

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

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

Студента 2 курсу, 8м групи
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»,
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студента)

Ткаченко
Тараса
Андрійовича

Науковий керівник
к. держ.упр.,
доцент

(підпис студента)

Новікова
Наталія
Леонідівна

Гарант освітньої програми
д. держ.упр.,
проф

(підпис студента)

Орлова
Наталя
Сергіївна

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА.....	6
1.1. Сутність комунікативної взаємодії органів публічної влади та суспільства.....	6
1.2. Форми комунікативної взаємодії органів публічної влади та суспільства.....	11
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА.....	19
2.1. Дослідження взаємодії органів міської влади і громадянського суспільства на прикладі м. Києва (КМДА).....	19
2.2. Структура та функції КМДА.....	27
2.3. Організація взаємодії органів публічної влади та суспільства на місцевому рівні: соціологічний вимір.....	30
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА.....	36
3.1. Зарубіжний досвід взаємодії органів публічної влади та суспільства.....	36
3.2. Соціальне партнерство як розвиток відносин між КМДА та суспільства.....	44
ВИСНОВКИ.....	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	51
ДОДАТКИ.....	57

ВСТУП

Актуальність роботи. Соціальна-економічна та політична криза в Україні, трансформація соціального ладу, зміна ціннісно-нормативної системи визначили адміністративний дисбаланс на різних рівнях центральної та регіональної влади. Позначилися протиріччя в системі державного і муніципального управління, які не могли не позначитися на відносинах органів державної влади та місцевого самоврядування. Вони стали особливо помітними в плануванні, підборі і розстановці кадрів, їх підготовки та перепідготовки, контролі виконання.

В силу причин, пов'язаних з перехідним станом як суспільства, так і держави, в системі державного і муніципального управління поширюється корупція, широкий розмах придбали корисливі злочини, і ця проблемна сторона опинилася під прицілом ЗМІ, що створили та продовжують формувати в громадській думці пересічних українців негативний образ державної влади.

У той же час структури громадянського суспільства залишалися на протязь всього пострадянського періоду в зародковому стані і не могли належним чином забезпечувати участь населення в управлінні справами суспільства і держави.

На тлі складних процесів становлення нового соціального ладу в Україні позначилися протиріччя у взаємодії громадянського суспільства і структур публічної влади: ця взаємодія вже не могла спиратися на таку модель соціального управління, де держава будувала свої відносини з широким фронтом громадських організацій аж до передачі ряду своїх функцій деяким з них (профспілкам), але під жорстким контролем державних органів, нова ж модель, поки що не забезпечує потреби суспільства в комунікації із владою. Тобто потрібні, по суті, нові комунікативні засоби.

У зв'язку з цим особливого значення набуває розгляд складових використовуваного суспільством і державою комунікативного простору.

В українському суспільстві можна відзначити розвиток комунікаційних мереж і технологій, глобальність інформаційних процесів і в той же час досить нерішуче пропонуються більш сучасні способи і форми співпраці в цьому новому соціальному просторі. Тим часом глобальні мережі радикально змінили характер суспільних зв'язків, інформаційного обміну, ступінь відкритості влади, політики, бізнесу, а з нею якість і кількість діалогових форм в повсякденних контактах людей, соціальних груп і структур. Стосовно до відносин влади і суспільства і в інтересах соціального прогресу можливості прямого діалогу розширюються дуже швидко.

Ці обставини визначають актуальність дослідження комунікативної взаємодії громадянського суспільства і структур публічної влади, підвищення ролі цього важливого ресурсу в управлінні справами суспільства і держави.

Питання здійснення комунікативних заходів за участю органів державної влади та громадськості в сьогодні є важливим, але недостатньо вивченим. Певну увагу цим питанням приділяли такі науковці як В. Бебик, І. Виселко, Ф. Кирилюк, О. Маруховський, В. Рожков, Є. Романенко, В. Степанов, А. Халецький та ін. Однак відсутнє вивчення цього питання у контексті розвитку соціальних мереж.

Мета роботи – вивчення теоретичних засад комунікативної взаємодії органів державної влади та суспільства.

Виходячи з мети встановлено *ряд завдань* дослідження:

- Дослідити сутність комунікативної взаємодії органів публічної влади та суспільства;
- Визначити форми комунікативної взаємодії органів публічної влади та суспільства;
- Проаналізувати взаємодії органів міської влади і громадянського суспільства на прикладі м. Києва (КМДА);
- Проаналізувати структуру та функції КМДА;

- Оцінити процес організації взаємодії органів публічної влади та суспільства на місцевому рівні;
- Визначити перспективи застосування зарубіжного досвіду в питаннях взаємодії органів публічної влади та суспільства;
- Визначити як перспективний напрям розвитку соціальне партнерство між КМДА та суспільством.

Об'єкт дослідження є процес організації комунікаційних взаємодій органів публічної влади та суспільства.

Предметом дослідження виступають теоретичні та практичні аспекти комунікаційної взаємодії органів публічної влади та суспільства.

Інформаційна база дослідження становлять наукові праці та методичні розробки провідних вітчизняних і зарубіжних учених, які досліджують питання взаємодії органів публічної влади, матеріали періодичних видань, нормативно-правові акти та закони України, інтернет-джерела, офіційні сайти урядових організацій, статистичні довідники, енциклопедії та інші інформаційні джерела.

Структура роботи відповідає меті та завданням дослідження. Робота складається з вступу, трьох розділів, поділених на параграфи, висновків, списку використаної літератури та додатків.

Результати дослідження опубліковано в статті «Публічне управління та адміністрування в умовах суспільних трансформацій». Збірник наукових статей. 2019. - С. 400.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА

1.1. Сутність комунікативної взаємодії органів публічної влади та суспільства

У сучасних умовах суспільного розвитку й оптимізації функціонування національних систем державного управління стратегічно важливим елементом стає комунікативна політика, покликана забезпечити демократичні форми взаємодії органів публічної влади та громадськості.

Комунікативна взаємодія між органами державної влади та громадськістю не може бути здійснена «в умовах тотального контролю за діями та думками громадянина з боку держави, що здебільшого характеризуватиме процес одностороннього диктування управлінських рішень, які образно визначаються однією силою» [18]. Це підтверджує той факт, що комунікативна взаємодія в найвищій формі її прояву можлива лише за умови розвитку громадянського суспільства, в іншому випадку вона поглиблюватиме певні конфлікти між громадянином та державою, створивши умови виключно для інтерсуб'єктного дискурсу між ними. У межах такого підходу виникає необхідність вироблення єдиної системи цінностей, яка забезпечить компроміс та згоду між органами публічної влади та громадськістю.

Термін «комунікація» (лат. *communicatio/communicare* - узагальнювати, зв'язувати, спілкуватись) з'явився в науковій літературі на початку XX століття і сьогодні широко використовується у різних значеннях.

Польський комуніколог Т. Гобан-Клас у своєму підручнику «Засоби масової комунікації і масова комунікація» наводить сім типових визначень комунікації: 1) комунікація як трансмісія, передача інформації, ідей, емоцій, умінь; 2) комунікація як розуміння інших, коли ми й самі прагнемо, щоб нас зрозуміли (комунікація як порозуміння); 3) комунікація як вплив за

допомогою знаків і символів на людей; 4) комунікація як об'єднання (творення спільноти) за допомогою мови чи знаків; 5) комунікація як обмін завданнями між людьми, які мають спільне в сприйманні, прагненнях і позиціях; 6) комунікація як взаємодія за допомогою символів; 7) комунікація як складова суспільного процесу, що виражає групові норми, здійснює громадський контроль, розподіляє ролі, досягає координації зусиль тощо [9].

На мою думку, комунікація - це процес обміну певними знаковими повідомленнями, що містять інформаційну складову, з метою впливу на діяльність людей.

Демократичне суспільство не прагне запровадити якусь соціальну систему чи модель, сконструйовану апіорі, а розвивається у пошуках найкращих варіантів соціального прогресу з метою запобігання виникненню тоталітаризму. В такому суспільстві важливе значення має відкритий політичний дискурс, оптимальна взаємодія різних типів соціальних механізмів, особливе місце серед яких займає інформаційно-комунікативна взаємодія органів публічної влади та суспільства [25].

У науковому дискурсі прийнято виокремлювати п'ять моделей комунікативної взаємодії держави та громадянського суспільства [44] (рис. 1.1).

Найбільш бажаним для демократичного суспільства є застосування органами державної влади двох останніх технологій – патронатної соціальної взаємодії та інформаційно-комунікативного партнерства, що сприятиме зростанню довіри, легітимності, стабільності та ефективності влади.

На нашу думку, необхідність формування ефективних внутрішніх та зовнішніх комунікацій; впровадження вертикальних та горизонтальних комунікацій в органах місцевого самоврядування та державного управління, що сприятиме реалізації визначених компетенцій з метою покращення співробітництва між ними; забезпечення комунікативного діалогу на принципах партнерства; встановлення успішних зв'язків із мешканцями громад; розвиток активності жителів громад; їхня участь у прийнятті рішень

та управлінні громадою; застосування інтернет-комунікацій – є чинниками формування громадської думки, позитивного іміджу громади та компетентності влади.



Рис. 1.1. Моделі комунікативної взаємодії влади й суспільства

Під політичною комунікацією розуміють процес передачі, обміну політичною інформацією, який структурує політичну діяльність та надає їй нового значення, формує громадську думку і політичну соціалізацію громадян з урахуванням їхніх потреб та інтересів [44].

По відношенню до політичної системи та громадянського суспільства політична комунікація виконує певні функції [20]:

- 1) інформаційну (поширення необхідних знань про елементи політичної системи та їх функціонування);
- 2) регулятивну (дає змогу виробити оптимальний механізм взаємодії як між елементами політичної системи, так і між політичною системою і громадянським суспільством);
- 3) функцію політичної соціалізації (сприяє встановленню важливих і необхідних норм політичної діяльності і політичної поведінки);
- 4) маніпулятивну (сприяє формуванню суспільної думки з найбільш важливих політичних проблем);
- 5) інтеграційну/дезінтеграційну (за певних політичних обставин об'єднує/поляризує громадян або їх погляди на гостро актуальні питання);
- 6) мотиваційну (отримана реципієнтом інформація може спонукати його до вчинення певних дій, наприклад, виборча комунікація мотивує громадян до участі у виборах).

Отже, політична комунікація – це процес, посередництвом якого відбувається спілкування між органами влади, політичними партіями, громадськими організаціями і рухами, посадовими особами і населенням. Її обов'язковими складовими є комунікатор, повідомлення, канал, комунікант, реакція і зворотний зв'язок, причому за певних обставин комунікатор і комунікант можуть міняти місцями. Проте її особливістю є те, що вона охоплює лише політичну сферу життя людини. Політична комунікація здійснюється через ЗМІ, політично організовані утворення і неформальні канали. Процес політичної комунікації є безперервним, проте зростання його активізації спостерігається у виборчий період, коли застосовуються найрізноманітніші шляхи впливу на електорат з метою завоювання його прихильності.

У трансформаційних суспільствах комунікативна взаємодія між органами публічної влади та громадськістю обмежується виключно

зверненнями та скаргами. Саме тому при органах публічної влади та місцевого самоврядування існують спеціальні служби щодо роботи зі скаргами та зверненнями, які забезпечують налагодження зворотного зв'язку з громадськістю. Слід також зазначити і той факт, що в сучасних умовах «перетворення громадянського суспільства ініціюються виключно згори і відбуваються більше в інтересах держави, ніж громадянина» [48]. Це позбавляє громадянське суспільство потенціалу власного розвитку, оскільки за таких умов воно перебуває під протекторатом держави, а відтак воно не має можливості захиститися від бюрократичного свавілля та олігархічного тиску, що й надалі ігноруватиме принцип справедливого розподілу суспільних благ, отримання належного добробуту та прав на самореалізацію. Це свідчить про те, що громадяни потребують більш досконалих комунікативних механізмів взаємодії з органами публічної влади, які б забезпечили досягнення позитивного комунікативного ефекту. Такий ефект, на нашу думку, є можливим лише за умови розвитку комунікативних відносин між органами публічної влади та громадськістю, що забезпечило б двосторонній взаємовплив: органів публічної влади на громадськість та громадськості на органи державної влади.

Комунікативна взаємодія органів публічної влади та громадськості є важливим елементом побудови громадсько-державного діалогу, включаючи поширення в суспільстві певної інформації. Вона спрямована на убезпечення та дотримання прав та свобод громадян. Більше того, комунікативна взаємодія стає можливою лише за умови відсутності комунікативних бар'єрів, які традиційно існують у системі взаємодії влада-суспільство. Підтвердженням цього є класичний постулат Г. Тарда: «Суспільства є результатом системної взаємодії, вони живуть до тих пір, доки в них прогресують певні форми взаємодії, а прогресують вони завдяки комунікації» [16].

Отже, комунікативна взаємодія органів публічної влади та громадськості є важливим атрибутом ефективності функціонування системи державного управління.

На думку А. В. Кулінченко, оптимальною моделлю комунікативної взаємодії органів публічної влади та громадськості є модель правового партнерства та діалогу. На підставі аналізу комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні можна виокремити відповідні особливості, серед яких:

- 1) необхідність розширення кола суб'єктів комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості;
- 2) координація їх діяльності шляхом створення спеціальних експертних рад при відповідних органах публічної влади;
- 3) поглиблення практики тісної співпраці ЗМІ з інститутами громадянського суспільства;
- 4) моніторинг реакції суспільства та ЗМІ на відповідні проблеми у сфері державної політики;
- 5) побудова моделі ефективної комунікативної взаємодії органів публічної влади з різними групами громадськості [22].

Отже, комунікативна взаємодія між органами публічної влади та громадськістю є стратегічно важливим елементом життєзабезпечення суспільства та ефективності реалізації заради нього державної політики.

1.2. Форми комунікативної взаємодії органів публічної влади та суспільства

Органи державної та правоохоронної влади – одні з основних соціальних інститутів. Основна їх мета – підтримка нормопорядку і встановлення максимальної соціальної стабільності і вдосконалення рівня життя громадян. Для досягнення даної мети, владі необхідно застосовувати цілий ряд комунікативних зусиль, починаючи з моніторингу всіх галузей

життя населений, закінчуючи прямою передачею інформації громадянам. Передача інформації громадянам - це основа існування влади, якщо люди не знають про своїх і правах і обов'язках, значить, вони не будуть реалізовані.

Для здійснення комунікативної взаємодії застосовуються різноманітні технології. Технології – це сукупність прийомів, методів, способів, процедур, які використовують суб'єкти публічної діяльності (особистості, політичні, суспільні групи, політичні партії, громадські об'єднання, групи тиску й ін.) [39]. Найбільш пріоритетні у цій сфері життєдіяльності суспільства:

1. Прес-конференції, брифінги, які проводять служби Public Relations за участю відповідальних працівників владних структур або без них. Такі заходи можуть здійснюватися і на регулярній основі, і на періодичній, коли виникне потреба передати важливу інформацію або проінформувати ЗМІ про ті чи інші події, пов'язані з діяльністю владних структур.

2. Розсилання прес-релізів й інших інформаційних матеріалів (текстів виступів керівників держави, текстів законів, указів, розпоряджень й інших документів, які приймають відповідні органи влади й управління). Якщо прес-релізи передаються лише в ЗМІ й інформаційні агентства, то інформаційні матеріали можуть розсилатися й певним цільовим аудиторіям.

У законі України «Про інформацію» інформація державних органів та органів місцевого та регіонального самоврядування трактується як окремий вид інформації. У ньому зазначено: «Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування - це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування. Основними джерелами цієї інформації є: законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, нормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування».

Цей закон передбачає, що така інформація подається громадськості шляхом опублікування її в офіційних або інших друкованих виданнях, оголошення через аудіовізуальні засоби, поширення інформаційними службами відповідних державних органів, безпосереднім поданням зацікавленим особам.

3. Дні інформування про актуальні питання зовнішньої та внутрішньої політики держави. Особливу увагу державні органи України приділяють інформуванню населення про основні напрями державної політики. Із цього питання в березні 1996 року Президент України прийняв спеціальне розпорядження, згідно з яким Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента, міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади, уряду Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним державним адміністраціям запропоновано налагодити систему постійного інформування населення про актуальні питання внутрішньої та зовнішньої політики держави.

4. Особисті зустрічі з журналістами та громадськістю відповідальних осіб державних органів, керівників політичних партій та працівників відповідних служб Public Relations (найбільш поширені систематичні зустрічі з журналістами прес-секретарів політичних організацій та установ, особисті прийоми керівників державних установ) [43].

5. Неформальні зустрічі з головними редакторами, на яких можуть бути поставлені будь-які запитання, висунуті претензії, сформульовані проблеми. Саме ця неформальна манера зустрічі й дає змогу знайти спільну мову, вирішити конфліктну ситуацію, порозумітися. Сьогодні такі зустрічі дуже популярні [13].

6. Виступи керівників та відповідальних працівників політичних установ й організацій на радіо та телебаченні: із зверненнями президентів, прем'єр-міністрів до громадян із вітальними промовами з нагоди святкових дат, подій, звіту тощо.

7. Власні ЗМІ (як правило, ідеться про пресу) засновані органами влади та управління, політичними партіями та рухами, наявність власної газети чи журналу - важливий засіб систематичного та вчасного інформування громадськості, проте дуже часто він перетворюється на засіб пропаганди ідей та політики власника.

8. Спеціальні інформаційні програми, зорієнтовані на висвітлення діяльності тих чи інших державних установ та політичних партій.

9. Візити журналістів у політичні установи та організації (своєрідні "дні відкритих дверей"), коли для них готуються спеціальні програми ознайомлення з діяльністю установи, її працівниками та програмами діяльності. Різновидом такого засобу комунікації є акредитація журналістів при певних політичних інститутах.

10. Спеціальні події. Подієва комунікація в політичній сфері має свою специфіку і значно відрізняється від аналогічного засобу у сфері бізнесу, внутрішніх й інших комунікацій. Найбільш поширеними формами подій тут є: відвідування державними та політичними діячами регіонів, окремих установ та організацій, участь у з'їздах, конференціях, виставках (зазвичай, їх відкриття або вітальні промови, вітальні телеграми, подарунки).

11. Важливе значення для здійснення політичних комунікацій має політична реклама. Політична реклама - це комунікація в умовах вибору, яка здійснює адресний вплив на групи людей та електоральні групи в лаконічній, оригінальній, легко запам'ятовувальній формі. Основна мета зв'язків із громадськістю органів державної влади - це вплив на створення зовнішнього та внутрішнього соціально-політико-психологічного середовища, яке було б сприятливим для успіху й іміджу, а також забезпечення бажаної поведінки цього середовища у ставленні до самого органу влади.

Для вивчення даної теми актуальним є питання взаємодії органів місцевої влади з місцевими ЗМІ. По-перше, висвітлення проблем міста або регіону значно ближче і цікавіше для громадян. Вищих представників влади громадяни бачать і читають в ЗМІ в достатній кількості, однак, з діями

органів місцевого самоврядування, найчастіше, бувають і не знайомі. Слід виділяти окрему рубрику в пресі, на радіо і телебаченні регіонального рівня, для розміщення там інформації від особи місцевих органів влади, причому це можуть бути як різні вказівки, рекомендації та місцеві закони, там і аналітика, результати моніторингу, статистика. Взаємодія з місцевими ЗМІ допомагає не тільки вирішити питання просування інтересів структури, а й забезпечують виконання управлінських функцій. [30]

Організація форм взаємодії зі ЗМІ має свою специфіку на центральному та місцевому рівнях. Зокрема, існує практика проведення щотижневих прес-конференцій перших осіб місцевих органів державної влади й місцевого самоврядування, під час яких вони висвітлюють важливі події, що відбулися попереднього тижня, та анонсують події поточного тижня, відповідають на запитання журналістів. Така форма роботи дає змогу забезпечити подання офіційного погляду на події, що відбуваються в місті, районі чи області, усіма ЗМІ незалежно від наявності фінансування з місцевого бюджету. Крім того, розставляються акценти, виділяються найважливіші й бажані для влади теми, також інформація, викладена під час прес-конференції, може стати поштовхом для підготовки більш розширених матеріалів. На прес-конференції посадовець у межах моделі порядку денного має можливість реалізувати й такий варіант технології легітимації влади, як відволікання уваги від гострих невідгідних для нього тем, пропонуючи журналістам інформацію про нейтральні події чи реалізовані успішні проекти [7].

Характерною формою роботи органів влади й аудіовізуальних ЗМІ місцевого рівня є зустрічі в прямому ефірі з керівниками органів публічної влади. Особливістю таких передач є можливість поставити запитання гостю студії не лише у ведучого, а й у слухачів чи глядачів. Варто зазначити, що такий вид комунікації є досить популярним серед громадян: не кожен має змогу потрапити на прийом до посадової особи, крім того, ефект публічно

поставленого запитання й отриманої відповіді надає впевненості у вирішенні проблеми.

Такі передачі є позитивними й для гостя студії, який, відповідаючи на запитання, не лише показує свою відкритість, а й доносить свою позицію, розповідає про діяльність органу, який представляє. Також такі передачі дають посадовцям можливість отримати зворотний зв'язок щодо їхньої діяльності, врахувати думки та пропозиції громадян під час прийняття рішень, зменшити навантаження на працівників відділів, які працюють зі зверненнями громадян.

Ще один вид комунікації - це зв'язок з населенням. Дана технологія здійснюється з метою забезпечити підтримку місцевих органів влади з боку населення. Для досягнення цієї мети можна використовувати особисті зустрічі з населенням, відвідування комерційних і муніципальних підприємств, організацію заходів і приватне виступ на них представників влади. В цьому випадку, PR-відділу потрібно продемонструвати населенню готовність і бажання місцевої влади вирішувати проблеми регіону.

Дещо інша форма комунікації - це звіти, аналіз виконаної роботи, визнання помилок, позначення шляхів для подальших дій. Всілякі профілактичні заходи і їх результати. Важливо в режимі реально часу відслідковувати реакцію громадян, і при виникненні негативно реакції зуміти швидко відреагувати на неї і запустити нове роз'яснює інформаційне повідомлення, здатне врегулювати можливий конфлікт.

Громадська думка формується на основі доступу до інформаційних джерел, що стосуються певних важливих для суспільства питань, конкретного питання або групи питань. При цьому важливо мати на увазі, що громадська думка формується на основі інформації і може відображати реальний стан речей або спотворювати дійсність. Інформація, як найважливіше джерело громадської діяльності, відіграє величезну роль і не зводиться лише до механічної передачі відомостей. Можливості впливу інформації перевершують дійсну значимість пізнаваного об'єкта.

Сучасні можливості інтернет-комунікацій стають все більш доступними для громадян. Зріс набір електронних державних і соціально значущих послуг, інструментів громадської експертизи, громадського контролю.

Розвиток громадянського суспільства, широке застосування інформаційно-комунікаційних технологій і ускладнення завдань, що стоять перед сучасними державами, зумовили зростання актуальності взаємодії органів влади та населення за допомогою інтернет-технологій.

Нещодавно створені інтернет-комунікації сприяють розвитку громадянського суспільства, формуючи тренд про необхідність становлення публічними і більш відкритими соціально-політичні процеси. Інтернет-комунікації підживлюють процес формування ефективного діалогу між органами влади та громадським сектором, дозволяючи здійснювати взаємодію чиновників безпосередньо з цільовою аудиторією і там самим отримувати зворотню реакцію. Неабиякої популярності серед громадян набрали електронні петиції на сайті Президента України - де люди висловлюють свою підтримку або, навпаки, намагаються привернути увагу влади до нагальних проблем у суспільстві.

Електронна петиція — це особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування.

Електронна петиція є одним з інструментів електронної демократії. Українське законодавство визначає електронну петицію як колективне звернення в електронній формі до суб'єкту владних повноважень у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції. Суб'єкт владних повноважень має на електронну петицію публічно оголосити свою позицію стосовно згоди чи незгоди по суті петиції, інформувати про аргументи у разі незгоди та організувати спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди [10].

Електронна петиція подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23-1 Закону України "Про звернення громадян".

Інтернет також можна характеризувати як інформаційну базу, в якій акумулюється, зберігається і відтворюється необмежений обсяг інформації, забезпечуючи оперативний доступ аудиторії до неї. Також інтернет відіграє одну з важливих ролей у розвитку громадянського суспільства щодо розширення функцій соціального контролю влади. Але спрощується і зворотний процес - формування громадської думки [12].

Соціальні мережі та інші засоби інтернет-комунікації - актуальний та необхідний інструмент для ефективної взаємодії влади і суспільства. Вони незамінні для організації масових заходів, проведення благодійних акцій, залучення населення в роботу. Також, варто звернути увагу на інформування населення про діяльність органів влади.

Соціальні мережі – це, перш за все робота з людьми, а працювати зручніше за допомогою впливу на емоції та почуття, тому, при організації такої роботи, необхідний дещо інший підхід, відмінний від використовуваних в традиційних ЗМІ. Це стосується, в першу чергу, способів подачі інформації і стилю спілкування.

Сьогодні Інтернет надає найширші можливості використання різного контенту, тому, використання, наприклад, аудіо і відеозаписів виступів представників органів влади, створення фотозвітів про проведені заходи, креативні плакати і гасла хештеги, і нарешті, більш невимушений стиль спілкування - все це дозволить залучити до взаємодії з органами влади набагато більше число людей, підвищити ступінь відкритості такої взаємодії і рівень довіри до органів влади.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА

2.1. Дослідження взаємодії органів міської влади і громадянського суспільства на прикладі м. Києва (КМДА)

У процесі реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки (далі – Стратегії), затвердженої Указом Президента України від 26.02.2016 [16], взаємодія між владою і громадськістю має сприяти реалізації державної політики на місцевому рівні. Постановою № 887 від 26.09.2012 Кабінет Міністрів України поклав цю функцію на підрозділи по комунікаціях з громадськістю ОДА та КМДА [39], а у структурі Секретаріату КМУ Постановою № 564 від 23.08.2016 створено Департамент інформації та комунікацій з громадськістю, який здійснює моніторинг діяльності регіональних управлінь та надає їм інформаційно - методичну допомогу. ВГО “Асоціація сприяння самоорганізації населення” на чолі коаліції регіональних НГО за підтримки Адміністрації Президента, КМУ і ПРООН здійснила у 2017-2018 роках громадський супровід реалізації Стратегії на регіональному рівні [4].

Зокрема, було досліджено, виконання підрозділами по комунікаціях своїх функцій з реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Аналіз структури і складу підрозділів по комунікаціях ОДА і КМДА показав, що станом на 01.02.2018р. в Україні діяло 25 таких підрозділів, у тому числі: 11 департаментів, 13 управлінь і 1 відділ. Із 554 працівників безпосереднє відношення до реалізації Стратегії мало 122 штатних одиниці або 22,02%. З них 21 штатна одиниця або 17,2% були вакантними. Тобто, безпосередньо питаннями реалізації Національної стратегії в регіонах України займалася 101 особа або 18,2% від загальної штатної кількості працівників спеціалізованих підрозділів. У багатьох галузевих підрозділах по комунікаціях з громадськістю призначені уповноважені по комунікаціях, які працюють під методичним керівництвом спеціалізованого підрозділу.

З метою створення у м. Києві сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії міської влади з інститутами громадянського суспільства, протягом I кварталу 2019 року Департаментом суспільних комунікацій виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (Далі - Департамент суспільних комунікацій) забезпечувалось виконання міської цільової програми «Сприяння розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2017 - 2019 рр.», затвердженої Рішенням Київської міської ради від 08 грудня 2016 року № 536/1540.

Так, протягом звітнього періоду здійснювалось адміністрування та координація роботи системи модуля «Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів» на офіційному веб-порталі Київської міської державної адміністрації.

Затверджено та оприлюднено на офіційному інтернет-порталі Київської міської державної адміністрації план заходів з питань сприяння розвитку громадянського суспільства на 2019 рік, що пройшов громадське обговорення з 26 грудня 2018 року по 9 січня 2019 року.

Також на офіційному інтернет-порталі Київської міської державної адміністрації оприлюднено Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю на 2019 рік.

До Кабінету Міністрів України підготовлено та направлено інформацію про заплановані протягом звітнього періоду електронні консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів.

З метою налагодження ефективної взаємодії виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики в місті Києві було проведено низку тематичних заходів, а саме:

04.03.2019 - засідання Громадської ради при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації).

11.03.2019 - засідання за круглим столом на тему: "Профілактика вживання психоактивних речовин серед підлітків та надання специфічної допомоги", ініційованому Громадською радою та громадською організацією "Конвіктус".

28.02.2019 - навчальний тренінг "Ефективна ділова комунікація, імідж ділової людини, командоутворення".

В рамках проведення міського конкурсу «Громадська перспектива: прозора влада та активна громада» з метою залучення організацій громадянського суспільства до розв'язання соціально-економічних питань, пов'язаних з розвитком міста Києва було надано організаційне сприяння для проведення заходів та взято участь:

09.01.2019 - у прямому ефірі ТРК «Київ» в ефірі програми «День у мегаполісі» з наданням коментарів щодо старту проведення міського конкурсу проектів «Громадська перспектива: прозора влада та активна громада»;

30.01.2019 - у ефірі радіостанції «Українське радіо «Голос Києва» з питань проведення міського конкурсу проектів «Громадська перспектива: прозора влада та активна громада»;

07.02.2019 - у конференції "Прозорість публічного фінансування неприбуткових організацій";

19.02.2019, 21.02.2019 - у відкритому захисті проектів, поданих для участі у конкурсі програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства для виконання яких надається фінансова підтримка з міського бюджету у 2019 році;

01.03.2019 - у засіданні Конкурсної комісії міського конкурсу «Громадська перспектива: прозора влада та активна громада», рішенням якої затверджено результати рейтингового голосування за проекти, подані інститутами громадянського суспільства.

З метою відзначення Дня Європи в місті Києві проводились робочі наради з представниками Міністерства закордонних справ та посольств

країн-членів Європейського Союзу, акредитованих в Україні, з представництвом ЄС, зі структурними підрозділами виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), з представниками організацій, відповідальних за проведення культурно-мистецьких заходів з нагоди відзначення Дня Європи тощо.

Визначено переможців конкурсу проектів «Громадська перспектива: прозора влада та активна громада» у 2019 році, наразі триває оформлення та підписання договорів для реалізації проектів, розроблених інститутами громадянського суспільства для виконання яких надається фінансова підтримка з міського бюджету у 2019 році.

У рамках реалізації спільного проекту Київської міської державної адміністрації та офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні «Вдосконалення доступу для організацій громадянського суспільства в Україні до надання соціальних послуг» створено тестову версію електронної платформи міського конкурсу соціальних проектів для інститутів громадянського суспільства «Громадська перспектива: прозора влада та активна громада».

Протягом звітнього періоду здійснювались організаційно-правові заходи з підготовки та погодження в установленому порядку проекту рішення Київської міської ради «Про внесення змін до Положення про міський конкурс проектів «Громадська перспектива: прозора влада та активна громада», затвердженого рішенням Київської міської ради від 21 вересня 2018 року № 48/3055» та проекту розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Про святкування дня Європи у 2019 році».

Працівники Департаменту суспільних комунікацій систематично вивчають досвід роботи організацій громадянського суспільства м. Києва щодо вирішення актуальних питань життєдіяльності столиці.

У результаті оцінки було виявлено, що КМДА має значний досвід взаємодії з громадськістю на всіх досліджуваних рівнях, але результати такої

взаємодії відрізняються. За оцінкою як співробітників так і представників громадськості, КМДА значно підвищило рівень інформованості населення щодо своєї діяльності за останній рік.

Формально інформування громадськості щодо роботи КМДА покладено на Департамент суспільних комунікацій. Але на практиці для більш ефективного та оперативного донесення інформації до населення, КМДА власними силами та за власної ініціативи публікує інформацію про результати своєї діяльності. Можна відзначити, що Департамент, крім публікацій на сайті КМДА, активно використовує сучасні канали інформування громадськості, наприклад, мережу Facebook. Маючи свою власну офіційну сторінку у Facebook, співробітники Департаменту суспільних комунікацій готують та публікують пости на сторінці КМДА. Оскільки Facebook як середовище для комунікації передбачає зворотній зв'язок та можливість реакції на пости, Департамент суспільних комунікацій в особі начальника працює з коментарями та відгуками під постами на сторінці Департаменту у Facebook. Рівень інформування громадськості в Управлінні не є формалізованим. Врегульований лише процес підготовки та надання інформації на запит відповідного Департаменту суспільних комунікацій. Публікації у Facebook, роз'яснювальна робота, відповіді на коментарі та анонсування певних подій в Департаменті відбувається з "доброї волі" прогресивного керівництва.

Консультації з громадськістю у тому розумінні, у якому вони є обов'язковими для органів державної влади, майже не проводяться Департаментом суспільних комунікацій. Постанова Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" для місцевого самоврядування носить лише рекомендаційний характер.

Певною формою консультацій з громадськістю можна вважати публікацію рішень чи планів Департаменту суспільних комунікацій у мережі Facebook та робота з реакцією від суспільства. Але цей процес є спонтанним,

жодним чином не планується та не регулюється. Управління також практикує залучення незалежних експертів на етапі підготовки та прийняття рішень. Етап “Планування” консультацій з експертами є також не регламентованим, реалізується лише за необхідності подібної експертизи.

Під час аналізу нормативно-правової бази було виділено 20 механізмів громадської участі у Києві. Їх можна класифікувати за різними ознаками:

- Тематикою: широкий спектр питань місцевого значення або конкретна сфера
- Масовістю: колективне або індивідуальне залучення
- Об'єктом: залучення представників недержавних організацій, активістів та експертів або залучення "звичайних" менш активних громадян
- Формою залучення: через інтернет, або публічні заходи, або особисті зустрічі, або листування, або телефонні дзвінки, або комбінацію різних форм.

Наявність такого спектру різних механізмів дає варіативність вибору найзручнішого механізму участі, в тому числі, електронної участі. Частина з цих механізмів має визначені процедури і зразки документів, що полегшує їхнє використання. До переваг наявного спектру механізмів громадської участі можна віднести також те, що процедура більшості з них передбачає зобов'язання розгляду органами влади і надання мотивованої відповіді, а також висвітлення процесу розгляду на офіційних сайтах і в комунальних ЗМІ.

Втім, наявний спектр механізмів має також певні недоліки. Зокрема, використання голосування як способу прийняття рішень у кількох механізмах робить їх вразливим для маніпуляцій. Окрім цього, більшість механізмів не передбачають можливості врахування інтересів меншості, пошуку консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін. Використання низки інструментів, особливо тих, які передбачають широкий збір підписів чи голосів, потребують значних ресурсів, що є бар'єром для вразливих суспільних груп. Важливим є також те, що більшість

механізмів громадської участі неузгоджені між собою. У тому числі, не всі механізми електронної участі передбачають альтернативний спосіб долучитися офлайн (і навпаки, більшість офлайн-механізмів не дозволяють долучитися онлайн). Процедури деяких механізмів є досить складними, при цьому у вільному доступі немає простих та зрозумілих пояснень, як їх застосовувати. Немає також єдиного порталу (спільного, для різних органів влади), де була б зібрана інформація про всі механізми громадської участі.

Узагальнені результати оцінки на всіх рівнях та етапах взаємодії Департаменту з громадськістю представлені в Таблиці 2.1 та на Рис. 2.1.

Таблиця 2.1

Матриця результатів оцінки, N= 7

Складові взаємодії	Етапи	Стан прогресу (тренди або динаміка) досягнення результатів				Оцінка за рівнями (сума оцінок за кожним етапом / 3 етапи)
		0-1	1,25-2	2,25-3	3,25-4	
		Результати не вимірюються через їх відсутність, або декларуються лише наміри	Наявність незначних результатів, або є одиничні (разові) прояви	Наявність суттєвих результатів в	Наявність відмінних результатів в, що демонструють стійкість	
Інформування	Планування		2			8,5
	Дія			3		
	Вплив/				3,5	
Консультації з громадськістю	Планування		1,5			6,5
	Дія			2,5		
	Вплив/			2,5		
Залучення до процесу вироблення	Планування			3		9,5
	Дія				3,25	
	Вплив/			3		
Партнерство	Планування			2,25		9
	Дія				3,75	
	Вплив/			3		

Графік вказує на те, що найбільш ефективно в Департаменті реалізується робота на рівнях залучення та організації партнерства, а найменш дієвим є рівень консультації. Стосовно етапів по кожному рівню

залучення, найбільш ефективним етапом з тонни зору дії є рівень партнерства, а з тонни зору впливу - рівень інформування.

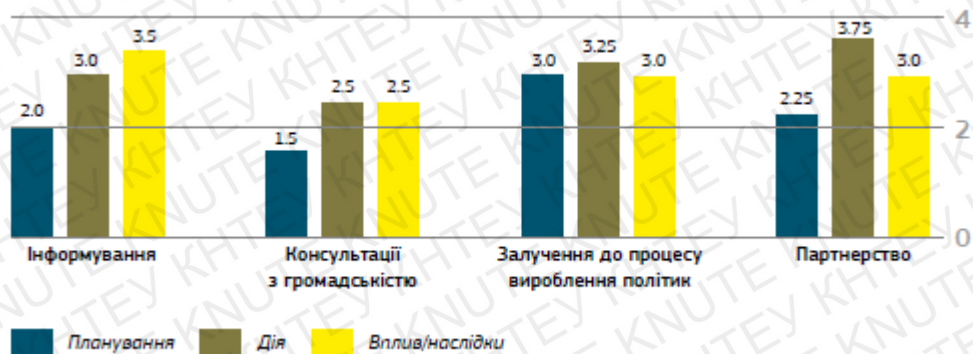


Рис. 2.1. Оцінка діяльності Управління на трьох етапах на кожному з чотирьох рівнів взаємодії з громадою, N= 7 (0 - відсутня взаємодія. 4 - відмінна взаємодія)

Рівень взаємодії “Інформування” займає найбільше часу у роботі Департаменту. Але у цьому напрямі є значні успіхи: крім традиційних публікацій прес-релізів та оголошень на офіційних сайтах, теле- та радіопередачах, публікаціях у місцевих ЗМІ, Управління використовує сучасні інструменти інформування громадськості, наприклад, Facebook.

Рівень “Інформування”. Вже зараз Департамент використовує прогресивні інструменти інформування громадськості про результати своєї діяльності, наприклад, Facebook. Рекомендуємо систематизувати інформацію на власних ресурсах, а саме створити свій власний сайт для Департаменту та організувати власну сторінку у Facebook. Це дозволить представникам громадськості швидше знаходити інформацію щодо діяльності Департаменту, бути більш поінформованими та залученими до роботи.

Рівень «Консультації». Започаткувати системні консультації з громадськістю.

Оскільки консультації з громадськістю не є наразі широко поширеною практикою у роботі Департаменту, головна рекомендація - це налагодити свій власний механізм консультацій та зробити їх системними. Якщо формат

“зворотнього зв'язку” у мережі Facebook є найбільш зручним для громади міста, то його треба належним чином організовувати, а результати обговорень фіксувати та брати до уваги у процесі прийняття рішень. Також Департаменту можна звернути увагу на формат online консультацій за допомогою особистих електронних адрес, а також online опитувальники за допомогою Google форм.

Рівень «Залучення». Існуючі практики залучення громадськості до розробки міських політик та забезпечення громадського контролю треба підтримувати та розвивати. На цьому рівні взаємодії є значна необхідність формалізації процесу розробки міських програм розвитку саме у питанні забезпечення залучення до цього процесу представників громадськості. Ще один важливий крок, який може ініціювати Департамент, - це відновлення та активізація роботи Громадської ради з питань комунікації при міському голові. Громадська рада - ефективний інструмент взаємодії з громадськістю, участі громадськості у прийнятті важливих рішень, адвокація цих рішень та широке розповсюдження інформації серед жителів міста.

Рівень «Партнерство». Дуже важливо зробити процес створення партнерства з КМДА в рамках реалізації цілей та завдань відкритим та конкурентним. Одна із форм, яку рекомендується обрати, це відкритий конкурс проектів. За прикладом можна розробити відповідне Положення про проведення конкурсу, затвердити його на рівні рішення міської ради. Згідно з цим положенням можна хоча б один раз на рік (а, можливо, і щоквартально) оголошувати прийом проектів від КМДА за певною формою та обирати за допомогою конкурсної комісії кращі проекти для фінансування та реалізації.

2.2. Структура та функції КМДА

Управління Містом здійснюється через виконавчий орган Київської міської ради (Київську міську державну адміністрацію) (далі – КМДА), що складається з 22 структурних підрозділів, зокрема апарату, 18 департаментів, 1 управління, Служби у справах дітей, а також 1922 комунальних підприємств та бюджетних установ, яким передано виконання певних функцій та відповідне майно Міста на баланс. Також управління здійснюється через районні в місті Києві державні адміністрації, до компетенції яких належить вирішення адміністративних питань та управління певним майном. Загальну чисельність працівників КМДА затверджено рішенням Київської міської ради в кількості 1862 одиниці, районних в місті Києві державних адміністрацій – 3371 одиниця. Структуру, бюджет КМДА затверджує Київська міська рада. Для виконання різних завдань також існують дорадчі органи (46 громадських координаційних рад, дорадчих служб, комітетів, спілок тощо).

Аналізуючи організаційно - управлінську структуру муніципальних органів влади, можна дійти висновку, що вона має ознаки функціональної.

Дійсно, структура Київської міської державної адміністрації (КМДА) як виконавчого органу Київської міської ради має у своєму складі підрозділи апарату [50]:

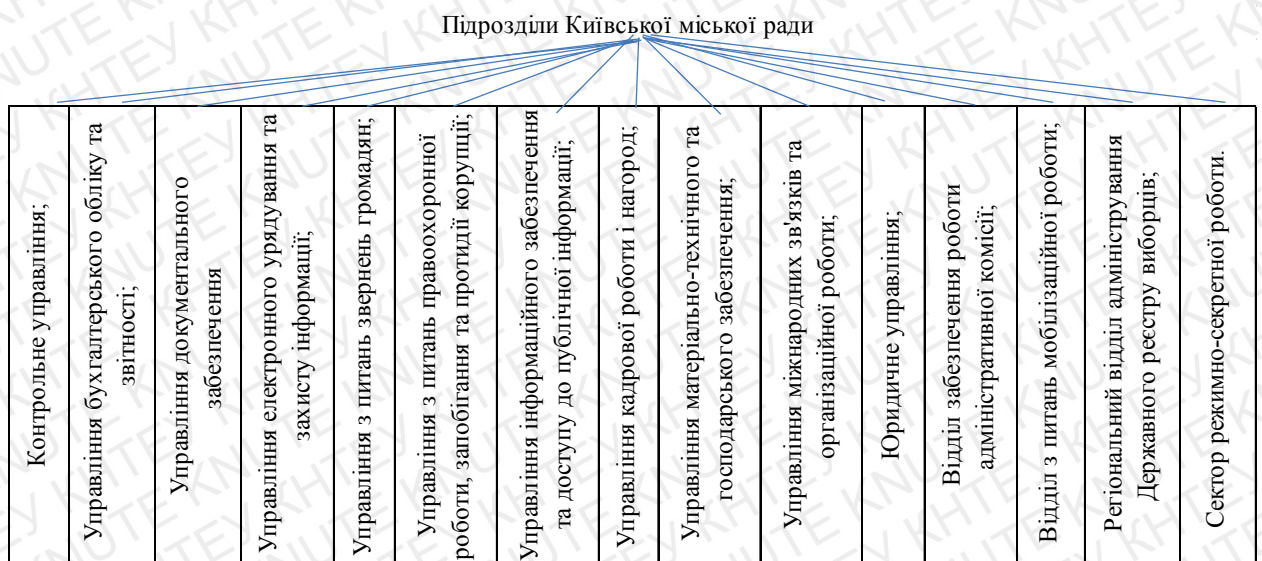


Рис.2.2 Підрозділи Київської міської ради.

Також до структури КМДА [50] входять департаменти та самостійні управління (ті, які не підпорядковані департаментам):

Таблиця 2.2

Департаменти та управління Київської міської державної адміністрації № п/п	Назва департаменту/ управління
1	Департамент будівництва та житлового забезпечення;
2	Департамент економіки та інвестицій;
3	Департамент житлово-комунальної інфраструктури;
4	Департамент земельних ресурсів;
5	Департамент комунальної власності м. Києва;
6	Департамент культури;
7	Департамент містобудування та архітектури;
8	Департамент міського благоустрою та збереження природного середовища;
9	Департамент освіти і науки, молоді та спорту;
10	Департамент охорони здоров'я;
11	Департамент промисловості та розвитку підприємництва;
12	Департамент соціальної політики;
13	Департамент суспільних комунікацій;
14	Департамент транспортної інфраструктури;
15	Департамент фінансів;
16	Управління охорони культурної спадщини;
17	Управління туризму;
18	Управління у справах жінок, інвалідів, ветеранів війни та праці.

Як видно, усі підрозділи КМДА мають явно виражену функціональну спрямованість, відсутні підрозділи, що здійснюють програмне або проектне управління, керівники проектів або програм у структурі окремо не виділені.

Діяльність по проектах і програмах ведеться спеціалістами КМДА на основі суміщення з виконанням основних функціональних обов'язків, що визначаються місцем в оргструктурі і описуються у відповідних посадових обов'язках. Отже, організаційна структура КМДА схожа з функціональною.

Організаційно-процедурні питання діяльності КМДА регулюються Регламентом виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), затвердженого розпорядженням КМДА.

При проведенні консультацій з громадськості КМДА добре виконує положення Порядку проведення консультацій з громадськістю в частині підготовки інформаційних повідомлень про проведення таких консультацій та звітів за результатами їх проведення. Проте, жодна пропозиція в 2017 році не була повністю врахована, дві були враховані частково.

КМДА не задовільно виконує положення Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в частині вчасності видання розпорядження про проведення такої експертизи на запит ініціатора експертизи. Так, громадська організація Правозахисна організація жінок-переселенок «Воля до життя» подала відповідний запит, котрий було зареєстровано 23.03.2016 року. Проте відповідне розпорядження КМДА було видано аж 02.11.2016 року – з запізненням більше ніж на півроку. Запит нашої організації було зареєстровано 26 вересня 2017 року, а відповідне розпорядження було видано 12.12.2017 – два з половиною місяці. Вочевидь, таке затягування робиться умисно, з метою залякування потенційних ініціаторів. Як з'ясувалось, таку бездіяльність КМДА пояснює двома аргументами: перший - у КМДА дуже важкий та заплутаний процес погодження проектів розпоряджень; другий – для КМДА, як для органу місцевого самоврядування, положення Порядку мають рекомендаційний характер.

2.3. Організація взаємодії органів публічної влади та суспільства на місцевому рівні: соціологічний вимір

Розвиток громадянського суспільства є невід'ємним дієвим чинником розбудови України як демократичної правової держави за умови конструктивного та відповідального діалогу з нею в межах правового поля.

Сприяння розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади та суспільства повинно базуватися на партнерстві, взаємній зацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних з процесом демократизації всіх сфер державного управління та суспільного життя, соціально-економічним та духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина.

Успішна ефективна взаємодія органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю є важливою складовою вирішення актуальних питань місцевої політики та соціально-економічного розвитку регіону.

До інститутів громадського суспільства належать громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України.

Варто зазначити, що органи державної влади активно використовують різноманітні форми співробітництва, консультації з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, громадськими організаціями з метою вирішення більш ефективних механізмів для здійснення державної політики у галузі місцевого й регіонального розвитку. По суті зміцнення суб'єктивності органів місцевого самоврядування щодо реалізації муніципальної влади свідчить про децентралізацію державної влади. Чим більше за децентралізована державна влада, тим більша частка економічних методів впливу на керовані суб'єкти управління, тим гнучкіша управлінська система, розвинутіші демократичні інститути, міцніша сама демократія. Причому така демократія, як відмічає В.С. Фуртатов, часто видається

необхідною не лише на рівні місцевого самоврядування обласного рівня, а й на рівні районів, та окремих громад, як місцевих, так і сільських [30].

Необхідність децентралізації провокують по-перше, нестабільна державна муніципальна політика, недосконала (а інколи і суперечлива) законодавча база місцевого самоврядування і по-друге, реальні об'єктивні умови функціонування та розвитку територіальних громад.

Проблема вибору моделі державного управління в Україні, що прагне стати демократичною, правовою і соціальною державою є надзвичайно складною, оскільки, як відмічає В.С. Фуртатов потребує поєднання двох протилежних витоків державного (централізованого) управління і управління в децентралізованій формі, тобто розвитку самоврядування. Саме завдяки цьому, перед державною владою стоїть завдання досягти рівноваги між центральною і місцевою владою, між центральним і місцевим управлінням і громадськістю [11].

Питання про розмежування функцій і повноважень та напрямки взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування назріло давно адже ці органи часто вступають у конфлікт між собою через різне розуміння межі використання своїх функцій та повноважень, а це все негативно відкладається на зв'язках з громадськістю.

Практика зв'язків органів державної влади передбачає насамперед інформування громадскості з метою надання їй загального уявлення про діяльність, реалізацію планів та проблем, які доводиться їм вирішувати. Для досягнення цієї мети органи виконавчої влади використовують такі основні види комунікативних каналів:

- безпосереднє спілкування - особисті контакти між громадянами (об'єднаннями громадян), з одного боку, і посадовими особами органу влади
- з іншого;
- спілкування за допомогою засобів зв'язку (телефон, різноманітні форми особистого листування);

- опосередковане спілкування через засоби масової інформації (преса, телебачення, радіо, комп'ютерні мережі, тощо) [8].

Основними функціями відділів зв'язків з громадськістю, створених при органах місцевого самоврядування, є:

- зв'язки із засобами масової інформації;
- зв'язки з місцевим населенням;
- взаємозв'язки з інформаційними центрами;
- створення та підтримання узагальненого іміджу органу державної влади або органу місцевого самоврядування;
- організація виставок, зборів і лекцій;
- робота по підвищенню ролі й авторитету органу державного управління [15].

На думку С.М. Висоцької, можуть використовуватися різні типи взаємин органів державної влади і місцевого самоврядування із засобами масової інформації [11]:

- випуск і поширення інформаційних бюлетенів, оглядів, фото, відеоматеріалів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо;
- проведення прес-конференцій, брифінгів, телевізійних дебатів, прес-клубів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації;
- забезпечення публікацій (виступів) керівників органів державної влади та місцевого самоврядування у засобах масової інформації;
- створення архівів інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- розміщення веб-сторінок в інтернеті про орган влади та місцевого самоврядування та їх діяльність.

Відтак, існуюча в Україні система місцевої влади та органу місцевого самоврядування неспроможні забезпечити ефективний діалог з громадянським суспільством, що викликає відчуження населення від влади,

органів місцевого самоврядування та політичних реформ, запроваджених ними. Очевидно, як відмічає М. Рикун, Україна потребує такої системи зв'язків з громадськістю, яка є професійною, ефективною, покликаною слугувати інтересам громадян [23].

Як свідчать результати опитувань, проведених Л. Гурін, метою яких було з'ясувати ставлення громадськості до органів державної влади та оцінити ефективність їхньої діяльності були отримані наступні результати. Так, серед опитаних 55% громадян цікавляться роботою органів державної влади, 45% - ні. Про їх діяльність 28% опитаних дізнаються з телебачення, 21% - з газет, 20% - на роботі, 14% - в інтернеті, 10% від сусідів, знайомих та 7% - з радіо, журналів. Майже 78% респондентів вважають, що засоби масової інформації достатньо висвітлюють інформацію про діяльність органів державної влади, 17% в основному достатньо, 5% - не достатньо. Сьогодні більшість громадян, на жаль, не зовсім задоволені тим, як працюють органи державної влади. Проте діяльність органів державної влади щодо налагодження відносин з громадськістю 58% оцінюють як добру, 20% - як зразкову, 14% - задовільну, та менше 8% - не задовільну.

Для 85% опитаних кращою формою спілкування з працівниками органів державної влади є індивідуальні консультації, 11% - участь у масових заходах для громадян та 4% - електронне спілкування [6].

Результати аналізу свідчать, що більшість органів виконавчої влади забезпечили функціонування структурного підрозділу з питань взаємодії з громадськістю, його належне кадрове та матеріально-технічне забезпечення, водночас відсутня встановлена практика визначення типу такого підрозділу. Разом з тим відмічається великий процент громадян які оцінюють роботу органів державної влади і органів місцевого самоврядування як не зовсім ефективну та не дуже добре. Це очевидно пов'язано зі специфікою роботи даних органів, а також з тим, що дуже часто змінюється законодавство, яке є досить складним для розуміння, причому часто немає однозначного його трактування та пояснення. А також це пов'язано з непрофесійністю та

некомпетентністю як працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, так і громадян. (Див. додаток)

На основі проведених досліджень, діючих і пошуків раціональних механізмів взаємодії державної влади та органами місцевого самоврядування з громадськістю можна зазначити, що громадські організації один із важливих суб'єктів процесу взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадськістю та вироблення державної політики. Їхня участь у цьому процесі насамперед консультативна та представницька. Без чесних, доброзичливих та відкритих відносин між громадськістю та органами державної влади і місцевого самоврядування їхня робота може бути проблематичною та не ефективною. Саме тому сьогодні важливо, щоб керівники органів державної влади та місцевого самоврядування усвідомили значущість функціонування службових зв'язків із громадськістю. Це допоможе підняти імідж органів влади й поступово повернути довіру до держави в цілому.

Разом з тим, відділи зв'язків з громадськістю в органах державної влади та місцевого самоврядування повинні спрямовувати свою діяльність на створення належних умов співпраці між чиновниками та громадськістю, дотримуватись правил роботи та організовувати постійний зв'язок з населенням.

Все вище зазначене буде сприяти довірі з боку громадськості, як до місцевих органів влади так і органів місцевого самоврядування.

Під час аналізу нормативно-правової бази було виділено 20 механізмів громадської участі у Києві.

Наявність такого спектру різних механізмів дає варіативність вибору найзручнішого механізму участі, в тому числі, електронної участі. Частина з цих механізмів має визначені процедури і зразки документів, що полегшує їхнє використання. До переваг наявного спектру механізмів громадської участі можна віднести також те, що процедура більшості з них передбачає зобов'язання розгляду органами влади і надання мотивованої відповіді, а

також висвітлення процесу розгляду на офіційних сайтах і в комунальних ЗМІ.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА

3.1. Зарубіжний досвід взаємодії органів публічної влади та суспільства

В умовах реформування державного управління в Україні одним із актуальних завдань є модернізація системи публічних комунікацій, наближення її до стандартів ЄС та передових країн світу, побудова ефективної моделі комунікативної діяльності органів державної влади.

В країнах з розвиненою демократією паралельно з комунікативними підрозділами окремих органів влади створено єдині установи (структури) на центральному рівні, відповідальні за реалізацію та координування комунікативної політики уряду. Зокрема, в країнах ЄС подібні урядові інституції функціонують або як окремі органи державної влади, або великі підрозділи в структурі секретаріатів (апаратів) урядів: Федеральне бюро преси та інформації (Німеччина), Центральна урядова служба комунікацій (Велика Британія), Державна інформаційна служба (Нідерланди), Генеральний директорат з питань комунікацій (Іспанія), Інформаційний центр уряду (Польща) [10].

При цьому керівники таких структур мають високий службовий статус (наприклад, державного секретаря) та місце у владній ієрархії, а тому відповідний рівень поінформованості, можливість брати участь у розробці державної політики та прийнятті урядових рішень. Попри організаційно-структурні відмінності в різних країнах основними завданнями цих установ є формування та реалізація державної комунікативної політики, інформаційний супровід діяльності уряду в цілому, координування інформаційно-комунікативної діяльності органів державної влади та відповідних структурних підрозділів, забезпечення «єдиного голосу» уряду.

Крім того, на цю урядову інституцію покладено функцію управління міжвідомчою інформаційно-комунікативною інфраструктурою, зокрема здійснення моніторингу засобів масової комунікації, проведення досліджень

громадської думки та забезпечення її врахування у процесі підготовки проектів рішень, розробка та контроль за реалізацією комунікативних стратегій та медіа-кампаній, розроблення професійних стандартів для працівників комунікативних підрозділів, організація заходів з їх професійного розвитку та підвищення кваліфікації тощо.

В зарубіжних країнах також наявна міжвідомча координація комунікативної діяльності на рівні окремих колегіальних (консультативно-дорадчих) органів. Наприклад: Рада урядових комунікацій у Великій Британії, Інформаційна рада у Нідерландах, Державний Комітет реклами та корпоративних комунікацій в Іспанії. До їх складу входять переважно вищі посадові особи центральних органів державної влади, в окремих країнах – керівники комунікативних департаментів.

Комунікативна взаємодія сприймається як різновид раціональної соціальної взаємодії, заснованої на довірі та взаємоповазі учасників комунікації та спрямованої на забезпечення рівноправного діалогу та/або спільної взаємокорисної діяльності. Комунікативна взаємодія передбачає взаємну (суб'єкт-суб'єктну) орієнтацію партнерів, які прагнуть почути один одного, надаючи гармонійного і, водночас, раціонального характеру цьому процесу. У ХХІ ст. комунікативна взаємодія стає основою розвитку більшості систем публічного управління розвинених країн. Налагодження такої взаємодії відбувається завдяки реалізації низки взаємопов'язаних заходів.

Перший - формалізація та інституціоналізація взаємодії. На формальне підтвердження значущості комунікативного аспекту в своїй діяльності уряди багатьох європейських країн ухвалюють спеціальні документи, що легалізують та інституціоналізують таку взаємодію [4]. У цих документах відбито дві основні мети, а саме їхню спрямованість: на активізацію участі громадян у соціально-політичних процесах та громадському житті; на створення механізмів співпраці, які б частково звільняли державу від надання деяких послуг населенню.

З цією метою в зазначених документах проголошено принципи співпраці між державним та недержавним секторами, визначено базову структуру майбутнього партнерства, викладено загальні наміри і конкретні кроки з боку держави щодо реалізації принципів співпраці у вигляді практичних механізмів.

Зазвичай, такі документи є результатом спільних зусиль і переговорів усіх зацікавлених сторін: органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, бізнесу тощо. Вони можуть бути різні за формою: від двосторонніх офіційних угод (наприклад, договори, укладені між державою і громадянським суспільством Великобританії), до угод "де-факто", прийнятих у вигляді державних програм урядом (Хорватська програма співпраці) або парламентом (Концепція розвитку громадянського суспільства Естонії).

Користь від таких документів є обоюдною як для органів публічного управління, так і для громадян та їхніх об'єднань. З одного боку, нормативні закріплені угоди, договори, програми тощо дають можливість різним громадським об'єднанням отримати більш значну підтримку своєї діяльності та, відповідно, розширити сфери своєї діяльності в інтересах суспільства. З іншого - коли держава включає в свою політику діалог і партнерство з громадянським суспільством, останнє за допомогою такого партнерства може успішніше виконувати свої завдання. Ключ до успішної комунікативної взаємодії - це гарантії дотримання взаємних інтересів, повага і довіра до цілей та інтересів одне одного.

Слід, однак, відзначити, що недостатньо лише скласти політичний документ про співпрацю - саме по собі це не можна вважати "успішним результатом процесу взаємодії".

У п. 15 англійської угоди її називають "вихідною точкою", підкреслюючи той факт, що ефективність взаємодії визначається багатьма кількісними та якісними показниками, серед яких виділяються такі, як частота контактів, конструктивність діалогу, готовність до компромісів,

рівень вирішення проблеми тощо [20]. Ідеальним варіантом, що формалізує комунікативну взаємодію, є документ, який мав би силу закону і вказував чіткі терміни виконання певних зобов'язань, але навіть сам процес зустрічей, обговорень, переговорів щодо його ухвалення може принести більше, ніж від нього очікували, якщо результатом його буде відпрацювання конкретних кроків щодо подальшої взаємодії.

Загальним орієнтиром для ухвалення таких документів в Європейському Союзі виступає "Біла книга з питань публічного управління в Європі", прийнята Європейською Комісією (ЄК) 25 липня 2001 р. [4].

"Біла книга" - це політичний документ, у якому проголошується п'ять основоположних принципів взаємодії влади з громадянами (відкритість, участь, підзвітність, ефективність і координація) і майбутні заходи, засновані на цих принципах, включаючи діалог, консультації та формування партнерств, які є віддзеркаленням зобов'язань ЄК на майбутнє. При цьому ЄК також узяла на себе зобов'язання прийняти низку конкретних заходів щодо поліпшення й роз'яснення європейського законодавства, опублікувати рекомендації, розробити стандарти і критерії, організувати громадські дебати і розробити етичний кодекс з організації взаємодії.

На основі "Білої книги" у більшості західноєвропейських країн прийнято аналогічні політичні документи. При цьому існує два основних підходи до формування змісту документа: або накреслити загальну основу майбутньої співпраці, а деталі розробити у процесі реалізації (як у Великобританії та Данії), або прийняти текст, у якому детально розписано різні аспекти майбутньої співпраці та перебігу реалізації (як Естонська концепція розвитку громадянського суспільства). Між тим, як показує досвід, успіх реалізації комунікативної взаємодії не залежить від того, який підхід було обрано. Швидше, він залежить від законодавчих і політичних механізмів, що забезпечують виконання договірних зобов'язань. При цьому спільним для всіх таких документів є такі розділи:

1. Принципи взаємодії, серед яких спільними є: обов'язкова участь громадськості у прийнятті публічно-управлінських рішень, гнучкість інструментів державного управління, підзвітність, відкритість, пропаганда ненасильства і рівності людей, координація, прозорість і відповідальність за використання державних ресурсів.

2. Загальний огляд напрямів комунікативної взаємодії: надання послуг, законотворчість та інші процеси прийняття рішень, доступ до інформації, формування національної та регіональної політики в різних сферах, децентралізація, розвиток соціального підприємництва, а також конкретні інструменти співробітництва, включаючи публічні дебати, консультації, спільні консультативні органи та органи прийняття рішень, партнерські угоди про спільне надання послуг, обмін інформацією, право на ініціативу тощо.

3. Питання фінансування інституціональних структур взаємодії: опис різних механізмів фінансування (довгострокові, короткострокові програми фінансування), зобов'язання зі створення системи оподаткування, що містить прямі й непрямі стимули для налагодження взаємодії, зобов'язання з розроблення законодавства, що сприяє залученню додаткових коштів у мережі, реалізацію програм тощо. Зазвичай, документи не встановлюють конкретних правил фінансування, замість цього вони передбачають розроблення політики фінансування, відповідних механізмів, стандартів або моделей, покликаних забезпечити розвиток комунікативної взаємодії.

4. Реалізація: у цьому розділі відбито терміни і рівень реальної готовності органів публічного управління дотримуватися принципів і цінностей, викладених у політичному документі. Сюди включаються короткострокові й довгострокові завдання, розподіл обов'язків між різними державними установами, які братимуть участь у процесі виконання угод. Також тут може бути запропоновано інструмент моніторингу та оцінювання, положення про перевірку виконання та перегляд документа тощо. Для

успішної реалізації політичного документа важливо, наскільки конкретними є ці положення. Загальний характер документа не завжди дозволяє включити в нього конкретні терміни, але, щоб угода виконувалася, зміст даного розділу необхідно зробити максимально конкретним, а також передбачати механізм координації дій. Наприклад, у Хорватській програмі співпраці передбачено, що її будуть щорічно аналізувати і переглядати на нараді уряду з представниками третього сектора, а результати кожної такої наради будуть опубліковані й передані до парламенту [19]. Договір Великобританії дає повноваження спеціально створеній групі представників міністерств здійснювати нагляд за виконанням Договору та "сприяти його прийняттю іншими органами публічної влади" і розвивати ефективне спілкування між сторонами [20].

Загалом місцеві форми співпраці, зазвичай, є віддзеркаленням форм і практики співпраці на національному рівні. Іноді при місцевій раді існує комітет чи підкомітет, який займається організацією та налагодженням взаємодії; іноді за цю роботу відповідає спеціальний відділ мерії або один працівник у відділі зі зв'язків із громадськістю. Є й інші варіанти.

Наприклад, у Великобританії функціонує Бюро консультацій для громадян (БКГ), яке надає безкоштовні, конфіденційні, об'єктивні та незалежні консультації громадянам через неурядові організації з будь-якого питання, що стосується різних аспектів їхнього життя [11]. Кожне таке бюро є незалежною благодійною організацією, що одержує фінансування від держави у вигляді грантів від місцевих органів влади та бізнес-структур, а також від благодійних фондів та приватних жертводавців. БКГ щорічно допомагають вирішити тисячі нагальних проблем громадян, включаючи погашення кредитів, отримання пільг, житлові питання, проблеми зайнятості та імміграції. Консультанти допомагають заповнювати форми, писати листи, вести переговори з позикодавцем, а також представляють клієнтів у суді.

Виявилося, що ця модель може бути адаптована для країн Центральної та Східної Європи. Бюро консультацій для громадян, побудовані за британською моделлю, діють у Чеській Республіці, Польщі та Литві.

Цікавою формою, що сприяє покращанню якості комунікативної взаємодії, є створення "гонгів", або "квазі-НУО", - громадських об'єднань, створених або фінансованих державою. Відмінною рисою таких організацій є те, що, попри "приналежність" державі, вони незалежні від політичного істеблішменту з точки зору керівництва організацією та з професійної точки зору. Вони можуть приймати різноманітні форми і відігравати різні ролі - від фондів, що займаються збором коштів і видачею грантів (наприклад, державні фонди в Угорщині та Франції), до просування певних суспільних інтересів та надання послуг (наприклад, асоціації муніципалітетів) або некомерційної проектної діяльності (наприклад, суспільно корисні компанії в Угорщині).

У діяльності "гонг" поєднуються функції та інституційні форми держави та громадських об'єднань. Ключовим фактором, що визначає їхню здатність сприяти соціальному розвитку та співробітництву між двома секторами, є ступінь їхньої реальної незалежності від політичного впливу.

Прикладом "гонг" у Данії є Центр волонтерства, створений у 1992 р [20]. Він був заснований як самокерована незалежна структура з власною наглядовою радою при міністерстві з соціальних питань. Центр волонтерства надає послуги громадським соціальним організаціям та асоціаціям у формі, наприклад, консультацій, навчання та розробки методології. Крім надання послуг організаціям, на Центр покладено обов'язок з передачі знань і досвіду міністерству з соціальних питань та іншим державним органам та партнерам.

Ще однією нетрадиційною формою організації взаємодії є створення «телекотеджів», які допомагають зв'язати ізольовані сільські громади з рештою світу. Завдяки цій ініціативі до невеликих громад приходять інформаційні технології, що створюють можливості для спілкування та особистого розвитку людям, які ізольовані від світу в своєму повсякденному

житті. Перший телекотедрж відкрився в 1985 р. в Швеції, у Вемдалені - селі на півночі країни неподалік від кордону з Норвегією [51]. Метою першого телекотедржа було створення робочих місць, умов для професійної підготовки і надання послуг жителям цієї віддаленої частині Швеції шляхом надання комп'ютерного та телекомунікаційного обладнання всім, хто був готовий присвятити свій час і сили тому, щоб навчитися користуватися цією технікою. Менш ніж через чотири роки в Скандинавських країнах створювалося вже близько 40 телекотедржей. Для сприяння співробітництву було створено Асоціацію північних телекотедржів. Відзначимо, що дуже скоро ця ідея отримала своє поширення в усьому світі. На сьогодні 75 країн вже вступили у всесвітню організацію - Міжнародний союз телекотедржів.

Другий захід - налагодження неформальних комунікацій. Окремо варто звернути увагу на особливості прийняття публічно-управлінських рішень у розвинених європейських країнах, які передбачають широкий спектр форм формалізованих і неформальних комунікацій. Неформальні консультації - одна з найпоширеніших форм взаємодії між європейськими чиновниками та представниками громадськості. Часто такі консультації мають форму зустрічей "тут і зараз" ("ad hoc meetings"), які не мають формальних рамок. Дуже часто вони відбуваються в Інтернеті за допомогою соціальних мереж, на спеціальних форумах, сайтах, блогах тощо. Інколи таке спілкування відбувається за допомогою телефона.

Третій захід - активний розвиток електронного урядування. Принципи електронного урядування активно упроваджуються і у правовий простір розвинених країн. Наприклад, у США в 1996 р. було прийнято закон "Про свободу інформації", у якому детально розписано обов'язки державних установ щодо надання громадянам інформації з використанням Інтернету [10]. З тих пір уряди багатьох країн стали активно розвивати електронне врядування. Лідерами у сфері електронного урядування у світі є Південна Корея і Сінгапур [16]. Наприклад, у 2012 р. урядовий портал Південної Кореї став одним із найбільш відвідуваних (за кількістю звернень відповідно до

кількості громадян) завдяки численним мобільним додаткам для пристроїв "iPhone" і "Android" та суцільному покриттю країни 3G-інтернетом. При цьому урядовий портал Кореї зібрав в одній точці 87 % усіх національних і місцевих послуг - це найкращий світовий результат. Також у Південній Кореї реалізується програма "Уряд для громадян" (G4C), що спрямована на спрощення та мінімізацію контактів органів публічного управління з громадянами та юридичними особами.

У Сінгапурі на одному інтернет-порталі зібрано 150 державних служб. У 1999 р. в Сінгапурі було створено державне агентство IDA ("Infocommunication Development Agency"), що отримало широкі повноваження стосовно здійснення бюджетних витрат, консалтингу, контролю та моніторингу процесів електронного урядування в країні [22].

Отже, як показує європейський досвід, створення ясних, чітко прописаних, прозорих, ефективних відносин між державою та громадськістю веде до активного залучення населення у процес створення й розвитку громадянського суспільства, участі населення в розробленні та реалізації публічно-управлінських рішень, зокрема на місцевому рівні, вибудовування більш тісних контактів між органами влади та населенням.

3.2. Соціальне партнерство як розвиток відносин між КМДА та суспільства

У сучасних умовах посилення впливу громадян на формування демократичної держави і можливість прийняття політичних рішень зумовлює створення системи соціального партнерства між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськими рухами. Відповідно, механізм партнерської взаємодії в процесі суспільного розвитку характеризує динамічну структуру партнерської взаємодії. Тому особливої актуальності набуває становлення й розвиток інституту соціального партнерства як чинника, який благотворно впливає на вирішення суспільних проблем.

Сутністю соціального партнерства (англ. Social partnership) є спільна діяльність суб'єктів державного управління (органів державної влади) та громадянського суспільства (органів місцевого самоврядування, партій, профспілок, інших громадських організацій), спрямована на узгодження і інтересів та вирішення проблем суспільства, передусім у соціально-економічній сфері [46].

У контексті суспільних відносин, в який вміщено соціальне партнерство, дослідники звертають увагу на складну конструкцію соціальної системи, елементи якої агреговані у три сектори: державний (політичний), приватний (бізнес-сектор) та громадський (третій сектор).

Успішність упровадження соціального партнерства у сфері політики суспільного розвитку залежить від зусиль соціальних партнерів, спрямованих на усунення позначених недоліків. У рамках всього суспільства, таким чином, соціального партнерства виступає як ідеологія соціальної правової держави і виконує, передусім, політичну функцію, оскільки сприяє консолідації сил усього соціального організму в процесі розвитку. Становлення соціального партнерства як ідеології цивілізованого ринкового суспільства, в основі якої лежить принцип згоди, а не протистояння, та є пріоритетним для будь-якого суспільства, що перебуває в стані трансформації, у тому числі й для України [33].

До сфери соціального партнерства входять: досягнення консенсусу з питань забезпечення зайнятості, створення додаткових робочих місць, організації оплачуваних громадських робіт, захисту населення від безробіття; застосування найманої праці з дотриманням техніки безпеки, вимог з охорони здоров'я працівників у процесі роботи, оплати праці та забезпечення відтворюючої і стимулюючої функцій заробітної плати, прав працівників на своєчасне отримання заробітної плати, забезпечення нормального режиму роботи та відпочинку, забезпечення права працівників на участь в управлінні роботою на підприємстві, в розподілі прибутку для забезпечення соціальної

діяльності підприємства, у визначенні соціальних стандартів і встановленні їх мінімальних меж.

Розбудова засад соціального партнерства в Україні відбувається в кілька етапів: перший етап - формальне залучення соціальних партнерів до прийняття важливих рішень у соціально-економічній, трудовій сферах, про що свідчить динаміка укладання, зміст генеральної угоди, колективних договорів. Другим етапом розвитку сучасної системи соціального партнерства в Україні було започатковано Національну раду соціального партнерства відповідно до Указу Президента України від 23 травня 1993 р. Зміст генеральних угод, укладених між соціальними партнерами протягом останніх років, свідчить про тенденції до розширення сфери соціального партнерства і до його поглиблення. Так, Національна служба посередництва і примирення є постійно діючим державним органом, створеним Президентом України для сприяння врегулюванню колективних трудових конфліктів.

Основними завданнями НСПП є:

- сприяння взаємодії сторін соціально-трудових відносин у процесі врегулювання колективних трудових конфліктів, що виникли між ними;
- прогнозування виникнення колективних трудових спорів та сприяння своєчасному їх вирішенню;
- здійснення посередництва і примирення під час вирішення колективних трудових спорів [51].

Новим інструментом підтримки взаємодії влади та громадськості стають обласні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства та співпраці органів влади й інститутів суспільства. Завданнями таких програм є створення умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження співпраці влади та інститутів суспільства, фінансова підтримка ініціатив для спільного вирішення завдань регіональної політики. У межах програм передбачаються фінансові ресурси для проведення публічних консультацій із громадськістю, вивчення громадської думки, проведення конкурсів соціальних проектів серед громадських організацій, створення

ресурсних центрів громадських ініціатив, навчання державних службовців та представників громадських організацій використанню інструментів громадської участі, проведення форумів соціальних інвестицій тощо.

Між державною владою і суспільством у демократичних державах відбувається зміна принципів і механізмів, формується нова структура взаємозв'язків. Особливістю цього процесу є перехід від держави-нації до держави-суспільства: від відносин між державною владою і суспільством на основі протиставлення інтересів до їх узгодження, консенсусу.

Без сутнісних змін у політичній системі важко очікувати на ефективність взаємодії, довіру з боку громадських організацій та власне громадян. Пріоритетами слід вважати вдосконалення та закріплення практик системної участі громадськості у формуванні державної політики.

Становлення ефективної вітчизняної моделі демократичної консолідації влади, політичних еліт і громадськості можливе лише за умови функціонування дієвого громадянського суспільства.

Сприяння його розвитку на основі відповідних європейських стандартів, творчого застосування кращих світових практик у поєднанні з національною специфікою було й залишається одним з основних напрямів державної політики. Ця політика має на меті участь інститутів суспільства як рівноправних і впливових учасників конструктивного загальнонаціонального діалогу задля досягнення політичного консенсусу, соціальної стабільності та якнайшвидшого здійснення назрілих модернізаційних реформ в інтересах суспільства.

ВИСНОВКИ

Отже, комунікативна взаємодія між органами публічної влади та громадськістю є стратегічно важливим елементом життєзабезпечення суспільства та ефективності реалізації заради нього державної політики.

Для здійснення комунікативної взаємодії застосовуються різноманітні форми:

- інформування – односторонні відносини, під час яких орган виконавчої влади надає інформацію громадськості про свої рішення, ініціативи та дії. Ці відносини передбачають надання інформації за ініціативою органу влади, так і надання її на вимогу громадськості (в контексті доступу до публічної інформації).
- консультації – двостороння комунікація, під час якої орган виконавчої влади оприлюднює проекти своїх рішень з метою отримання коментарів, зауважень, пропозицій від громадськості, або проводить консультації з громадськістю відносно ходу реалізації рішень, політик, які вже впроваджуються, або впровадження яких завершилося.
- активну участь громадськості у виробленні та реалізації державної політики – рівень взаємодії, під час якої орган виконавчої влади залучає представників громадськості до робочих груп, експертних рад тощо в процесі вироблення проектів конкретних НПА, рішень та політик. Представники громадськості є повноправними співучасниками процесу вироблення рішень та проектів НПА.
- партнерство – рівень взаємодії, коли орган виконавчої влади та громадськість через свої об'єднання здійснюють взаємний обмін різного роду ресурсами (наприклад, залучення громадських об'єднань до надання певного виду послуг на замовлення органів виконавчої влади, надання громадськими об'єднаннями допомоги в підготовці та проведенні заходів органами виконавчої влади, надання органами виконавчої влади грантів на впровадження ініціатив громадськості тощо)

Розвиток громадянського суспільства, широке застосування інформаційно-комунікаційних технологій і ускладнення завдань, що стоять перед сучасними державами, зумовили зростання актуальності взаємодії органів влади та населення за допомогою інтернет-технологій.

На основі проведених досліджень і пошуків раціональних механізмів взаємодії державної влади та органами місцевого самоврядування з громадськістю можна зазначити, що громадські організації один із важливих суб'єктів процесу взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадськістю та вироблення державної політики. Їхня участь у цьому процесі насамперед консультативна та представницька. Без чесних, доброзичливих та відкритих відносин між громадськістю та органами державної влади і місцевого самоврядування їхня робота може бути проблематичною та не ефективною. Саме тому сьогодні важливо, щоб керівники органів державної влади та місцевого самоврядування усвідомили значущість функціонування службових зв'язків із громадськістю. Це допоможе підняти імідж органів влади й поступово повернути довіру до держави в цілому.

Разом з тим, відділи зв'язків з громадськістю в органах державної влади та місцевого самоврядування повинні спрямовувати свою діяльність на створення належних умов співпраці між чиновниками та громадськістю, дотримуватись правил роботи та організовувати постійний зв'язок з населенням.

Як показує європейський досвід, створення ясних, чітко прописаних, прозорих, ефективних відносин між державою та громадськістю веде до активного залучення населення у процес створення й розвитку громадянського суспільства, участі населення в розробленні та реалізації публічно-управлінських рішень, зокрема на місцевому рівні, вибудовування більш тісних контактів між органами влади та населенням.

Сутністю соціального партнерства є спільна діяльність суб'єктів державного управління (органів державної влади) та громадянського

суспільства (органів місцевого самоврядування, партій, профспілок, інших громадських організацій), спрямована на узгодження і інтересів та вирішення проблем суспільства, передусім у соціально-економічній сфері.

Протягом останніх років у Києві зросла кількість громадських організацій і розширилася сфера їх діяльності й вплив на прийняття рішень на місцевому рівні. Разом із тим фундаментальною проблемою лишається низька фінансова самодостатність цих організацій, оскільки вони є неприбутковими. Тому необхідне спрямувати зусилля на впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій та створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства шляхом поширення і розвитку соціального партнерства між виконавчим органом Київської міської ради та громадою через громадські організації, діяльність яких має соціальну спрямованість.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту “Громадський супровід реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на регіональному рівні” / Крупник А.С. та ін. – Одеса, 2018. – 133 с. – Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/1vR5WwBF3CPDs9wHpbCj-4LEvm6sTH1zy/view>
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. 4-е изд. М.: Омега-Л. 2014. – 234 с.
3. Балынская Н. Коммуникативные риски в сфере управления / Н. Балынская // Гос. служба. - 2008. - № 5. - С. 121 - 136.
4. Баровська А. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. - К. : НІСД, 2014. - 40 с.
5. Бебик В.М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка паблік рилейшнз: Монографія. - К.: МАУП, 2005. - 440 с.
6. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект // Право України. - 2003. - № 4. - С. 12-17.
7. Ботина Д. Н. Международная практика создания электронного правительства / Д. Н. Ботина, О. Ю. Якимова. - Режим доступа: <http://www.rae.ru/forum2012/276/1686> .
8. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. - М. : Издат. корпорация «Логос», 2000. - 200 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К. : Юрид. Думка, 2007. 992 с.
10. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за ред. Ю. П. Сурміна, А. М. Михненка ; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. - К. : НАДУ, 2011. - 388 с.

11. Висоцька С.М. Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні / С.М. Висоцька // Державне управління: теорія та практика. - 2012. - №2. С.17-21.
12. Висоцький О.Ю. Громадська думка як головний об'єкт впливу легітимаційних технологій. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_57/Gileya57/P14_doc.pdf.
13. Від розвитку громад до європейського майбутнього. - К. : ЛАТ & К, 2007. - 39 с.
14. Воробьев Ю. Л. Коммуникативный диалог общества и власти: монография / Ю. Л. Воробьев. - Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2007. - 456 с.
15. Граб В., Кампо В., Клебан С., Корнієнко М., Негода В., Пітцик М., Сибірцев В. Конституційна реформа: проблеми правових засад місцевого самоврядування // Віче. - 2003. - № 6. - С.11-19.
16. Грачев М.Н. К вопросу об определении понятий "политическая коммуникация" и "политическая информация" // <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/50947>.
17. Громадянське суспільство: проблеми і напрями інституційного розвитку: навч. посіб. / за заг. ред. Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2008. - 55 с.
18. Електронна демократія : сподівання та проблеми / Джоан Кедді, Крістіан Вергез та ін.; [пер. з англ. С. Соколик, О. Орель, К. Гомма] - К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. - 164 с.
19. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. - 2011. - 692 с.
20. Європейський досвід державного управління: курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. - К. : НАДУ, 2007. - 75 с.

21. Ємець Л. О. Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження): монографія / Ємець Леонід Олександрович, Негодченко Олександр Володимирович ; ВНПЗ "Дніпропетр. гуманітар. ун-т". - Дніпропетровськ: Середняк Т. К. ; Дніпропетр. гуманітар. ун-т, 2015. - 202 с.

22. Закон України «Про звернення громадян»: від 2 жовт. 1996 р. : № 393/96-ВР // Голос України. - 1996. - 22 жовт.

23. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації від 23 вересня 1997 р. № 539/ 97-ВР (із змінами)». [Текст] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради.-К.,2005,- 10с.

24. Заходи PR у системі державного управління / І. Ю. Слісаренко, В. В. Басалюков, В. М. Бебик [та ін.] // PR в органах державної влади та місцевого самоврядування. - К. ; Сімф. : МАУП, 2003. - С. 61.

25. Корнієнко М. Концептуальні основи місцевого самоврядування України // Місьцеве та регіональне самоврядування України. - 1992. - Вип. 1. - С. 16-21.

26. Коханов Е. Ф. Теоретические и методологические основы РЯ-деятельности (Социологический аспект) : монография / Е. Ф. Коханов. - М. : РИП-холдинг, 2004. - 202 с.

27. Кристальний Б. В. "Електронне правительство". Опыт США / Б. В. Кристальний, Ю. В. Травкин. - М. : Эко-Трендз, 2003. - 224 с.

28. Ладиченко В. В. Організаційно-правові механізми взаємодії особистості, громадянського суспільства та державної влади : монографія / В. В. Ладиченко; Кабінет Міністрів України ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. - Дніпропетровськ : ЛІРА, 2012. - 431 с.

29. Макаров Г.В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. [Текст] / Г.В. Макаров, О.М. Держалюк, Ю.Б. Каплан: Національний інститут стратегічних досліджень. - К.: [б.в.], 2011. - С. 27.

30. Малаш С.М. Проблематика взаємовідносин між органами виконавчої влади та громадськістю / С.М. Малаш // Державне управління: теорія та розвиток. - 2017. - № 9. С.21-27.

31. Малик Ю. Зв'язки з громадськістю - складова комунікативної діяльності державних службовців / Малик Ю. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2008_16_17LaiShaluk^.

32. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні / Я. Малик // Ефективність державного управління: Зб.наук.пр. - Вип. 43. 2015. С.295-361.

33. Михеев В. А. Основы социального партнёрства: теория и политика : учеб. для вузов. - М.: Экзамен, 2001. - 448 с.

34. Михненко А. М. Інновації в управлінні суспільним розвитком: навч. посіб. / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. - К. : НАДУ, 2009. - 115 с.

35. Орлова А.І. Як підрозділи по комунікаціях з громадськістю реалізують державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] / А.І. Орлова: Матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю «Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів» (Київ, 24 трав. 2019 р.): у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова. — Київ: НАДУ, 2019. — Т. 1. с. 91-93. Режим доступу до ресурсу: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/2e67d7ff-9338-42dd-80c1-bb20eeda330e.pdf>

36. Петровський П. М. Відкритий політичний дискурс як умова і чинник демократичного розвитку України // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 10. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. С. 164—172.

37. Почепцов Г.Г. Теорія комунікації / Київ. ун-т ім. Тараса Шевченка. 2-ге вид., допов. Київ: ВЦ «Київ. ун-т», 1999. 307 с. С. 93.

38. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів Ук - раїни : від 3 листоп. 2010 р. : № 996 // Офіц. вісн. України. - 2010. - № 84. - С. 36.

39. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09. 2012 № 887. – Режим доступу: <https://xn--80aagahqwyibe8an.com/download/postanova-vid-veresnya-2012-887-pro-2012-4798.html>

40. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

41. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України: від 24 берез. 2012 р. № 212/ 2012 // Уряд. кур'єр. - 2012. - 10 квіт.

42. Радченко О. В. Категорія "механізм" в системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. - Запоріжжя, 2009 - № 3. - с. 64-69.

43. Радченко О. В. Комунікації в публічному управлінні: Програма та методичні рекомендації для слухачів за спеціальністю “Державне управління”. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. 40 с.

44. Рикун М. Зв'язки із громадськістю в органах місцевого самоврядування в Україні / М. Рикун. Матеріали VI Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Проблеми та перспективи розвитку науки на початку третього тисячоліття України СНД» // Збірник наукових праць. - Переяслав-Хмельницький, 2013. - 216 с.

45. Рябчиков В. В. Диалогические основы публичной коммуникации: теоретические и прикладные аспекты : учеб. пособие / В. В. Рябчиков, Ю. Л. Воробьев. - Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2006. - 114 с.

46. Семенова Е. И. Социальное партнерство - мировой опыт / Е. И. Семенова // Уровень жизни населения регионов России. - 2003.- № 1. - С. 39-50.

47. Сморгун Л. В. От электронного государства к электронному правлению. Смена парадигмы / Л. В. Сморгун // Электронное государство и демократия в начале XXI века. Политическая наука : сб. науч. тр. - М.: ИНИОН, 2007. - № 4. - С. 20 - 49.

48. Соловьев А.И. Политическая коммуникация как особый тип информационно-коммуникативных обменов // ПОЛИС. - 2002. - №3. - С. 5-17.

49. Соціальне партнерство і державна політика: від теорії до практики демократизації державного управління: монографія / В. М. Мартиненко (кер. авт. кол.), О. М. Крутий, А. В. Стойка та ін. - Х. : Магістр, 2009. - 251 с.

50. Структура Київської міської державної адміністрації / Офіційний інтернет-портал Київської міської державної адміністрації. Електронний ресурс - Режим доступу: http://kievcity.gov.ua/content/26_struktura.html

51. Фуртатов В.С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / В.С. Фуртатов // Наукові праці Чорноморського державного університету ім.. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: Державне управління. - 2010. т. - 130, Вип. 117. - С. 66-70.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Структура та функції КМДА

Використання в управлінській практиці механізму владно-громадської взаємодії має бути спрямоване на:

- створення постійно діючої системи комунікацій з представниками громади: лідерами громадських об'єднань, органів самоорганізації населення, представниками місцевого бізнесу, окремими громадянами;
- підтримку громадських ініціатив, які, по-перше, активізують громадян до розв'язання суспільних проблем, по-друге, відкривають можливість отримання інформації про хід реалізації державних програм;
- створення і функціонування консультативних комітетів, громадських рад з метою отримання рекомендацій з конкретних питань, що розглядаються органами місцевого самоврядування;
- вивчення громадської думки представників територіальної громади щодо оцінки державної політики, якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та соціальних проблем конкретної територіальної громади.

Отже, для вирішення стратегічного завдання розбудови громадянського суспільства в Україні принципово важлива подальша трансформація системи державного управління та місцевого самоврядування. І в цьому процесі вирішальне значення мають не стільки облаштування та вдосконалення інституційного фасаду, що здебільшого відбувається в першу чергу, скільки впровадження безпосередньої взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства як механізму підвищення управлінської спроможності самої держави.

Як зазначає В.М.Степаненко, в Україні "ще й досі залишається неподоланою психологічно-історична посткомуністична традиція масового скепсису та недовіри щодо будь-яких організацій та об'єднань, часто створених згори або ззовні, відсутність сталої традиції філантропії приватного бізнесу до фінансової та організаційної підтримки таких організацій, а відтак, їх залежність від фінансової фортуни донорських (в основному зарубіжних) фондів та організацій"

На практиці це підтверджується тим, що в Україні зареєстровано 30 тис. недержавних організацій різного спрямування, але реально діє лише близько 10%. За показником членства в громадських організаціях Україна поступається не лише країнам розвинених демократій, а й країнам центральної Європи та посттоталітарним країнам Латинської Америки. Водночас лише 12% респондентів у щорічних опитуваннях різних соціологічних структур останніх років тією чи іншою мірою були задоволені станом справ у суспільстві і своїм становищем у ньому.

Сучасна демократична держава з розвинутою ринковою економікою все більше усвідомлює, що вона не здатна забезпечити ефективний розвиток постіндустріального суспільства лише завдяки власній активній участі в усіх без винятку сферах суспільного життя. Описаний багатьма мислителями попередніх епох стан антагонізму між державою й суспільством, над яким вона панує, нині перетворюється на стан партнерської, майже рівноправної (а за певних умов – з перевагою у бік громадського сектора) співпраці державної влади з громадськістю.

Ця форма взаємодії втілюється у цілому комплексі механізмів, які в сучасній літературі узагальнюються поняттям "соціальне партнерство" чи "міжсекторне партнерство". Слід зауважити, що існування поняття та явища інституту міжсекторного партнерства в Україні ще не є усталеним для органів місцевого самоврядування. Це зумовлено низкою об'єктивних та суб'єктивних причин, серед яких слід виділити: незначний термін існування самого інституту місцевого самоврядування; несформованість у країні ринкових відносин, відповідного нормативно-правового поля; забюрократизованість апарату управління; незацікавленість або просто небажання деяких державних органів передати частину своїх повноважень у недержавне управління; відсутність професіоналізму у значної частини посадових осіб місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях тощо.