
77. Патицька Х.О. Економічний потенціал як основа соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. *Сучасний стан та пріоритети модернізації фінансово-економічної системи України: матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених* (Київ, 23 листопада 2016 р.). Київ: Алерта. 2016. с. 113-116.

- 78.Петрова І.О. Інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Наукові праці*. Вип. № 134. 2018. С.45-46.
- 79.Петрова І.О. Документаційне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : дис. на здобуття наук. ступеня канд..істор.наук: спец. 07.00.10 «Документознавство, архівознавство». К.: [б.в.] , 2008. 192 с.
- 80.Петрушенко Ю.М., Костюченко Н. М. Політика місцевого розвитку, заснована на участі територіальних громад. *Наукові праці Донецького національного технічного університету*. 2014. №3. С. 40–51.
- 81.Петрушенко Ю.М., Костюченко Н.М. Політика місцевого розвитку, заснована на участі територіальних громад. *Наукові праці Донецького національного технічного університету*. Серія : Економічна. 2014. № 3. С. 40-51.
- 82.Підкуйко О.О. Потенціал самоврядування сучасної територіальної громади: теоретико-методологічний підхід. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Trpu\\_2010\\_1\\_29.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Trpu_2010_1_29.pdf)
- 83.Попроцький О.П. Мотивація як функція стратегічного державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Управління. 2013. Вип. 4. С. 157-164.
- 84.Посібник з розвитку громад : практичний poradник для небайдужих. кол. авт. Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова та ін. К., 2007. 458 с.
- 85.Почепцов Г. Від Facebook'у і гламуру до Wikileaks: медіакомунікації К. : Спадщина, 2012. с.191- 210.
- 86.Проекти з розвитку громад та регіонів. URL: <http://www.novakraina.org/menu/proekti-z-rozvitku-gromad-ta-regioniv>
- 87.Про затвердження Програми «Сприяння залученню інвестицій, розвитку економічного співробітництва та формування позитивного іміджу міста

Полтави». URL: [http://www.rada-poltava.gov.ua/documents/diyuchi\\_programi\\_miskoi\\_radi/](http://www.rada-poltava.gov.ua/documents/diyuchi_programi_miskoi_radi/)

88. Сембер С.В., Чубарь О.Г., Машіко К.С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 81-90.
89. Серант А.Й. Мотивація як один із механізмів налагодження зв'язків місцевих органів влади з громадою. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/4/03.pdf>
90. Стельмах М. Формування зв'язків з громадськістю в органах місцевого самоврядування. *Матеріали доповідей науково-практичної конференції «Інноваційні технології в менеджменті та публічному управлінні» – 2017 р.* С. 266-268.
91. Стельмах М. Модернізація зв'язків з громадськістю органів місцевого самоврядування. *Матеріали доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції студентів та молодих вчених - 15 листопада 2018 року*). С. 142-144.
92. Сторонянська І.З., Бенюк Л.Я. Фінансова спроможність регіонів у контексті бюджетно-податкової децентралізації. *Фінанси України*. 2019. №6. С. 44-57.
93. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю для організацій третього сектору : Методичний посібник. За ред. В.Г. Королька та ін. К.: 2003. 216 с.
94. Тимофєєв С.П., Кириленко О. В. Зв'язки органів публічного управління з громадськістю як важливий елемент розбудови громадянського суспільства. *Наукові праці. Державне управління*. 2017 . Т.6. С.61-66.
95. Ткач І. Взаємодія органів публічної влади з громадськістю як індикатор прозорості та відкритості. *Актуальні проблеми державного управління*. - 2016. Вип. 1. С. 92-96.

- 96.Ткачук А., Сергієнко О., Врублевський О., Наталенко Н. Збірник проектів нормативних актів об'єднаних громад : навчально-методичний посібник для практичних занять. Суми: ДВНЗ —УАБС НБУ, 2014. – 204 с.
- 97.Ткачук А., Сергієнко О., Врублевський О., Наталенко Н. Збірник проектів нормативних актів об'єднаних громад Товариство з обмеженою відповідальністю інформаційно-консультаційний центр «Легальний статус». 2018. 143 с.
- 98.Територіальний устрій України. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ix>
- 99.Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
100. Ухаль К.В. Методичні засади дослідження соціально-економічного потенціалу регіону. *Український географічний журнал*. 2013. №3. С. 40-45.
101. Фінансовий потенціал регіону: механізм формування та використання: монографія / НАН України. Інститут регіональних досліджень; за наук. ред.. д.е.н., проф.. М.А. Козоріз. Львів, 2012. 307 с.
102. Хау Дж. Краудсорсинг: Колективний розум як інструмент розвитку бізнесу. М. : Альпіна Паблішер, 2012. 288 с.
103. Шкільняк, М. Організація співробітництва територіальних громад в умовах адміністративно-територіальної реформи / Шкільняк, М., Мельник, А., Желюк, Т., Дудкіна, О., & Попович, Т. // *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2019, (1). С. 140-144.
104. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. №14. 2016. С.14-20.

105. Щепанський Е.В., Бойко В.Ф. Аналіз правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю. *Університетські наукові записки*. 2019. № 2. С. 286-297.
106. Cutlip S. M., Center A. H., Broom F. M. *Effective public relations: 7-th edition.*— *Englewood Cliffs*, N. J.: Prentice Hall, 1994. P. 1–8.
107. Dance F. The Concept of Communication *Journal of Communication*. 1970. №20. P. 201–210.
108. Gruning J. What Kind of Public Relations do you Practice? New Theory of Public Relations Present Four Models. *Pr Reporter: Purview*. 1984, April 9. Vol. 27. P.1.
109. Harlow R. F. Building a public relations definition. *Public relations review*. 1976. № 4. P. 36.
110. Mansuri G., Rao V. Community-based and - driven development: a critical review *The World Bank research observer*. 2004. Vol. 19, No. 1. P. 1-39.
111. Obama and Crowdsourcing: A Failed Relationship? : *Wired Magazin*. URL: [www.wired.com/2009/04/obama-and-crowd](http://www.wired.com/2009/04/obama-and-crowd).
112. Public relations is a strategic communication process that builds mutually beneficial relationships between organizations and their publics. A Modern Definition of Public Relations : *Public Relations Society of America*. 2012. URL: [prdefinition.prsa.org](http://prdefinition.prsa.org)

## **ДОДАТКИ**

**Ксерокопії публікацій за темою дипломної кваліфікаційної роботи**









