

**Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«КОМУНІКАТИВНА ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА
СУСПІЛЬСТВА»**

Студентки 2 курсу, 7м групи,
спеціальності 281 «Публічне
Управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студента)

Мисенко
Валерії
Петрівни

Науковий керівник
доктор економічних наук,
доцент

(підпис керівника)

Новікова
Наталя
Леонідівна

Гарант освітньої програми
доктор наук з державного управління,
професор

(підпис гаранта)

Орлова
Наталія
Сергіївна

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	6
1.1. Механізм та структура комунікативної взаємодії в системі публічного управління.....	6
1.2. Нормативно-правові засади ефективної комунікативної взаємодії в системі публічного управління.....	14
РОЗДІЛ 2. ЕФЕКТИВНА КОМУНІКАТИВНА ВЗАЄМОДІЯ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВОМ.....	20
2.1. Забезпечення ефективної комунікативної взаємодії Чернігівською ОДА з громадськістю.....	20
2.2. Ефективність комунікативної взаємодії Чернігівської ОДА з громадськістю, як умова розвитку демократичного суспільства.....	26
РОЗДІЛ 3. ІННОВАЦІЙНІ КАНАЛИ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ	35
3.1. Зарубіжний досвід застосування новітніх технологій у взаємодії органів публічної влади та суспільства.....	35
3.2. Використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій у взаємодії Чернігівської ОДА з громадськістю.....	45
ВИСНОВКИ.....	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	52

ВСТУП

В діяльності держави, величезну роль відіграє комунікативна взаємодія. Вона є найважливішою складовою публічного управління та являє собою складну систему, що складається із сукупності інформації, інформаційних потоків, які є засобом забезпечення узгодженості в управлінні; сукупності зв'язків, взаємин в системі публічного управління та управлінських відносин; простору, в якому відбувається процес формування і функціонування органів влади, що характеризується з погляду реальних зв'язків і взаємодій. Крім того, комунікативна взаємодія в сукупності утворює єдину систему органів публічної влади, вони представляють собою основний транслятор інформації між людьми та державними інститутами. На рівні держави, так само як і на рівні невеликого державного органу, від спілкування між його складовими залежить робота цілого інституту.

Актуальність дослідження: розглянути зарубіжний досвід застосування новітніх технологій у взаємодії органів влади з громадськістю, стан розвитку інформаційно-комунікативних технологій органів публічної влади України, так як без інформаційного обміну неможливе повноцінне функціонування будь-якої організації, і тому вивчення проблем і шляхів вдосконалення комунікативної взаємодії в системі публічного управління є вкрай важливим завданням.

Метою випускної кваліфікаційної роботи є визначення теоретичних та практичних питань щодо комунікативної взаємодії органів публічної влади та суспільства.

Для досягнення поставленої мети були поставлені такі *завдання*:

- розглянути комунікативну взаємодію в системі публічного управління;
- проаналізувати нормативно-правові засади ефективної комунікативної взаємодії в системі публічного управління;
- дослідити забезпечення ефективної комунікативної взаємодії Чернігівською ОДА з громадськістю;
- проаналізувати ефективність комунікативної взаємодії Чернігівської ОДА з громадськістю;

~ дослідити інноваційні канали комунікативної взаємодії;
~ запропонувати шляхи удосконалення новітніх інформаційно-комунікативних технологій з урахуванням зарубіжного досвіду.

Об'єктом дослідження було визначено комунікативну взаємодію органів публічної влади та суспільства.

Предметом дослідження є теоретичне визначення, нормативно-правове регулювання та особливості комунікативної взаємодії органів публічної влади та суспільства.

Для вирішення завдань, у процесі дослідження було використано низку *методів дослідження*, зокрема таких, як діалектичний метод пізнання, логічний метод, абстрактно-логічні методи, метод аналогії, метод спостереження, методи аналізу та синтезу, методи експертних оцінок, методи дедукції та індукції.

Інформаційною основою дослідження стали наукові публікації вітчизняних і зарубіжних авторів у періодичній пресі, матеріали науково-практичних конференцій, інформаційні мережеві ресурси, законодавчі та нормативні акти України, дослідження та розробки автора.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в теоретичному узагальненні та розробці нових підходів до удосконалення комунікативної взаємодії органів публічної влади та суспільства, а саме: набули подальшого розвитку теоретичні засади комунікативної взаємодії в публічному управлінні; запропоновано інноваційні підходи та новітні технології комунікативної взаємодії.

Практичне значення одержаних результатів. Основні наукові положення випускної кваліфікаційної роботи доведено до рівня методичних узагальнень і практичних рекомендацій, які виступають основою комунікативної взаємодії органів публічної влади та суспільства.

Обсяг та структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел, який містить 50 найменувань. Загальний обсяг роботи становить 56 сторінок.

Основні результати дослідження викладено у статті за темою: «Використання інформаційно-комунікаційних технологій у взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю», опублікованої у виданні: Публічне управління та адміністрування в умовах суспільних трансформацій: Збірник наукових статей. 2019. С.258

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Механізм та структура комунікативної взаємодії в системі публічного управління

Останні двадцять років за кордоном на відміну від української держави у галузі публічного управління змінюється роль влади у суспільстві та комунікативна взаємодія з громадськістю [3]. Структура публічного управління характеризується партнерськими взаємовідносинами між органами публічної влади і громадськістю [2]. У більшості європейських держав спостерігається тенденція до формування нової моделі управління державними справами. Нова модель управління трактується науковцями як «нове суспільне управління», «належне врядування», «глобальне врядування», «новий публічний менеджмент», «новий державний менеджмент» тощо. Разом з тим, в науковій літературі все більше і більше застосовується термін «публічне управління». У 1972 році англійський службовець Д.Кінслінг вперше використав термін «публічне управління», зміст якого він вбачав у пошуку найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики.

Сучасне розуміння поняття «публічне управління», як умова демократичного розвитку держави з використанням інноваційних методів і технологій управління, передбачає комунікативну взаємодію між органами публічної влади та громадськістю. Українські науковці А.Грицяк [6], Л.Колодій [7], О. Оболенський [12, с. 582], С. Серьогін [14, с. 456], С. Телешун [15], під системою публічного управління розуміють узгодження інтересів держави та представників громадянського суспільства, використання різноманітних форм і методів співпраці органів публічної влади та громадськістю. Наукові підходи до визначення поняття «публічне управління» обґрунтовують місце і роль безпосередніх учасників управлінської системи. Зокрема, до суб'єктів публічного управління відносять органи публічної влади та представники громадянського суспільства. Відзначимо пріоритетні напрями формування комунікативної взаємодії між суб'єктами публічного управління:

- нормативно-правовий напрям: формування самодостатньої інституціональної системи комунікативної взаємодії між органами влади та громадськістю, надання відповідних повноважень представникам інституціональної системи для ефективного здійснення комунікативної взаємодії

- організаційний напрямок: розроблення та реалізація цільових програм і заходів, спрямованих на вирішення загальнодержавних та місцевих проблем;

- науковий напрямок: моніторинг, аналіз і прогнозування ситуацій та проблем у різних сферах діяльності; підготовка інформаційних та аналітичних матеріалів, внесення пропозицій відповідним органам влади, а також міжнародним організаціям;

- інформаційне забезпечення представників комунікативної взаємодії: створення суспільного інформаційного банку даних, залучення ЗМІ та інтернет ресурси для поширення інформації про діяльність громадянства та їх взаємодію з органами публічної влади на принципах системності, послідовності та обов'язковості; проведення масових та публічних заходів (конференції, круглі столи, збори, громадські слухання, фестивалі тощо).

Публічне управління не може існувати без комунікативної взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократія держави має на увазі постійну взаємодію між публічною владою і громадськістю. Через комунікативну взаємодію здійснюється інформування населення і публічної влади щодо виданих наказів, постанов та ухвалених законодавчих актів. Отже, публічне управління – це результативне використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій для прийняття і реалізація рішень на задоволення потреб населення.

Найголовніше завдання органів публічної влади – надання адміністративних послуг населенню з метою забезпечення задоволення потреб. Для виконання завдань органів публічної влади, необхідне відповідне комунікативне забезпечення. В такому разі інформація та комунікація виступають, як важливі елементи взаємодії надання послуг [11, с. 207].

Поняття “інформація” тісно пов’язане з такими поняттями як “управління” і “комунікація”. Отже, комунікація розглядається як взаємодія, а інформація, як те, що передається в ході цієї взаємодії [5, с. 288].

Поняття “комуникативна взаємодія” у публічному управлінні визначається як інформаційний обмін між учасниками управлінського процесу; складова процесу взаємодії влади і громадянського суспільства. В загальному ряд авторів говорили про комуникативну взаємодію як про двосторонній обмін інформацією між органами публічної влади і громадськістю за допомогою засобів зв’язку і соціально-комуникативних технологій. Комуникативна взаємодія передбачає не менше двох суб’єктів, які постійно або тимчасово взаємодіють. Взаємодія органів публічної влади з громадськістю – це безперервний обмін інформацією, який здійснюється завдяки наявності комуникативної взаємодії.

В системі органів публічної влади можна виділити дві інформаційно-комуникативні системи: внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємодію органів управління, шляхом контактування з громадянами, обміном документацією, робота електронних засобів зв’язку і т.п. [9, с. 464]) і зовнішню (комунікації місцевих органів з органами влади, у підпорядкуванні яких вони знаходяться). В загальному місцеві органи влади - комуникативна взаємодія яких складається між місцевими державними адміністраціями й підрозділами центральних органів виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, що реалізують публічні повноваження, та громадськістю (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Комуникативна взаємодія в системі публічного управління

Звісно, поділ системи публічних органів влади на групи учасників (державні органи влади, місцеве самоврядування, громадськість) є зовсім спрощеним і

досить умовним, а взагалі учасників комунікативної взаємодії органів публічної влади є значно більше. Сама система органів публічної влади має багаторівневу структуру, до якої входять: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадськість. Поняття громадськості включає в себе як індивідів так і різні соціальні групи [11, с 207].

Проаналізовані положення наукової літератури розглядають комунікативну взаємодію як внутрішню складову публічно-управлінської взаємодії, і як зовнішні й внутрішні зв'язки з громадськістю. Отже на нашу думку, можна стверджувати, що до комунікативної взаємодії органів публічної влади відносяться такі завдання:

- забезпечення інформацією;
- налагодження комунікативної взаємодії;
- забезпечення комунікативної взаємодії із громадянами).

На сучасному етапі розвитку Української держави принципово важливим питанням є побудова ефективної системи державного управління, базованої на принципах «збалансованої комунікативної взаємодії». Досягнути такої збалансованості можливо лише в умовах розвиненого громадянського суспільства у варіанті А. Токвіля. На його думку, «громадянське суспільство, на відміну від держави, є сферою, для якої обмежені не примус, а добровільний вибір, не авторитет влади, а авторитет моралі». У той самий час вчений ґрунтується на тому, що держава та громадянське суспільство є інститутами, які жодною мірою не протистоять один одному, а в умовах демократії, навпаки, демонструють високий рівень продуктивності своєї взаємодії. Така продуктивність виявляється через створення певних асоціацій, які безпосередньо не входять до складу громадянського суспільства і водночас не є частиною державно-управлінського апарату, однак виступають полем для комунікативної взаємодії [10].

Відповідно до ч.1 ст.12 Закону України “Про інформацію”, інформаційна діяльність (комунікативна взаємодія) – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. Відповідно до ст. 14 зазначеного закону визначені і види інформаційної

діяльності, де взяті за основу комунікативні взаємодії, які здійснюються під час інформаційної діяльності, а саме: одержання, використання, поширення та зберігання [4, с. 650].

Механізм комунікативної взаємодії органів публічної влади доречно розглядати як почергову реалізацію комплексу правових та організаційних дій, що базуються на основних принципах, цільовій орієнтації та використанні відповідних методів управління, спрямованих на задоволення інформаційно-комунікативних потреб населення і організації діяльності структурних підрозділів органів публічної влади. У структурі механізму комунікативної взаємодії можна виділити чотири основні блоки: правовий, ресурсний, інформаційний, організаційний (зокрема, цілі управління, елементи об'єкта, методи впливу – принципи) (рис.1.2).

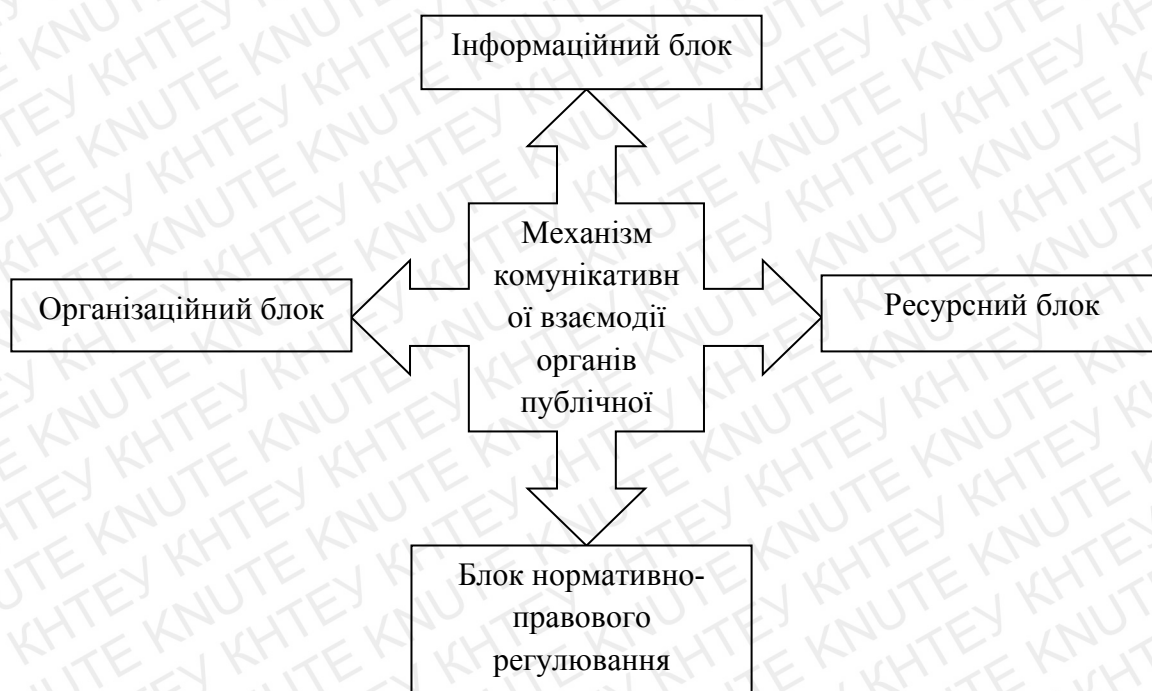


Рис. 1.2. Структурна схема механізму комунікативної взаємодії органів публічної влади

Правове забезпечення комунікативної взаємодії органів публічної влади передбачає: всестороннє використання засобів і форм юридичного впливу на об'єкт управління з метою підвищення ефективності комунікативної взаємодії (зокрема, опрацювання нормативних актів, що регулюють функціональні і правові відносини у процесі задоволення інформаційно-комунікативних потреб населення

і самих органів публічної влади, сукупність правових норм, втілених у внутрішні документи); публічне регулювання і державну підтримку комунікативної взаємодії органів публічної влади [11, с. 207].

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

До організаційного блоку входить упорядкування, формування організаційної структури підрозділів органів публічної влади з інформаційно-комунікативної взаємодії, безпосереднє внутріорганізаційне управління шляхом реалізації функцій прогнозування, планування, організації, мотивації, контролю, координації.

До елементів інформаційного блоку відповідно до ст. 14 Закону України “Про інформацію” можуть бути віднесені: одержання, використання, поширення, зберігання інформації (рис. 1.3).

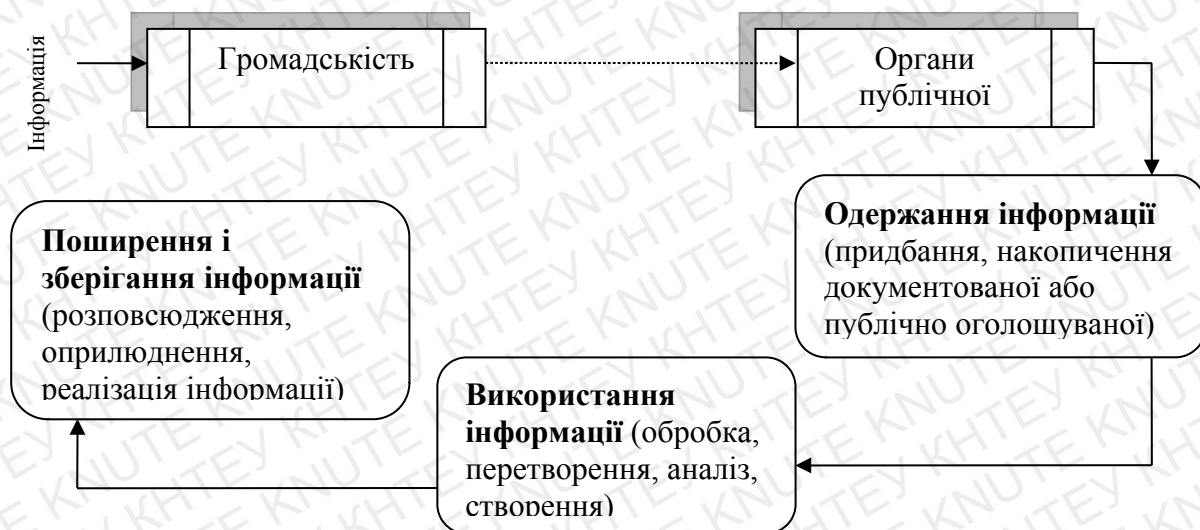


Рис. 1.3. Складові інформаційного блоку механізму комунікативної взаємодії органів публічної влади

Отже, важливими складовими комунікативної взаємодії органів публічної влади є: керівна система – суб’єкт управління, керована система – об’єкт

управління, мета, принципи, правове забезпечення (нормативні акти), організаційне забезпечення (структура, функції, планування, мотивації, контролю); інформаційний процес (збір, обробка, поширення та зберігання інформації), ресурсне забезпечення (кадри, техніка, науково-методичне забезпечення, форми, методи, технології). Слід звернути увагу, що керівна система управління комунікативної взаємодії органів публічної влади складається з: безпосередньо органів державної влади (місцеві адміністрації, територіальні підрозділи виконавчої влади), органи місцевого самоврядування (державні службовці та посадовці місцевого самоврядування), а також опосередковано – громадськості (населення, громадських організацій, здатних суттєво впливати на прийняття управлінських рішень).

Відповідно до Закону України «Про інформацію» до принципів комунікативної взаємодії віднесені такі принципи: відкритість, прозорість, оперативність, компетентність, професіоналізм, творчий підхід, лояльність та неупередженість, релевантність [4].

Таблиця 1.1

Принципи комунікативної взаємодії

Відкритість	механізм прийняття рішень органом влади передбачає доступ громадськості при їх підготовці;
Прозорість	безперешкодний доступ до відкритої інформації, що зберігається в органах влади, організація систематичного висвітлення діяльності органу влади, роз'ясненням змісту політики органу;
Оперативність	своєчасне достовірне інформування громадськості про події, діяльність органу влади;
Компетентність	відповідність професійним стандартам, глибоке знання профільного питання, здатність приймати зважені рішення;
Професіоналізм	уміння, знання, якості працівника підрозділу, передбачені для виконання певних професійних обов'язків, володіння комунікативними навичками;
Творчий підхід	уміння працівників до виконання своїх посадових обов'язків знаходити нову форму та рішення відповідно до поставлених завдань;
Лояльність та неупередженість	коректне й толерантне ставлення до представників різних політичних партій, соціальних груп, уникання конфліктів;
Релевантність	адресність надання інформації, яку потребують соціальні групи, у відповідній, доступній для розуміння формі, що забезпечує оптимальний передбачуваний результат – реакцію споживачів.

Існує багато різних підходів до визначення функцій комунікативної взаємодії органів публічної влади. Так, А. Мельник, А. Васіна, Н. Кривокульська

стверджують, що “здійснення комунікаційної взаємодії в державних установах і організаціях покликано забезпечити виконання наступних функцій: інформаційної; мотиваційної, контрольної, експресивної” [9, с 464]. Ф. Шарков стверджує, що комунікації покликані виконувати такі функції, як дослідницькі; планувальні; організаторські; експертні, які проявляються в оцінці ефективності проведеної роботи і у виявленні нових проблем, які необхідно буде вирішувати [13, с. 460]. А. Зверінцев виокремлює аналітико-прогностичну, організаційно-управлінську, комунікативно-інформаційну і консультативно-методичну функції комунікативної взаємодії [5, с. 288]. На нашу думку найбільш правильне та ефективне буде виконання саме інформаційної, планувальної, аналітичної, стратегічної і консультативної функції комунікативної взаємодії.

Відповідно до принципів комунікативної взаємодії мають бути відібрані форми, методи і технології комунікації. Варто виділити такі форми комунікативної взаємодії органів публічної влади:

- випуск і поширення інформаційних бюлетенів, прес-релізів, оглядів, фото-відеоматеріалів, інформаційних збірників, експрес-інформації;
- проведення прес-конференцій, брифінгів, політичних діалогів, телевізійних дебатів, “круглих столів“, прес-клубів, інтерв’ю з керівниками органів публічної влади;
- підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у ЗМІ керівників або інших відповідальних працівників органів публічної влади;
- створення архівів інформації про діяльність органів публічного управління;
- розміщення WEB-сторінок в мережі Інтернет про орган влади та його діяльність;
- інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать чинному законодавству [8, с. 558].

1.2. Нормативно-правові засади ефективної комунікативної взаємодії в системі публічного управління

Головною умовою функціонування системи публічного управління повинна стати нормативно-правова база комунікативної взаємодії між органами публічної влади та громадськості. У цей період основним нормативним документом щодо правової регламентації комунікативної взаємодії між суб'єктами публічного управління є Конституція України. Відповідно до статті 34 Конституція України [16] гарантує право на свободу слова і думки та право вільного доступу громадян до інформації органів публічної влади (крім інформації, яка є державною або іншою, захищеною законом таємницею) (ст.32). Окрім того, Конституція України визначає право громадян брати участь в управлінні державними справами (ст. 38) та право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів публічної влади (ст.40).

На законодавчому рівні процес комунікативної взаємодії регламентується низкою законів. Зокрема, окремі статті Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [17] передбачають залучення представників громадськості до процесу прийняття управлінських рішень, що мають важливе суспільне значення (ст.3, п.4). Принциповим положенням є те, що КМУ виступає стороною соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної політики у різних сферах суспільного розвитку (ст.20, п.2). Стаття 40 Закону розглядає відносини КМУ з громадськими об'єднаннями. Зокрема, КМУ розглядає пропозиції громадських об'єднань з питань, що належать до його компетенції.

Для здійснення своїх повноважень КМУ утворює Національну раду України з питань розвитку науки і технологій, тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи з числа державних службовців, народних депутатів України, науковці та інші фахівці за їх згодою (ст.48).

Окремі закони, які регламентують діяльність органів публічної влади, також передбачають співпрацю з представниками громадськості. Так, відповідно до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» (ст.28, п.2; ст.37,38,39, п.9) [18] місцеві державні адміністрації мають право залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду відповідних питань,

а також залучати громадян, об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів.

Закон України «Про місцеве самоврядування України» (ст. 3, 7, 8, 9, 10, 13, 14) [19] реалізує право громадян України певних територіальних громад на участь у місцевому самоврядуванні. Зокрема, територіальна громада має право проводити місцевий референдум, рішення якого є обов'язковим для виконання на відповідній території. Для вирішення питань місцевого значення закон передбачає проведення загальних зборів громадян за місцем проживання та надає право територіальній громаді ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, проводити громадські слухання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Важливим положенням в Законі є створення за ініціативою жителів органів самоорганізації населення: будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення.

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України права щод внесення в органи публічної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки та оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Зокрема, ст.1 Закону визначає що «Громадяни України мають право звернутися до органів публічної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення». [20] Закон України «Про доступ до публічної інформації» гарантує право громадян на отримання інформації від органів публічної влади. Цей Закон визначає порядок доступу до інформації, що становить суспільний інтерес. [21] Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначає механізм участі громадян у процесах дерегуляції, врахування думки підприємців, представників громадських організацій, профспілок, науковців [22].

До нормативно-правової бази щодо комунікативної взаємодії в системі публічного управління варто віднести Укази Президента України та Постанови Кабінету Міністрів України. Укази Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів публічної влади» [23], «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [24]. Зокрема, Указ Президента про сприяння розвитку громадянського суспільства затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки. Стратегія передбачає налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами публічної влади, підтримка громадської ініціативи з метою задоволення суспільних інтересів. Відповідно до стратегії щодо забезпечення ефективних процедур участі громадськості передбачається унормування порядку проведення органами публічної влади консультацій з громадськістю; порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів; гарантій реалізації права на мирні зібрання; порядку ініціювання, проведення загальних зборів; затвердження у кожній територіальній громаді її статуту; створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів влади з електронними петиціями; проведення громадської експертизи тощо. Постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [25] затвердила «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м.Києві та Севастополі державній адміністрації». Зокрема, консультацій з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Консультації з громадськістю проводяться з питань суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю

враховуються органом публічної влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі. Постанова визначає перелік інститутів громадянського суспільства: громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, які можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді аб безпосередньо органу публічної влади. Відповідно до постанови консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій та вивчення громадської думки. Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відео конференцій.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та зацікавлених сторін.

Типове положення про громадську раду передбачає, що громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формування та реалізації державної політики. Основні завдання громадської ради сприяти реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснювати громадський контроль за діяльністю органу; сприяти врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Ще одна Постанова КМУ «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів публічної влади» [26] визначає громадську експертизу діяльності органів публічної влади як складову механізму демократичного управління державою.

Експертні пропозиції повинні враховуватися органом публічної влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів, вирішення питань поточної діяльності.

Огляд нормативно-правових актів щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики засвідчує про те, що в Україні закладені концептуальні засади розвитку громадянського суспільства. Утвердження на законодавчому рівні основ громадянського суспільства та можливість його представників приймати участь в управлінні державними справами є необхідною умовою запровадження системи публічного управління. В свою чергу система публічного управління визначає основи народовладдя та демократизації суспільства. Разом з тим, нормативно-правова база розвитку громадянського суспільства загалом визначає тільки форми і методи комунікативної взаємодії між органами публічної влади різних рівнів та громадськістю. Визначені суб'єкти комунікативної взаємодії, прописані формальні та неформальні методи співпраці і тільки в окремих випадках частково надані реальні повноваження для управління справами на державному та регіональному рівнях. Це задекларовано в Конституції України, окремі положення прописані в Законах України «Про місцеве самоврядування України» та «Про державну службу». Мова йде про те, що більшість ініціатив громадськості щодо підвищення ефективності управлінської системи носять рекомендаційний характер. Органи публічної влади самостійно вирішують, які ініціативи або пропозиції їм підтримувати, а які ігнорувати. Очевидно, що в Україні ще немає чіткого механізму комунікативної взаємодії, при якій представники громадськості мали власні повноваження в системі публічного управління. Ефективна комунікативна взаємодія – не що інше як чіткий розподіл управлінських повноважень між органами публічної влади та громадянським суспільством у вирішенні державних та локальних проблем.

Системний діалог органів публічної влади з громадськістю, урахування громадської думки для підготовки рішень, створення умов для участі громадян у

розробленні проектів таких рішень – це підготовчий етап, який повинен трансформувати систему державного управління в систему публічного управління.

РОЗДІЛ 2

ЕФЕКТИВНА КОМУНІКАТИВНА ВЗАЄМОДІЯ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВОМ

2.1 Забезпечення ефективної комунікативної взаємодії Чернігівською ОДА з громадськістю

Основним принципом забезпечення ефективної комунікативної взаємодії Чернігівською ОДА з громадськістю є принцип зворотного зв'язку. Зворотний зв'язок передбачає наявність каналу для передачі інформації від Чернігівської ОДА(суб'єкт) до громадськості (об'єкт), на який ця інформація спрямована. А реалізується зворотний зв'язок через повернення вихідної інформації на початок (до суб'єкта) у незмінному або зміненому вигляді.

Критерій присутності зворотного зв'язку в комунікативній взаємодії – це кількісні та якісні зміни, які стосуються самої інформації, що передається, а також всієї системи управління.

Зворотний зв'язок у системі публічного управління – це вплив результатів функціонування системи публічного управління (Чернігівської ОДА) на характер цього функціонування. У системі публічного управління видається можливим виділити два типи зворотних зв'язків: об'єктні та суб'єктні. Об'єктні зворотні зв'язки відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття громадськістю управлінських впливів обласної адміністрації. Суб'єктні зворотні зв'язки характеризують доцільність і раціональність власної, внутрішньої організації і діяльність Чернігівської ОДА загалом, її підсистем (Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Чернігівської обласної державної адміністрації), ланок і окремих компонентів (управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю) [27, с. 197].

Розглянемо основні функції комунікаційної взаємодії Чернігівської ОДА з громадськістю в органах публічної влади з огляду на дотримання під час їх реалізації вказаних типів зворотного зв'язку.

Інформаційна функція передбачає наявність змісту інформації, яку потрібно передати від Чернігівської ОДА до громадян і у зворотному напрямі, наявність джерел (суб'єкта) інформації, каналів поширення інформації, споживачів (об'єктів) інформації.

Зміст інформації – це: офіційні повідомлення про діяльність органу публічної влади; проекти регуляторних актів; проекти рішень, оприлюднені для консультацій з громадськістю; анонси важливих подій, заходів, прямих телефонних ліній, медіа-заходів.

Базовими критеріями для інформації є важливість (інформація є важливою, якщо вона релевантна, тобто має зв'язок з вирішенням проблеми, і якщо її використання може внести зміни у діяльність) та достовірність (ступінь достовірності інформації оцінюється відношенням кількості помилкових елементів інформації до загальної кількості всіх елементів інформації) [28, с. 195].

Джерела інформації: загальні (орган публічної влади як суб'єкт управління, структурні підрозділи органу публічної влади) або окремі (визначені представники органу публічної влади, експерти з окремих соціально-економічних та суспільно-політичних питань; інші визначені особи).

Канали поширення інформації:

– офіційні: інтернет-сторінка Чернігівської ОДА (<http://cg.gov.ua/> - офіційний сайт; <https://www.facebook.com/cg.gov.ua/> - на Фейсбук); власне друковане видання Чернігівської ОДА (Чернігівський вісник);

– неофіційні: сторінка органу публічної влади у соціальних мережах; комунікація через інститути громадянського суспільства.

Споживачі (об'єкти) інформації: Чернігівська ОДА; жителі міста Чернігів; ЗМІ – Чернігівські газети, журнали, теле- та радіо- компанії; зацікавлені групи громадян (умовні групи); інститути громадянського суспільства; підприємства та організації.

Головними ознаками дотримання принципів зворотного зв'язку під час реалізації комунікативної взаємодії є наявність чітко визначених джерел та каналів інформації, які визнаються всіма споживачами інформації. Необхідним є

також прийняття загальновизнаних критеріїв оцінки змісту інформації щодо її важливості та достовірності, сприйняття джерел та каналів поширення інформації.

Таблиця 2.1

Практичний аспект забезпечення інформаційної функції в ЧОДА

Складові функції	Практичний аспект	Зворотній зв'язок
Суб'єкт комунікативної взаємодії	- ЧОДА як суб'єкт владних повноважень	- наявність відповідних підрозділів для забезпечення комунікативної взаємодії: прес-служба ЧОДА, департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю, відповідальні за комунікативну взаємодію зі ЗМІ та громадськістю особи у кожному структурному підрозділі ЧОДА.
Зміст інформації	- офіційні повідомлення про діяльність ЧОДА; - проекти регуляторних актів ЧОДА; - проекти рішень та заходів, оприлюднені для консультацій з громадськістю; - анонси важливих подій, заходів, прямих телефонних ліній з керівниками прес-конференцій, брифінгів, прес-клубу «Ділове слово».	- моніторинг ЗМІ щодо поширення інформації; - збір та опрацювання пропозицій у рамках консультацій з громадськістю, прямих телефонних ліній; - визнаення тем медіа-заходів з урахуванням моніторингу ЗМІ, пропозицій журналістів та громадськості.
Джерела інформації: загальна та окремі	- голова та заступники голови ЧОДА; - керівники структурних підрозділів ЧОДА; - речник ЧОДА (в окремих випадках); - визначені спікери з питань інвестицій, соціальної політики, економічного розвитку тощо; - радники голови ЧОДА.	- визначення додаткових спікерів у разі резонансної теми; - участь спікерів у заходах з консультацій з громадськістю.
Канали поширення інформації: офіційні, неофіційні	- офіційний сайт ЧОДА; - офіційні сайти структурних підрозділів ЧОДА; - власне друковане видання; - Чернігівська ОДТРК, обласна газета «Деснянська правда»; - сторінка ЧОДА у мережі ФБ, канал на YouTube; - адресна розсилка на обласні (27), районні та міські (32) ЗМІ та ІГС (понад 300).	- система електронного звернення; - моніторинг соціальних мереж; - опрацювання прямих звернень чи пропозицій ІГС.

Наступна функція – функція зміни у структурі Чернігівської ОДА внаслідок отриманого зворотного зв'язку. Ця функція розглядає орган влади як систему, яка потребує постійного урівноваження або зміни. Таким чином, зворотний зв'язок розуміється як процес повернення частини вихідної інформації на її вхід, який потім змінюється [29, с. 407].

Поняття зворотного зв'язку в комунікації також може аналізуватись з математичного погляду. Відповідно, зворотний зв'язок може бути позитивним чи негативним.

Зворотний зв'язок намагається протидіяти тому, що робить система, відповідно такий зворотний зв'язок є негативним [30, с. 164]. Негативний зворотний зв'язок при збільшенні сигналу на виході викликає зменшення сигналу на вході і, таким чином, у принципі є стабілізуючим [29, с. 408]. Такий зворотний зв'язок підтримує систему (у цьому випадку – орган публічної влади) у заданому стані, стабілізує її.

Позитивний зворотний зв'язок викликає збільшення рівня сигналу на виході і, відповідно, на вході [29, с. 408]. Отже, такий зворотний зв'язок слугує для переведення системи (органу влади) у новий стан, який залежить від конкретної ситуації. Вплив здійснюється на суб'єкт управління, його внутрішню систему та структуру, форми та методи діяльності.

Практичні приклади реалізації цієї функції є вдосконалення механізмів поширення інформації:

- зміна (якісна чи кількісна) змісту інформації, яка поширюється Чернігівською ОДА (наприклад, поширення інфографіки замість текстових повідомлень, використання форм візуалізації інформації тощо);
- зміна джерел та каналів поширення інформації (поширення інформації через додаткові заходи, планування медіа-заходів із урахування пропозицій ЗМІ, створення чи переформатування структурних підрозділів, які відповідають за комунікативну взаємодію з громадськістю тощо);
- удосконалення механізмів комунікативної взаємодії з громадськістю в Чернігівській ОДА (наприклад, спільні проекти з інститутами громадянського

суспільства «Чернігів Європейський», «Розширення можливостей жінок у прийнятті рішень – успішна децентралізація влади», коли орган влади виступає як партнер чи бенефіціар, організація додаткових заходів з консультацій з громадськістю для отримання якнайбільшої кількості пропозицій).

Неврахування в роботі функції зміни у структурі Чернігівської ОДА може у критичних випадках спричинити не ефективність комунікаційної взаємодії, несприйняття громадянами комунікаційної взаємодії всієї системи.

В Чернігівській області це призвело до створення великої кількості нових інститутів громадянського суспільства, їх об'єднання та координацію у постійному пошуку нових шляхів для здійснення безпосереднього впливу на органи влади, часто – в обхід пропонованих владою механізмів. Крім того, частина комунікаційної взаємодії перейшла у неформальні канали замість офіційних.

Важливою функцією комунікаційної взаємодії з громадськістю в органах публічної влади є освітня функція. Вона передбачає формування у споживачів (суб'єктів) інформації відповідних знань, навичок та вмінь щодо пошуку, отримання, інтерпретації, аналізу та трансформації отриманої інформації, а також відповідного розуміння адміністративно-правових норм функціонування державного апарату.

Без прозорості як належної обізнаності громадян та їх колективів з обумовленістю і змістом діяльності органів публічної влади та органів місцевого самоврядування неможливим є свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність. Відкритість не повинна порівнюватися із прозорістю: можна бути дуже добре обізнаним із діяльністю апарату управління, але не мати ніяких реальних можливостей вплинути на її зміст [31].

Освітня функція передбачає, перш за все, проведення роз'яснювальної роботи для громадян щодо форм та методів проведення органом публічної влади консультацій з громадськістю:

- інформаційні повідомлення щодо застосування норм чинного законодавства з питань забезпечення комунікаційної взаємодії з громадськістю;

– оприлюднення контактних даних структурних підрозділів органів влади, відповідальних осіб у структурних підрозділах облдержадміністрації, які відповідають за комунікаційну взаємодію з громадськістю;

– лекції з підвищення кваліфікації для працівників органів публічної влади, підприємств та організацій з тематики комунікаційної взаємодії з громадськістю;

– тренінги та семінари для представників інститутів громадянського суспільства.

Четверта функція комунікаційної взаємодії з громадськістю – інституційна, метою якої є формування у суспільстві загальноприйнятих уявлень про процедурні особливості діяльності органу публічної влади щодо комунікаційної взаємодії з громадськістю, певні аспекти реалізації державної політики у конкретній галузі, алгоритмів врахування (чи неврахування) наданих пропозицій органами влади та відповідну звітність органів влади.

Окремі автори пропонують долучити до функцій комунікаційної взаємодії з громадськістю й ідеологічну функцію. Грамотно налагоджений зворотний зв'язок з населенням дозволяє підвищити довіру громадян до діючої влади [32, с. 138].

Функція результативності полягає у необхідності обов'язкового реагування на всі надані пропозиції та рекомендації. Орган публічної влади має в обов'язковому порядку реагувати на надані пропозиції чи рекомендації:

- врахувати під час прийняття рішення, підготовці плану заходу;
- відмовити, обґрунтувавши таку відмову нормами чинного законодавства, іншими суспільно-політичними чи соціально-економічними чинниками;
- врахувати частково, також обґрунтувавши відповідним чином невраховані позиції.

Принцип зворотного зв'язку як основа комунікаційної взаємодії з громадськістю також виконує синергетичну функцію – є одним із чинників суспільного та політичного саморегулювання суспільства. Органи публічної влади та інститути громадянського суспільства як системи, що самі себе організують та знаходяться у постійному русі, виступають параметрами порядку з

погляду синергетики. Іншими словами, синергетика забезпечує динаміку об'єктних та суб'єктних зворотних зв'язків.

Прикладом реалізації синергетичної функції є ситуації, коли необхідне оперативне реагування органів влади на суспільно-політичні чи соціально-економічні зміни. У такому випадку об'єктні зворотні зв'язки, які демонструють зміну критеріїв сприяння громадянами чи інститутами громадянського суспільства системи органів влади, несприйняття окремої форми комунікативної взаємодії з громадськістю чи системи комунікацій у цілому, впливають на суб'єктні зворотні зв'язки, які відповідають за функціонування структурного компонента органу публічної влади. Тоді синергетика забезпечує відновлення раціональності функціонування органу виконавчої влади.

2.2 Ефективність комунікативної взаємодії Чернігівської ОДА з громадськістю, як умова розвитку демократичного суспільства

Успішна взаємодія між Чернігівською ОДА та громадськістю є запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби суспільства, підконтрольність та підзвітність йому, відповідність стратегічним національним інтересам.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [35] визнано необхідність підвищити присутність інститутів громадянського суспільства у діяльності органів публічної влади та органів місцевого самоврядування задля забезпечення реальної участі населення в управлінні місцевими справами.

Адже відсутність якісної та ефективної комунікативної взаємодії призводить до нелегітимних рішень в управлінні та, як наслідок, розчарування і зростання протестних настроїв у суспільстві.

Протестна активність є своєрідним індикатором діяльності чи бездіяльності Чернігівської ОДА, бажання чути громадян на місцях, йти на діалог. Рівень протесаної активності у Чернігівському регіоні в 2018 році загалом можна охарактеризувати як середній. У Чернігівській області викликали протести

громадськості кадрові питання – проти призначення окремих посадових осіб яким найчастіше висувалися звинувачення у сепаратизмі.

Найкращим способом попередження соціальної напруженості є здійснення моніторингу стану забезпечення основних прав і свобод громадян та підтримання діалогу з громадськістю і залучення громадських організацій до вирішення існуючих проблем в Чернігівській області. Про взаємодію органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства, можна говорити про вироблений певний комплекс форм та методів співпраці з громадськістю, який використовується Департаментом інформаційної діяльності та комунікації з громадськістю Чернігівської обласної державної адміністрації:

- створення та діяльність консультативно-дорадчих органів при Чернігівській ОДА (налагоджує взаємодію з Громадською радою, утвореною при обласній державній адміністрації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, організаційне та технічне забезпечення її діяльності)[48].

Водночас виникає питання про реальну ефективність їхньої діяльності, пов'язаної у тому числі із порядком їх формування. Наприклад, попри нормативну обмеженість кількісного складу громадської ради (до 35 представників) фіксується ігнорування цієї норми: при Чернігівській – 71.

Найбільшою практичною проблемою є низький вплив громадських консультативно-дорадчих органів на ухвалення рішень. Великою мірою це зумовлено тим, що пропозиції громадських консультативно-дорадчих органів переважно мають рекомендаційний характер, і їх врахування чи неврахування залежить від позиції керівництва місцевого органу публічної влади чи місцевого самоврядування.

- проведення громадських слухань, публічних обговорень, «круглих столів», конференцій, семінарів тощо (забезпечує проведення відповідно до компетенції науково-практичних конференцій, засідань за «круглим столом», інших заходів, спрямованих на взаємодію з громадськістю);

Чернігівська адміністрація регулярно проводить консультації з громадськістю у формі публічних громадських обговорень, вивчення громадської думки та електронних консультацій щодо соціально значущих питань.

Під час розгляду звернень громадян та підготовки відповідей на них значна увага приділяється об'єктивності та всебічності їх розгляду, своєчасності підготовки. Особлива увага — вирішенню проблем, з якими звертаються ветерани війни та праці, інваліди, інші найменш соціально захищені категорії громадян. Дані звернення тримаються на особистому контролі директора Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Чернігівської облдержадміністрації. У межах компетенції працівниками Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Чернігівської облдержадміністрації вживаються максимальні заходи для надання реальної допомоги та вирішення проблем заявників з метою попередження повторних скарг жителів області та їх звернень до органів влади вищого рівня. На постійній основі в Департаменті інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Чернігівської облдержадміністрації аналізуються та узагальнюються питання, що порушуються у зверненнях громадян, вживаються заходи для усунення виявлених недоліків, забезпечується, в разі можливості, поновлення порушених прав та реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень. Працівники Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Чернігівської облдержадміністрації здійснюють якісну підготовку відповідей на звернення в частині достовірності, точності та повноти інформації. Усі звернення, що надходять до Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Чернігівської облдержадміністрації, розглядаються своєчасно відповідно до встановлених строків, визначених Законом України від 02.10.1996 № 393 «Про звернення громадян». За 2018 рік порушень у Департаменті щодо строків розгляду не виявлено. Упродовж 2018 року до Департаменту надійшло 30 звернень (в тому числі одне анонімне), за результатами розгляду яких заявникам направлені вичерпні письмові відповіді відповідно до вимог чинного законодавства. У зв'язку з відключенням аналогового телемовлення (крім

північних районів Чернігівщини) 1 вересня 2018 року, збільшилася кількість звернень щодо незадовільної якості прийому теле- та радіосигналу, а також стосовно безкоштовного забезпечення ТВ-тюнером. Також серед питань, що порушувалися у зверненнях, — трансляція передач про регіональний розвиток, порядок отримання приймача T2, відсутність телевізійного цифрового сигналу, встановлення FM-передавача, роз'яснення щодо встановлених рекламних щитів, надання грошової допомоги для друку книжки тощо. Більшість звернень надійшли на виконання від обласної державної адміністрації.

Проте варто зазначити, що звітність Чернігівської ОДА щодо взаємодії з громадськістю стосується здебільшого констатації фактів проведення безпосередніх або/та опосередкованих консультацій із громадськістю. Тим часом переважно відсутня інформація про отримані та враховані пропозиції чи підстави їх відхилення, що ускладнює виявлення результативності таких заходів. У зв'язку з цим на даний момент неможливо визначити, яким чином консультації із громадськістю, а також громадські обговорення та слухання вплинули на остаточні рішення органів влади. Разом з тим, можна констатувати, що тематика громадських обговорень, зустрічей з громадськістю в Чернігівському регіоні корелює з причинами, які спонукають людей виходити на вулицю. Це можна пояснити тим, що вплив громадськості часто обмежується етапом проведення консультацій, які кардинально не впливають на остаточні управлінські рішення та дії. Взаємодія набуває формального характеру, при цьому Чернігівська ОДА з різним ступенем інтенсивності використовує громадськість для легітимації своїх рішень і дій.

- залучення громадськості до підготовки та відзначення державних свят, пам'ятних дат та інших заходів, організованих органами державної влади.

Помітним напрямком є активне залучення представників громадськості до підготовки та відзначення державних свят, пам'ятних дат в житті країни, областей, інших важливих подій, зокрема Дня Конституції, Дня незалежності і Державного Прапора України, Дня пам'яті жертв голодоморів, Дня Гідності та Свободи, Дня соборності України тощо.

Заходи обговорюються на слуханнях, засіданнях громадських рад. Керівники громадських об'єднань згідно відповідних розпоряджень голови облдержадміністрації вводяться в оргкомітети по відзначенню тієї чи іншої пам'ятної події.

- підписання угод та меморандумів про взаємодію і співробітництво між Чернігівською адміністрацією та громадськістю (одним з розповсюджених механізмів налагодження тісної співпраці між владою та громадськістю є підписання між ними відповідних угод, меморандумів, договорів про співпрацю);

Але надзвичайно актуальним та важливим в цьому контексті залишається питання ефективності цих меморандумів та договорів, недопущення перетворення їх на формальні декларації, взаємодію виключно «на папері».

Запобіжником для такого розвитку подій може бути моніторинг виконання задекларованих завдань у відповідних угодах, практична спрямованість прописаних дій, публічне звітування сторін щодо співпраці. Проте таких прикладів, виявлено не було.

- фінансування діяльності об'єднань громадян (фінансова підтримка громадських організацій надається в першу чергу на підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій, а також для організацій інвалідів та ветеранів, що пов'язано з вимогою ст. 91 Бюджетного кодексу України [36]);

- проведення соціологічних досліджень, моніторингів та врахування їх результатів у повсякденній роботі владних структур;

Однією з форм залучення громадськості до формування та реалізації державної політики є вивчення громадської думки.

Цікавий досвід вивчення громадської думки реалізовано у Чернігівській області. У 2016 році в рамках обласної програми сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства на 2016-2020 роки «Чернігівська громада» Чернігівським обласним осередком Всеукраїнської громадської організації «Ліга соціальних працівників України» реалізовано проект «Моніторинг думки населення про суспільно-політичну та соціальноекономічну ситуацію в Чернігівській області». Моніторинг проводився в усіх районах та містах

обласного підпорядкування. Аналіз думки мешканців області щодо умов життя свідчить, що найбільше людей хвилює благоустрій та санітарний стан їх населених пунктів. Серед болючих питань – незадовільний стан доріг, відсутність освітлення вулиць, недостатня соціальна допомога малозабезпеченим, низький рівень комунальних та медичних послуг тощо. Продовженням цього проекту є конкурсна пропозиція «Дослідження динаміки думки населення області щодо суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації в Чернігівській області протягом 2016-2017 років», яка реалізовуватиметься й надалі тією ж громадською організацією.

- надання методичної допомоги, консультацій, проведення навчання з представниками громадських організацій та державними службовцями;

Серйозною перепоною для налагодження діалогу між представниками громадськості та органів влади залишається недостатній рівень професійних знань, вмінь та навичок, необхідних у процесі прийняття управлінських рішень серед членів громадських організацій. Часто громадськість спроможна лише висловлювати невдоволення стосовно певних проблем, привертаючи до них увагу органів влади та ЗМІ, а також інтуїтивно пропонувати найочевидніші шляхи їх вирішення. З іншого боку, доводиться констатувати, що представникам влади також бракує комунікативних навичок для продуктивної взаємодії з громадськістю.

- успішні практики співпраці організації громадянського суспільства «Центр «Доброчин» та Чернігівської ОДА у вирішенні місцевих проблем («Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні»)[47].

За останні три роки організації громадянського суспільства в Чернігівській області продемонстрували свою спроможність впливати на суспільні перетворення, здатність бути дієвим партнером у реалізації суспільно корисних проектів та ініціатив.

Проте, попри наявність позитивних кроків влади щодо налагодження конструктивного діалогу із громадськими організаціями, на сьогодні можна говорити і про низку негативних тенденцій, що впливають на стан та якість такої

взаємодії: формалізований характер і незначний ефект діяльності існуючих механізмів взаємодії влади та громадськості ; самопіар деяких громадських організацій, їх лідерів та активістів на існуючих проблемах (Чернігівська ОДА).

Розвиток інформаційного простору. Станом на 1 жовтня 2019 року в області регулярно виходить у світ 57 видань (55 газет, 2 журнали) загальним разовим тиражем близько 550 тис. примірників. За тематичним спрямуванням: 32 видання – громадсько- та загальнополітичні, 13 – інформаційні та інформаційно-рекламні, 7 – рекламні та рекламно-інформаційні, 2 – релігійні, 1 – науково-популярне, 1 – для дозвілля , 1 –літературне.

Чернігівська ОДА (включно з виданнями, де вони співзасновники) є засновниками 26 друкованих видань, фізичні особи – 14, господарські товариства – 8, громадські об'єднання – 3, приватні підприємства – 2, релігійні організації – 2, навчальні заклади – 1, трудові колективи редакцій ЗМІ – 1.

В області діють 29 місцевих юридичних осіб – ліцензіатів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (ліцензії телемовників мають 6 юридичних осіб, радіомовників – 15, провайдерів програмної послуги – 9).

Телемовники за формою власності: комунальні – 3; приватні – 3. За сферою розповсюдження: регіональних (в межах області) – 1; місцевих – 5.

Попри наявність 15 ліцензій на радіомовлення, фактично на Чернігівщині мовлять 6 місцевих радіоорганізацій (комунальні – 3, приватні – 3). За сферою розповсюдження – регіональні. Окрім того, теле- і радіомовлення в області здійснюють дві філії Національної телекомпанії України: «Чернігівська регіональна дирекція» та «Новгород-Сіверська регіональна дирекція „Сіверська“», причому території розповсюдження програм першої охоплює практично всю територію області.

Обидві філії НТКУ, а також КП ТК «Прилуки» Прилуцької міської ради (м. Прилуки) мають ліцензії Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення на мовлення у цифровому форматі.

Інформація про основні суспільно-політичні події, що відбуваються в районі, роботу органів державної влади всіх рівнів, вітання керівництва району до

державних, релігійних та професійних свят друкуються на сторінках районної газети.

Систематично друкуються матеріали прес-служби Чернігівської ОДА, розпорядження та рішення сесій обласної ради, тематичні публікації начальників відділів та управлінь Чернігівської ОДА.

Для інформаційного простору Чернігівщини як складової інформаційного простору України загальною загрозою є розгорнута проти України інформаційна війна – поширення в інформаційному полі різними засобами антиукраїнської пропаганди, неправдивої, викривленої та провокаційної інформації щодо подій в Україні. Тому життєво важливим є забезпечення зупинення поширення такої інформації, спростування та запобігання її негативним наслідкам.

Актуальним є формування проактивної позиції місцевих ЗМІ щодо реагування на інформаційні атаки, вміння представників ЗМІ виявляти «фейкові» повідомлення та утримуватися від їх поширення, прискіпливо перевіряти отримувану ними інформацію та джерела її надходження, демонструвати високі стандарти в журналістиці.

Ще однією складовою інформаційної безпеки є прозорість влади, відкрита та проактивна позиція прес-служб та інших підрозділів органів влади, що забезпечують комунікацію з громадськістю, оперативне поширення ними правдивої та затребуваної журналістами інформації, використання сучасних інструментів інформаційної діяльності.

Важливу роль у питанні інформаційної безпеки відіграють також навички свідомого медіа-споживання, критичного мислення та аналізу інформації серед споживачів інформаційних повідомлень, перш за все – серед активної молоді, представників громадських організацій, ЗМІ та інших лідерів думки.

Тому, зважаючи на проблемні питання інформаційної сфери, рішенням обласної ради було затверджено обласну Програму підтримки розвитку інформаційної та видавничої сфер Чернігівщини на 2016-2020 роки. Її важливими складовими, у тому числі і в 2019 році, є: фінансування заходів з висвітлення діяльності облдержадміністрації в обласних друкованих ЗМІ, інтернет-виданнях,

через телерадіомовлення; підтримка друкованих видань та випуск книг місцевих авторів; систематичне проведення семінарів, засідань за «круглим столом», інших заходів з метою підвищення професійного рівня журналістів та осіб, відповідальних за зв'язки з громадськістю.

Таблиця 2.2

Ефективність комунікативної взаємодії Чернігівської ОДА

Основні завдання на 2019 рік	Очікувані результати
сприяння зміцненню інформаційної галузі Чернігівщини та розвитку працівників медійної сфери;	зміцнення інформаційної безпеки;
забезпечення відкритості у діяльності органів влади, створення умов для реалізації на території області державної інформаційної політики та забезпечення інформаційних потреб населення;	задоволення інформаційних потреб населення;
популяризація книжкової продукції Чернігівщини та збагачення її асортименту;	досягнення ефективної комунікації органів влади та населення;
аналіз і прогнозування суспільно-політичних процесів в районі (місті);	підвищення професійного рівня журналістів ЗМІ області та стандартів журналістики, сприяння фаховій комунікації та взаємодії у медійному середовищі області, заохочення молоді до журналістської діяльності;
сприяння органам виконавчої влади у розвитку їх зв'язків з політичними партіями, громадськими організаціями;	забезпечення регулярного випуску наукових, громадсько-політичних, літературних видань та видань для громадян з особливими потребами;
інформаційно-аналітичне забезпечення здійснення внутрішньої політики держави в районі (місті);	надання підтримки найбільш талановитим авторам області;
сприяння налагодженню співпраці місцевих органів виконавчої влади із засобами масової інформації районів, сприяння безперешкодній діяльності ЗМІ та утвердженню свободи слова;	поповнення бібліотечних фондів зразками кращої сучасної книжкової продукції області;
забезпечення інформаційного наповнення сторінок офіційних сайтів районних державних адміністрацій та оприлюднення в мережі Інтернет інформації про суспільно-політичний, соціально-економічний, культурний, науково-технічний розвиток відповідних районів.	розвиток видавничої сфери.

РОЗДІЛ 3

ІННОВАЦІЙНІ КАНАЛИ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід застосування новітніх технологій у взаємодії органів публічної влади та суспільства

Ефективність взаємодії Чернігівської ОДА з громадськістю може бути значно підвищена, якщо застосовувати вітчизняний і закордонний досвід використання різних форм управління публічними організаціями.

Європейські інституції приділяють велику увагу розвитку теорії та механізмів взаємодії з громадськістю[49].

У Бельгії були розроблені рамкові документи щодо співробітництва між неурядовими організаціями та органами публічної влади для визначення гарантій, ролей, обов'язків і процедур співпраці. Рамкові документи містять чітку основу для партнерства і тим самим сприяють постійному діалогу та взаєморозумінню між неурядовими організаціями та органами публічної влади. Вони включають двосторонні угоди з парламентом або урядом, стратегічні документи для співробітництва та офіційні програми співробітництва, прийняті органами публічної влади.

Для того, щоб сприяти встановленню зв'язків між органами публічної влади і негромадськими організаціями, ряд країн створили координаційні органи. До них відносяться: публічні органи, такі як контактна особа для громадянського суспільства в кожному міністерстві чи центральний координаційний орган в якості окремого координатора; об'єднані структури, такі як багатосторонні комітети, робочі групи, експертні ради та інші консультативні органи (постійні або спеціальні); або альянси/коаліції неурядових організацій, які об'єднують ресурси та розробляють спільні позиції.

Досвід таких країн як Великобританія, Данія, Канада, Естонія засвідчує важливість сприяння з боку держави розвитку громадянського суспільства. З метою нормативного закріплення цього напрямку державної політики, починаючи з 2000-х років, у багатьох країнах (Угорщина, Хорватія, Польща та ін.) було затверджено спеціальні акти (концепції, стратегії, програми, угоди та ін.), спрямовані на створення належних умов для розвитку громадянського суспільства.

Консультації з громадськістю — важлива складова процесу розробки політичного курсу. У таких країнах, як Фінляндія, Ісландія, Норвегія, Швеція консультації на державному рівні і зворотний зв'язок з громадянами є загальноприйнятою практикою. У Конституції Швейцарії передбачено консультування щодо особливо важливих проектів та міжнародних угод.

Причини, що зумовлюють залучення громадськості до діяльності влади, мають політично-адміністративний характер. Це порушує класичну проблему зв'язку між процесом вироблення політики та процесом надання послуг.

Здатність влади визначати стратегічні орієнтири щодо співпраці з громадськістю знаходиться в центрі структурних перетворень.

У цьому контексті цікавим є досвід Франції щодо укладання контрактів у сфері надання послуг населенню. Реформа структури французької адміністрації, яка почалася зі створення так званих «центрів відповідальності», розвивалась у двох напрямках: залучення та участь громадськості та «контрактування» як форма партнерства громадськості й влади. Законодавство щодо здійснення цієї реформи передбачало, що керівники зазначених центрів повинні об'єднати політику на національному рівні з особливостями регіонів за постійної участі громадськості для того, щоб оптимізувати свою діяльність і здійснення реформи. «З технічної точки зору, засновуючи «центри відповідальності», необхідно було скласти договірні угоди як між центральними органами влади і приєднаними до них центральними урядовими агентствами, так і між цими агентствами та Міністерством державної служби і бюджету Франції. При нагоді ці документи були доповнені відповідно до контрактів із щорічними цілями, наприклад у межах

Міністерства суспільних справ. У таких випадках зазначені угоди нагадували список дій, які сторона, що їх підписала, погоджується виконувати протягом наступного року. Повноваження та відповідальність у цих угодах були розміщені в ієрархічній послідовності, яка йде від директора до керівників департаментів, і потім – від керівників департаментів до начальників відділів.

Ця діяльність перш за все почалась зі встановлення та розробки відповідної національної політики». Французький дослідник М. Пошар підкреслює, що у Франції було 207 центрів відповідальності, якими було охоплено майже 100 тис. державних службовців цього було замало для населення Франції але досить гарно в порівнянні з Україною. [38] Створення центрів відповідальності сприяло запровадженню контрактних відносин між центральним урядом та окремими урядовими службами. Цей процес супроводжувався пере формулюванням фундаментальних і виробленням нових принципів державного управління, таких як спрощення процедур, прозорість, інформування громадськості та потреба вдосконалення процедури реагування на потреби громадян при наданні послуг. Перевагами цього підходу були:

- об'єднані зусилля з модернізації та оновлення соціального діалогу;
- стратегія підзвітності, що базується на автономії управління;
- модернізація методів управління людськими ресурсами;
- оцінка державної політики.

Недоліками цього підходу були:

- ускладнення бюджетних процедур;
- адміністративний контроль.

З погляду на здійснення державної політики, досвід Франції щодо контрактів заслуговує на увагу у зв'язку з тим, що так зване «контрактування» було розроблено як інструмент координації між органами влади центрального і місцевого рівнів та громадськістю у сфері надання послуг населенню, що значною мірою покращило їх якість.

Участь громадськості у Франції також використовується з метою активізації співробітництва між владою та громадськістю для виконання суспільної політики.

Такий приклад наявний при передачі повноважень щодо професійного навчання молоді з центрального рівня на місцевий та ін.

Досвід Франції у сфері укладання контрактів з представниками громадськості та громадськими об'єднаннями на спільне надання послуг свідчить, що цей напрям спільної діяльності громадськості і влади може бути досить ефективним. Це також є важливим елементом координації між органами влади центрального і місцевого рівнів та громадськістю у сфері надання послуг населенню.

Цікавим для України є досвід Канади. Починаючи з 2004 року, у Канаді діє «Комунікативна політика Уряду Канади». Згідно з цим стратегічним документом, Уряд зобов'язаний «пояснювати свою політику та рішення, інформувати суспільство про пріоритети, визначені для країни». Відповідно до Комунікативної політики, урядова інформація повинна бути широко доступна в суспільстві, для спілкування з канадцами повинні застосовуватися всі форми комунікації. Інформація про урядові рішення, програми, послуги та ініціативи повинна бути чіткою, зрозумілою, об'єктивною, легкою для розуміння та корисною, для чого в комунікаціях з населенням має вживатися проста мова.

Слід також зазначити, що кожен проект нормативно-правового акта в Канаді подається на розгляд Уряду разом з комунікативним планом. Цей план готується за встановленим зразком комунікативним підрозділом Міністерства за результатами консультацій з розробниками проекту нормативно-правового акта. Взаємодія між розробниками проекту акта та комунікативним підрозділом повинна відбуватися ще з початку процесу розроблення акта для того, щоб забезпечити:

- урахування порад з комунікації на всіх етапах розроблення проекту акта;
- залучення (у разі необхідності) спеціалістів комунікативного підрозділу до участі у міжвідомчих заходах;
- розроблення плану стратегічних комунікацій паралельно з процесом розроблення проекту акта.

У Швеції всі органи влади як на державному, так і на місцевому рівнях практикують стратегічну комунікацію. Основні засади реалізації комунікативної політики органами державної влади закріплені рішеннями відповідних органів. Зокрема, комунікативна політика м. Стокгольм передбачає, що комунікативна діяльність повинна бути спланованою, продуманою, правдивою, адаптованою для всіх цільових груп, здійснюватися всіма працівниками муніципалітету та підлягати моніторингу. Ключове повідомлення, що поширюється муніципалітетом Стокгольма таке: «Муніципалітет Стокгольма всіма своїми заходами перетворює столицю у місто, привабливе для проживання та праці, відвідування гостями, яким захочеться повернутися сюди ще не раз». Також передбачено використання всіма установами муніципалітету під час виготовлення презентаційної продукції єдиного графічного стилю.

Основною метою комунікативної платформи податкової служби Швеції є створення позитивного іміджу служби з метою стимулювання громадян до сплати податків. Основними напрямками комунікативної роботи визначено: активні контакти із ЗМІ; спрощені бланки звітності; поширення зрозумілої інформації; автоматизація спілкування та звітування (інтернет, автоматична телефонна служба тощо); єдиний графічний стиль; зрозуміла мова; професійний контроль за податковими деклараціями; однорідна організація; доброзичливе ставлення персоналу.

Певний досвід проведення реформ, спрямованих на налагодження діалогу між центральною, місцевою владою та місцевим самоврядуванням, нагромаджено у країнах колишнього «соціалістичного табору», зокрема у Польщі, Східній Німеччині, Чехії, Угорщині. Незважаючи на певні труднощі, специфіку реформ у кожній з названих країн, на низку помилок (наприклад, у Східній Німеччині було прискорення темпів реформування та перебільшення ініціативи центральних органів влади), загалом вдалося створити чітко функціонуючу систему місцевої влади, побудовану на демократичних засадах.

У Франції та США можна виділити чотири моделі взаємодії. Перша спирається на концентрацію функцій у руках виконавчої влади, політичної за

природою (так у Франції мер є головою спільноти; в США – головною є модель сильного мера, у ФРН бургомістр є голова спільноти). Друга модель характеризується концентрацією функцій на користь виконавчої влади, управлінською за природою. За третьою моделлю відбувається концентрація на користь колегіальної влади – представницької та виконавчої. Четверту модель характеризує концентрація на користь колегіальної виконавчої влади.

Сучасне, загальноприйняте у міжнародній правовій практиці розуміння поняття «інформаційна відкритість державної влади» передбачає, насамперед:

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

Досвід демократично розвинених країн (США, Німеччина) свідчить про ефективність широкого застосування групового методу ухвалення місцевих рішень за участю громадськості перевагами якого є:

- 1) знання і досвід групи(колективу) є більшими за знання і досвід однієї особи;
- 2) дозволяє висунути більше перспектив і розглянути більше альтернатив; відповідає характеру демократичного суспільства;
- 3) має певні комунікативні переваги у донесенні рішень до всіх зацікавлених сторін, що сприяє його ширшому усвідомленню. [39]

Вивчення зарубіжного досвіду свідчить про органічне, збалансоване застосування методів інформування й обговорення в публічному управлінні.

Зокрема, у Великобританії результати міжнародного проекту «Європейське соціальне дослідження» показують, що чим більше матеріалів поширюється, чим більше люди інформовані, тим більше вони задоволені діяльністю органів влади. Тому представники публічної влади постійно піклуються про те, в якому вигляді та яким чином населення хоче отримувати інформацію.

У федеральних, земельних і комунальних органах Німеччини є пресвідділи, що відповідають за роботу із громадськістю через ЗМІ. Інформація, яку вони поширюють, має висвітлювати діяльність урядових та адміністративних органів, доводити до відома населення наміри та заходи цих органів, спонукати людей до готовності брати участь у громадських справах. Служба зі зв'язків із ЗМІ – Федеральна служба преси та інформації, неодноразово зазнавала реорганізацій та змінювала свій статус: служба, підпорядкована лише канцлеру, відділ II Служби федерального канцлера, служба зі статусом «найвищого федерального відомства федерального канцлера». Зрештою Служба була цілеспрямовано реформована на сучасну службу з надання послуг населенню, ЗМІ та уряду. Провідними завданнями Служби нині є інформування федерального уряду про те, що повідомляють німецькі та зарубіжні ЗМІ, а також інформування громадськості про політику федерального уряду.

Як свідчить зарубіжний досвід, робота зі зверненнями громадян, які потребують тієї чи іншої урядової інформації, є обов'язковою складовою системи комунікативної взаємодії з громадськістю в країнах розвиненої демократії. Інформаційні служби урядів щодня отримують багато телефонних та письмових запитів від громадян. Кожна урядова структура, залежно від повноважень і завдань, зобов'язана їм відповідати. Намагаючись задовольнити попит на інформацію, урядові служби комунікації європейських країн видають різні довідники та інформаційні документи.

У Нідерландах, Бельгії існує практика відповідей на телефонні запити. Для цього розроблено низку внутрішніх процедур. Де це можливо, відповідь надається негайно або переадресовується компетентній особі. У Бельгії також діє програма «Поштова скринька 3000», за якою уряд розповсюджує безкоштовні листівки про нові рішення уряду. Це дозволяє охопити найбільшу аудиторію, що цікавиться окремими питаннями.

Таким чином, зарубіжний досвід комунікативної взаємодії з громадськістю, забезпечення інформаційного обміну між органами влади та суспільством на всіх етапах державно-управлінської діяльності свідчить про прагнення влади досягти

балансу вхідної та вихідної інформації, зробити інформацію про сутність її діяльності більш доступною кожному зацікавленому громадянину.

В Великобританії та Німеччині, які мають багатолітній і, навіть, столітній досвід взаємодії органів влади з громадськістю, технології взаємодії влади з громадськістю дістали подальшого розвитку. Сьогодні на їх основі формуються нові форми та засоби залучення громадськості до спільного з владою вирішення існуючих проблем; органи влади залучають громадськість для покращення своєї діяльності, особливо при наданні послуг населенню та при вирішенні проблем, що виникають у окремих громадян (розгляд скарг і таке інше).

Використання цих форм співпраці влади з громадськістю корисні як для владних структур, так і для громадських об'єднань та окремих громадян. Враховуючи вище вказане, вбачається доцільним розглянути їх більш детально.

1. Омбудсмени і Центри громадської активності Омбудсмен (нововведення, запозичене зі Скандинавії) – це нейтральна особа, яка наймається урядом та служить для того, щоб допомогти громадянам в одержанні відповідей на їхні запити чи скарги щодо діяльності влади, а іноді - й діяльності приватних підприємств. На підставі їхньої незалежності, омбудсмени працюють на користь громадян, без побоювання гніву з боку влади.

Центри громадської активності Функція центрів громадської активності може бути описана як адміністративні омбудсмен-офіси з однією різницею – особлива увага приділяється скаргам на діяльність приватних підприємств.

Центри громадської активності особливо важливі на місцевому рівні. У США громадяни можуть звертатися зі скаргами і запитам фактично щодо будь-якої послуги, яка надається місцевою владою, за винятком служби громадської безпеки, для якої існує окремий процес скарг.

Коли скарга або запит отримані, Центр громадської активності через мережу Інтернету відсилає її до відповідного міського відділу, у такий спосіб забезпечуючи функцію «clearinghouse» для тих громадян, які не знають, як працювати з міською бюрократією та вимагати реалізації своїх прав.

Окрім вказаних видів діяльності, Центр громадської активності також «тримає руку на пульсі» відомчих відповідей на кожну проблему, кожен запит і кожну скаргу та інформує громадян щодо шляху вирішення їх питань.

Після завершення розгляду проблемного питання відповідним відділом міської ради центр посилає громадянину листівку, що вимагає дати оцінку відповіді відділу.

Інститут омбудсмена і центри ділової активності можуть бути ефективним інструментом у вирішенні як скарг громадян, так і їх проблем в цілому.

Також хочемо зазначити, що Україна не відстає в розвитку від своїх зарубіжних партнерів і також користується такою практикою, як залученням до співпраці з владою омбудсменів, які допомагають в спілкування з громадськістю.

2. Волонтерство Громадяни можуть також виступати у ролі добровольців, які витрачають свій час на те, щоб допомогти владі у наданні різноманітних послуг. Хоча спільне виробництво послуг у західних країнах зустрічається частіше, така форма, як волонтерство, зараз набуває все більш важливого значення. Саме поняття «волонтер» йде від лат. «voluntarius», що означає доброволець, діяч за власним бажанням, власною волею. Волонтерство передбачає безкоштовну працю на користь інших громадян та суспільства в цілому. Це, як правило, роблять люди, які мають чітко виражену життєву позицію, прагнення допомагати іншим. В західних країнах волонтерство набирає все більші оберти. Багато волонтерів працюють у лікарнях, в органах охорони правопорядку, в структурах соціальної допомоги тощо.

Починаючи з 2014 року в Україні широко розвинуте і досить популярне волонтерство, що також дає змогу владі результативно взаємодіяти з громадянським суспільством.

3. Інституціоналізація ролі громадськості у процесі прийняття рішень Інституційна роль громадськості в ухваленні рішень є одним з найкращих засобів гарантування довгострокового успіху залучення громадськості. Постійне надання громадськості можливості щодо впливу на існуючі ресурси забезпечує її активність.

4. Структури захисту громадських інтересів Зростання залучення громадськості вносить ризик, що у спробі задовольняти інтереси багатьох соціальних груп, які мають бути залучені, більш широкий суспільний інтерес може бути зневаженим. Є небезпека того, що збільшення обсягів участі громадськості буде породжувати швидке збільшення нових інтересів соціальних груп, і це може закінчитися «гіперплюралізмом», де інтереси груп домінують над суспільними інтересами. Тобто це призводить до висновку, що участь громадськості повинна мати свої межі.

В українській державно-управлінській практиці на етапах підготовки й прийняття рішень переважно застосовується метод інформування, налагодження повноцінних дієвої комунікативної взаємодії з громадськістю лише перебуває на етапі формування та на сьогоднішній день результати комунікативної взаємодії є досить помітними але все ж таки потребують вдосконалення.

Також варто зауважити про реалізацію окремих ініціатив європейських країн щодо розвитку процесу зв'язків з громадськістю в Україні. Зокрема проект «Діалог влади і громадськості», який фінансується Шведською агенцією зі співробітництва з питань міжнародного розвитку (SIDA), має на меті поліпшити суспільну комунікацію й діалог між державою, засобами масової інформації, громадянським суспільством й громадськістю шляхом розроблення для належної структури взаємодії та підвищення спроможності ключового персоналу, який опікується комунікативними питаннями, працюючи в інформаційних підрозділах органів публічної влади.

Уряд може створювати постійні або спеціальні консультаційні органи, які мають надавати йому допомогу в консультуванні громадян та отриманні всебічної інформації від населення та громадських організацій з питань вибору політичного курсу в певних галузях. В Ірландії, Люксембурзі, Польщі діє система тристоронніх форумів представників урядових, комерційних та профспілкових організацій.

3.2. Використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій у взаємодії Чернігівської ОДА з громадськістю.

Задля виконання повноважень покладених на Чернігівську ОДА, вона у своїй діяльності використовує інформаційно-комунікативні технології. Український вчений О.М. Холод стверджує, що інформаційно-комунікативні технології – це система маніпуляційних дій-комплексів, спрямованих на зміну поведінки громадськості [40].

Дослідник О.П. Значенко вважає, що інформаційно-комунікативні технології можуть бути визначені як інформаційні технології на базі персональних комп'ютерів, комп'ютерних мереж засобів зв'язку [41]. Такої ж думки Г.І. Захарова, оскільки під інформаційно-комунікативними технологіями вона розуміє конкретний спосіб роботи з інформацією: це і сукупність знань про способи та засоби роботи з інформаційними ресурсами, і спосіб та засоби збору, обробки та передавання інформації для набуття нових відомостей про об'єкт, що вивчається» [42].

Використання інформаційно-комунікативних технологій у діяльності Чернігівської ОДА дає можливість висвітлювати діяльність Чернігівської ОДА у комунікативній взаємодії з громадськістю, надавати інформацію саме тоді, коли вона потрібна, надавати її лаконічно, простою мовою, у зрозумілій формі, роз'яснювати цілі тощо. Відповідно застосування інформаційно-комунікативних технологій у роботі Чернігівської ОДА можна охарактеризувати такими критеріями як прозорість, ефективність, актуальність, доступність.

Сучасний стан розвитку суспільства вимагає нових засобів, які б полегшували роботу працівників Чернігівської ОДА у комунікативній взаємодії з громадськістю, сприяли її оперативному виконанню та ефективному виконанню завдань. Такими технологіями в час інформаційного століття є інформаційно-комунікативні технології. Ці технології впроваджуються і використовуються у комунікативній взаємодії Чернігівської ОДА з громадськістю. Інформаційно-комунікативні технології є важливим чинником у діяльності Чернігівської ОДА.

Застосування Чернігівською ОДА інформаційно-комунікативних технологій сприяє розробленню і виробництву матеріалів культурного і освітнього призначення та їх поширення; забезпечує можливість відігравати активнішу роль у житті суспільства на регіональному і місцевому рівнях шляхом використання новітніх інформаційних технологій з метою: забезпечення безперешкодного доступу до інформації про Чернігівську ОДА; доступу до офіційних текстів, нормативних актів, договорів і рішень Чернігівської ОДА; сприяння максимально широкому доступу до новітніх інформаційних технологій і комунікативних послуг, наприклад, шляхом створення широкої мережі пунктів доступу у громадських місцях; сприяння ефективній співпраці з громадськістю. Використання інформаційно-комунікаційних технологій дає змогу пришвидшити реалізацію поставлених цілей через скорочення часу на передавання та отримання інформації, а також зменшує паперову роботу завдяки електронним носіям інформації [43].

Проте поруч із перевагами при використанні інформаційно-комунікативних технологій виникають різноманітні проблеми. Перш за все, в Україні недосконалі нормативно-правові акти, що регулюють використання інформаційно-комунікативних технологій Чернігівською ОДА та розвиток цих технологій.

Однією із основних проблем Чернігівської ОДА, яка виникає при використанні інформаційно-комунікаційних технологій у своїй діяльності є недостатній рівень фінансування. В Державному бюджеті виділені незначні кошти на розвиток цих технологій. За даними відділу інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату Чернігівської ОДА було виділено близько 1 млн. грн. на розвиток інформаційно-комунікативних технологій [44].

Інша проблема з якою зустрічаються – це обмежений доступ до мережі Інтернет. Якщо взяти до уваги статичні дані, то можна помітити, що Всесвітня мережа не є доступною для більшої половини державних службовців. В.Л. Журавський, посилаючись на дані соціологічних досліджень за 2010-2019 роки, стверджує, що в Україні налічується 12,9 млн. регулярних користувачів Інтернет, що становить 33% дорослого населення, з них 8,7 млн. – щоденні

користувачі мережі Інтернет. 8,3 млн. користувачів проживає у великих містах чисельністю понад 50 тис [45].

Наприклад, Чернігівський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів публічної влади проводив соціологічні опитування серед працівників Чернігівської ОДА з питань доступу до своєчасної та достовірної інформації, які показали, що більшість опитуваних (88,3%), отримують інформацію за допомогою телебачення і тільки 26,4% респондентів через Internet. Найбільші проблеми з доступом до ІКТ мають працівники районного рівня (77,4%), в той же час як на рівні обласного центру тільки 25,8% опитуваних [3, с. 88.].

Разом із цією проблемою можна визначити іншу: серед працівників Чернігівської ОДА є ті, які мають доступ до мережі Інтернет, але не завжди використовують його у своїй роботі, так як не є досить добре обізнаними. Тобто не всі державні службовці володіють високим рівнем кваліфікованості для використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Так само, не всі органи публічної влади мають власні сайти. А навіть Чернігівська ОДА, яка має власний сайт не завжди звітує на ньому про виконану роботу чи про заплановані заходи, проекти тощо. Ще в органах публічної влади відсутні спеціалізовані підрозділи, які б інформували громадян за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій. Проте, Чернігівська ОДА має свій спеціалізований підрозділ (відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату Чернігівської ОДА) який займається інформаційно-комунікативними технологіями спрямованими на зв'язки з громадськістю. Не всі органи публічної влади забезпечили громадянам можливість до них звернутись. Вищевказаний підрозділ Чернігівської ОДА забезпечує доступ для громадян до публічної інформації і отримує зворотній зв'язок. Працівники даного підрозділу відповідають на інформаційні запити громадськості в мережі Інтернет та підтримують комунікативну взаємодію між Чернігівською ОДА та громадськістю через засоби масової інформації.

Використання інформаційно-комунікаційних в Чернігівській ОДА характеризується постійним вдосконаленням організованості електронного документообігу та наявністю інформаційної відкритості.

ВИСНОВКИ

У ході роботи з матеріалом було з'ясовано, що комунікативна взаємодія в системі державного управління - це обмін інформацією за допомогою загальної системи символів, соціальне взаємодія, що володіє рядом властивостей і ознак і спрямоване на регулювання поведінки людей, роботи державних інституцій задля досягнення спільної мети.

Після написання магістерської роботи, ми прийшли до наступних висновків. По-перше, існують різні канали, по яких здійснюється комунікативна взаємодія органів публічної влади з громадськістю, і досить важко визначити, який з них є найбільш важливим і необхідним. Безумовно, офіційні засоби для комунікативної взаємодії в органах публічної влади несуть більше конкретики і перевірених даних, ніж неофіційні.

Однак у сучасному світі фільтрувати інформацію вже не представляється можливим. Тому, на мій погляд, офіційним особам та структурам немає сенсу спотворювати інформацію, адже правда все одно просочиться наверх.

По-друге, комунікативна взаємодія в системі публічного управління виконує велику кількість функцій, починаючи від збереження поточного стану держави, чітким виконанням планів для досягнення цілей і закінчуючи розвитком культури, моральних цінностей у жителів держави.

У сучасному цивілізованому світі комунікативній взаємодії, що здійснює публічну владу й управління суспільством відводиться центральне місце в кожній політичній системі. З позиції демократії, саме комунікативна взаємодія є ключовим елементом при формуванні суспільства, в якому громадяни і держава відчують свій взаємозв'язок. Звідси визначається її стимулююча роль. Головна мета комунікативної взаємодії – створення довірливих відносин між органами публічної влади та суспільством, формування правильних очікувань з боку громадськості та налагодження партнерських стосунків між суб'єктами комунікативної взаємодії. „Досягнення соціальної злагоди за умови збереження індивідуальності кожного елемента” [46].

На сьогодні питання комунікації органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової комунікації, громадськості регулюються законами України “Про інформацію”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”(чинний), Постановою Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 17, ст.191), “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, “Про звернення громадян”, “Про місцеве самоврядування в Україні” тощо.

Основними принципами взаємодії органів державної влади і громадських організацій на рівні регіону повинні бути партнерська рівність, адекватне представництво, громадська участь, сфокусованість на проблемах локального розвитку, на нагальних потребах громад (у тому числі органів громадської самоорганізації), субсидіарність, відкритість (перш за все поінформованість громадян у ключових справах, що стосуються життя територіальної громади) та ін. Взаємодія органів державної влади і громадських організацій може бути ефективною за умов, якщо вона побудована на засадах системності і постійності, що має бути належним чином зафіксовано у відповідних програмах взаємодії.[7]

Актуальність вивчення комунікації в системі державного управління пояснюється зростанням ролі політико-комунікативних аспектів у діяльності державної влади в епоху постіндустріального суспільства, в якому посилюється потреба людей в інформації та комунікації, які виступають основною цінністю, "стратегічними ресурсами і системоутворюючими чинниками соціально-політичної реальності.

Комунікація не може існувати у відриві від держави і суспільства, а суспільство не може розвиватися без грамотно налагодженої комунікації. Однак без взаємної довіри, зворотного зв'язку та своєчасного надходження інформації, комунікації державних інститутів і суспільства не будуть ефективними і

продуктивними. У зв'язку з цим, на мій погляд, керівники держави, так само як і управлінці різного рівня, повинні шукати шляхи, підходи вдосконалення комунікації, встановлення неформальних, більш оперативних каналів передачі інформації, нарощувати власний потенціал через спілкування з підлеглими, іншими керівниками, постійного навчання та особистісному зростанню.

Загалом в умовах розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій можливості доступу до інформації значно виросли, що створює умови для вільного кругообігу значних обсягів інформації, знань. Виникають нові суспільні відносини, які, безумовно, потребують регламентації за допомогою правових норм. Актуальною в цьому зв'язку є проблема міжнародно-правового та національно-правового регулювання мережі Інтернет з метою, по-перше, нейтралізації негативних чинників загроз як-то розголошення державної та іншої передбаченої законом таємниці, конфіденційної інформації про особу, збільшення залежності національного інформаційного простору від зарубіжної інформаційної політики тощо, а, по-друге, належного правового забезпечення такого засобу доступу громадян до інформації як Інтернет-технології.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: затверджено Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
2. Государственное управление : основы теории и организации : учеб. / В 2 т. / Т. 1 / Под ред. В. А. Козбаненко. – Изд. 2-е, с изм. и доп. – М. : “Статут”, 2002. – 366 с.
3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [моногр.] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
4. Закон України “Про інформацію” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
5. Зверинцев А. Б. Коммуникационный менеджмент : рабочая книга менеджера PR / А. Б. Зверинцев. – 2-е изд., испр. – СПб.: Союз, 1997. – 288с.
6. Грицяк А.І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами/ А.І. Грицяк- Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Grytcyak.htm#_ftn1.
7. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем [Електронний ресурс]/А.Колодій.-Науковий вісник «Демократичне врядування».-2012.-Вип.10.-Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf>.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
9. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій: навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Н. М. Кривокульська] / За ред. А. Ф. Мельник. – Київ : ВД “Професіонал”, 2006 р. – 464 с.
10. Токвиль де А. Демократия в Америке/ Алексис де Токвиль; пер. с фр.В.П. Олейника [та ін.]; предисл. Гарольд Дж. Ласки; коммент. В.Т.Олейника.-М.: Прогресс, 1992.-554 с.

11. Терещенко Д.А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : дис. ... канд наук з державного управління: 25.00.02 / Діна Акрамівна Терещенко; Харківський РІДУ. – Харків, 2009. – 207 с.
12. Оболенський О.Ю. Державне управління: підручник/ О.Ю.Оболенський, А.Ф.Мельник// Вища освіта ХХ століття.-Київ:Знання, 2009.-582 с.
13. Шарков Ф. И. Политический консалтинг (специализация курса „Консалтинг в связях с общественностью”) : учеб. пособ. / Ф.И. Шарков. – М.: Издательско-торговая кооперация “Дашков и К”, 2004. – 460 с.
14. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія/ С.М.Серьогін.-Д.: ДРІДУ НАДУ, 2003.-456 с.
15. Телешун С.О. Публічна політика і управління в перехідних суспільствах нової демократії [Електронний ресурс] / С.О.Телешун.-Режим доступу: <http://www.civicua.org>.
16. Конституція України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>.
17. Про Кабінет Міністрів України Закон України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
18. Про місцеві державні адміністрації Закон України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
19. Про місцеве самоврядування України Закон України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280-97>.
20. Про звернення громадян Закон України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393-96>.
21. Про доступ до публічної інформації Закон України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
22. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності Закон України [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

23. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади Указ ПУ № 683/2002 від 01 серпня 2002 р. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>.

24. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. – Указ ПУ № 68/2016 від 26.03.2016 [Електронний ресурс].- Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.

25. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.-Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.10 [Електронний ресурс].- Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/243788058> Ярмистий М.В. Нормативно – правові засади ефективних комунікацій.

26. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади Постанова КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008>.

27. Бажинова О. А. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації / О. А. Бажинова, О. Г. Кучабський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук пр. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «ДокНаукДержУпр», 2012. – № 4 (12). – С. 196–201.

28. Дяченко Н. П. Методологічне забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування / Н. П. Дяченко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 194–199.

29. Бир С. Мозг фирмы / С. Бир. – М., 1993. – 563 с.

30. Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине / Н. Винер ; пер. с англ. И. В. Соловьева и Г. Н. Поварова ; под ред. Г. Н. Поварова. – 2-е издание. – М. : Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. – 344 с.

31. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання [Електронний ресурс] / В. І. Мельниченко. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej5/txts/07mviozr.htm>.
32. Федоренко А. PR-комунікація державного управління / А. Федоренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 4 (56). – 228 с.
33. Совгиря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять / Ольга Совгиря // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 19–26.
34. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: основи правового регулювання : монографія / Н. В. Гудима. – 2-ге вид., доповн. і переробл. – Черкаси, 2011. – 284 с.
35. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: затверджено Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
36. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13>.
37. Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://naub.ua.edu.ua/2013/komunikatyvna-vzajemodiya-orhaniv-derzhavnoji-vlady-ta-hromadskosti-v-informatsijnomu-suspilstvi>.
38. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. – Львів: Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.
39. Соціальне партнерство – механізм реалізації прав людини, розбудови правової держави, громадянського суспільства : міжвідомчий наук. збірник / [наук. – досл. ін-т “Проблем людини”; за ред. А.І. Комарової та ін.]. – К., 2001. – Т. 24. – 778 с.
40. Холод, О.М. Діапазон поняття «соціально-комунікаційні технології» [Текст] / О. М. Холод // Держава та регіони. – 2010. – № 2.

41. Значенко, О.П. Формування інформаційної культури майбутніх учителів гуманітарних дисциплін [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук: спец. 13.00.04 / О.П. Значенко. – К, 2005. – 24 с.

42. Захарова, Г.И. Информационные технологии в образовании [Текст]: учебное пособие для студентов высших педагогических учебных заведений. – М.: Академия, 2003. – 112 с.

43. Шпак Н.О. Переваги використання інформаційно-комунікаційних технологій в Україні [Текст] / Н.О. Шпак, О.І. Венгер // Вісник Національного університету «Львів. Політехніка». – 2012. – № 727. – 479 с.

44. Семенченко, А. І. Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення [Текст] // Електронне урядування: міжнародний науковий фаховий журнал. – 2010. – №1. – С. 6-17.

45. Інформаційно-комунікаційне забезпечення діяльності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування [Текст]: навч.-метод. матеріали / уклад. : О. Д. Брайченко, І. В. Васькова, С. В. Загороднюк, Т. А. Саченко. – К.: НАДУ, 2010. – 72 с.

46. Логунова М.М. Комунікації судової влади: науково-практичний посібник / М. Логунова, М.Лашкіна, П.Гвоздик, А.Алексеев– К : АДЕФ – Україна, 2011. – 276 с

47. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

48. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : [підручник] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2009. – 688 с

49. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика : [навч. посіб.] / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.

50. Яшина Ю. В. Адаптація зарубіжного досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби / Ю. В. Яшина // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. № 1 (4). – С. 236–245.