

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**ГАРКАВЕНКО АННА ЮРІЇВНА**

**ОСОБЛИВОСТІ ТА РОЛЬ ПУБЛІЧНОЇ КОМУНІКАЦІЇ  
В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

м. Миколаїв – 2019 рік

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність дослідження.** В умовах адміністративних перетворень в Україні відбуваються значні зміни у державному управлінні і відносинах держави та громадянського суспільства, в яких «органи влади виступають як адміністративні структури, що надають послуги, а громадськість – як клієнт, що їх отримує». Запровадження нової парадигми функціонування органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування потребує «переорієнтації форм і методів їхньої діяльності на задоволення потреб споживачів публічних послуг, переосмислення концепції управління суспільною інформацією та забезпечення надійного зворотного зв'язку з громадськістю».

Актуальність теми дослідження пояснюється тим, що для досягнення цілей, які поставила перед собою Україна, необхідна консолідація зусиль зацікавлених сторін: органів влади, державних та громадських інституцій, бізнес-середовища, експертів та міжнародних донорів. «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» передбачає реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких першочерговими визначено децентралізацію та реформу місцевого самоврядування. Перехід до відкритого суспільства та суспільства сталого розвитку надає громадянам право знати про діяльність влади, а владі – обов'язок своєчасно і в повному обсязі надавати інформацію громадянам та задовольняти їхні потреби». Децентралізація та інші реформи не зможуть бути успішно завершені, якщо «люди їх не розуміють, а тому і сприймають не правильно, або ігнорують взагалі». Тому для досягнення успішних результатів урядових реформ необхідним є налагодження комунікації як двостороннього зв'язку між владою і суспільством посередництвом різних комунікаційних каналів та інструментів.

Актуальність теми підсилюється і тим, що демократичне суспільство не прагне запровадити якусь соціальну систему чи модель, сконструйовану апріорі, 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. Оскільки громадяни, в першу чергу, оцінюють компетенції органів влади на підставі компетентних дій публічних службовців у процесі комунікації, роль і особливості публічної комунікації в умовах децентралізації мають змінюватись суттєво.

Аналіз останніх досліджень свідчить про значну увагу вітчизняних науковців до проблематики публічної комунікації, комунікативної взаємодії органів державної влади та

місцевого самоврядування з суспільством у період проведення структурних реформ. Треба зазначити напрацювання у цій сфері таких науковців, як: А. Баровська, Г. Дзяна, ІА. Дуда, Н. Дніпренко, К. Кандагура, Л. Климанська, Н. Пеліванова, О. Радченко, С. Чукут, Г. Почепцов та інших. Проблематиці розподілу та реалізації компетенцій органами публічної влади в період проведення реформ присвячено розвідки та дослідження вітчизняних вчених, таких як: С. Пінчук, М. Лациба, О. Прієшкіна, А. Ткачук та інші. Незважаючи на значний науковий доробок у вирішенні актуальних питань публічного управління, ще недостатньо розкритий зміст комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

**Мета роботи** полягає у висвітленні особливостей та ролі публічної комунікації в діяльності органів місцевого самоврядування Новобузької райдержадміністрації Миколаївської області.

Для досягнення мети дослідження було поставлено такі **завдання**:

- з'ясувати зміст і сутність комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування;
- простежити комунікативну взаємодію органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення взаємодії органів влади з громадськістю;
- охарактеризувати особливості публічної комунікації в діяльності органів місцевого самоврядування;
- дослідити шляхи налагодження дієвої комунікації в місцевому самоврядуванні на прикладі Новобузької РДА Миколаївської області;
- запропонувати заходи щодо підвищення ефективності публічної комунікації в діяльності органів місцевого самоврядування.

**Об'єкт дослідження** – теоретико-організаційні аспекти комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування

**Предмет дослідження** – особливості та роль публічної комунікації в діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

**Методи дослідження:** У ході дослідження було використано: загальнонаукові методи – індукція, дедукція, синтез, конкретизація; емпіричні методи дослідження – аналіз документів, зокрема аналіз нормативно-законодавчих документів, планів та звітів Новобузької райдержадміністрації Миколаївської області, наукової літератури, матеріалів досліджень та аналітичних документів, інформаційні ресурси сайтів та засобів масової інформації.

**Наукова новизна** роботи полягає в тому, що було узагальнено досвід комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування на прикладі Новобузької райдержадміністрації Миколаївської області

**Теоретичне значення** роботи полягає в тому, що здійснено аналіз понять «комунікативна діяльність», «публічна комунікація», «інформація», комунікативний потенціал», «комунікативна взаємодія», уточнено зміст поняття «комунікативна діяльність органів місцевого самоврядування».

**Практичне значення** роботи полягає у проведенні аналізу комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування на прикладі Новобузької райдержадміністрації Миколаївської області, а також аналізу нормативно-законодавчої бази, інформаційних ресурсів офіційних та громадських організацій щодо оцінки комунікативної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. Окремі розділи роботи можуть бути використані при підготовці і проведенні лекційних та семінарських занять для студентів спеціальності «Публічне управління та адміністрування».

**Експериментальна база дослідження** – Новобузька райдержадміністрація Миколаївської області.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та результати дослідження пройшли апробацію в процесі обговорення на Науково-практичній конференції «Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилось у функціонуванні ЄС?» у рамках проекту програми Еразмус+ Жан Моне Модуль «Управління в ЄС та політика європейської інтеграції» (м. Миколаїв, 2 грудня, 2019 р.).

**Публікації:** Основні теоретичні положення й результати дослідження висвітлено:

Гаркавенко, А. Ю. Комунікативна взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості в умовах трансформації [Текст] / А.Ю. Гаркавенко // Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилось у функціонуванні ЄС?: Науково-практична конференція : тези доп., Миколаїв, 2 грудня 2019 р. / ЧНУ ім. Петра Могили.- Миколаїв, 2019.- С. 301-304.

**Структура роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять підрозділи, висновків, списку використаних джерел ( найменування) і додатків. Загальний обсяг роботи - сторінок, основний текст викладено на сторінках.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

**У вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення

виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора

У першому розділі *«Теоретико-організаційні аспекти комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування»* розкрито зміст та сутність комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування, охарактеризовано комунікативну взаємодію органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад, проаналізовано нормативно-правове забезпечення взаємодії органів влади з громадськістю.

У підрозділі 1.1 *«Зміст і сутність комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування»* розкрито зміст і сутність комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування України.

Акцентовано увагу, що головним у розумінні комунікацій вважається постулат, згідно якого державне управління є специфічним видом спеціально побудованої діяльності, як особливого виду діяльності з соціального управління. Мова йде про комунікативну діяльність, яка має свої специфічні особливості, є складовою діяльності державного службовця і має бути спрямована на побудову міцних соціальних зв'язків.

Зазначено, що зміст та сутність комунікативної діяльності реалізуються через функціональні обов'язки держслужбовців, тому підвищення увага до їхніх виступів, дискусій, пояснень, зустрічей з громадськістю є зрозумілою та природною.

Досліджено, що комунікативна діяльність органів місцевого самоврядування на сучасному етапі виступає не як допоміжна складова, а як професійна діяльність держслужбовців, до якої висуваються серйозні вимоги та рівень підготовки самих співробітників органів місцевого самоврядування та структурних підрозділів, що безпосередньо здійснюють цю роботу.

У підрозділі 1.2 *«Комунікативна взаємодія органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад»*.

Досліджено, що саме на рівні органів місцевого самоврядування комунікативна взаємодія органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад є важливою, оскільки саме на місцях повинно вирішуватися більшість питань. Саме тут відбувається налагодження контактів влади з цільовими аудиторіями населення, узгоджується надання публічних послуг з потребами громадян, здійснюється контроль якості цих послуг та оперативне реагування на зміни в інформаційному просторі. Саме інформація і комунікація виступають основою процесу надання послуг.

Наголошено, що комунікативна взаємодія органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, окремими громадянами може набувати різних форм та здійснюватися із застосуванням різних методів залежно від цілей і характеру

діяльності обох суб'єктів, обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень; масова чи індивідуальна комунікація).

Комунікативна взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю знаходить свій вираз в участі інститутів громадянського суспільства у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, які інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина; здійсненні громадського контролю за діяльністю органів публічного управління щодо розв'язання проблем, які мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам влади експертних пропозицій тощо.

У підрозділі 1.3 *«Нормативно-правове забезпечення взаємодії органів влади з громадськістю»* проаналізовано нормативно-законодавчі документи, які регулюють інформаційно-комунікативну діяльність органів місцевого самоврядування з громадськістю.

Зазначено, що при здійсненні комунікативної діяльності у публічному управлінні необхідно спиратися на положення Конституції України, Цивільного та Кримінального кодексів, низки законів України, інших актів, де унормовуються основні засади інформаційної діяльності в цілому та комунікативної діяльності у публічній сфері зокрема, регламентуються питання діяльності засобів масової інформації, регулюються питання здійснення комунікацій в умовах розвитку інформаційного суспільства, в умовах децентралізації тощо.

У другому розділі *«Особливості та роль публічної комунікації в діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації»* охарактеризовано публічну комунікацію як інструмент демократичних перетворень, розкрито особливості налагодження дієвої комунікації в місцевому самоврядуванні, узагальнено практики комунікативного процесу в місцевому самоврядуванні.

У підрозділі 2.1. *«Публічна комунікація як інструмент демократичних перетворень»* розглянуто публічну комунікацію як процес і як явище, як інструмент, за допомогою якою здійснюються якісні перетворення у відносинах «влада-громада». Зазначено, що поширеними формами комунікації в публічному управлінні є: зустрічі, «круглі столи», семінари, зібрання з громадськості; публічні дебати, тематичні зустрічі, виїзний прийом громадян; звіти про розв'язання проблем, опублікування статистичних даних (у вигляді брошур, буклетів, плакатів тощо); оголошення результатів проведених опитувань громадської думки, інших соціологічних досліджень; повідомлення у ЗМІ, на веб-сайтах, у соціальних мережах; брифінги, прес-конференції, участь у прес-турах; участь

посадових осіб у громадських заходах («голока», ювілей відомої особи, фестиваль народних промислів тощо); публічні (громадські) слухання з важливих проблем суспільного життя; урочисті події, святкування державних, національних, місцевих, релігійних свят.

*У підрозділі 2.2 «Особливості налагодження дієвої комунікації в місцевому самоврядуванні» охарактеризовано налагодження дієвої комунікації та особливості цього процесу.* Особливості налагодження комунікації важливі, оскільки суттєво можуть вплинути на формування комунікативного потенціалу та на вибір комунікативних стратегій. Це безпосередня наближеність представників органів місцевого самоврядування до територіальної громади – не лише в географічній площині, а й у площині прийняття та реалізації управлінських рішень; взаємопов'язаність і взаємозалежність членів територіальних громад та органів місцевого самоврядування, яка знайшла відображення в юридичній та політичній практиках українського суспільства; суттєва обмеженість в ресурсах – як людських, так і фінансових.

Зазначено, що особливості комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування визначаються наступним: комунікації органів місцевого самоврядування носять обов'язковий характер і процеси їх здійснення визначаються впливом внутрішніх, зовнішніх факторів та нормативними актами чи розпорядженнями вищих організацій; комунікативні процеси на місцях споживання публічних послуг виступають складовими елементами процедури використання цих послуг (управлінських/адміністративних, громадських, соціальних тощо); через налагодження комунікаційних процесів органи місцевого самоврядування здійснюють оперативний контроль за дієвістю свого впливу на вирішення суспільних проблем; органи місцевого самоврядування мають задовольняти не лише власні інформаційно-комунікаційні потреби, зумовлені завданнями та необхідністю прийняття ефективних управлінських рішень, а й потреби фізичних, юридичних осіб та центральних органів державної виконавчої влади.

*У підрозділі 2.3 «Практики комунікативного процесу в місцевому самоврядуванні» розкрито досвід комунікативного процесу в місцевому самоврядуванні.*

Визначено, що форми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні є, по суті, правовими моделями залучення громадян до управління на рівні територіальної громади, а відтак, проблема їхнього вдосконалення (нормативного, змістовного тощо) відповідає комунікативному завданню місцевого самоврядування щодо активізації громадян до участі у розробці й прийнятті рішень.

Зазначено, що проблемну ситуацію, яка склалася у галузі місцевого самоврядування, тобто там, де безпосередньо відбувається інтенсивний комунікативний

обмін між громадянином (клієнтом-реципієнтом соціальних послуг) та відповідними інституціями (сервіс-донорами цих послуг), треба вирішувати швидко та ефективно, спільними зусиллями органів місцевого самоврядування та громади.

Наголошено, що комунікація стає обов'язковою діяльністю сучасних демократій, оскільки забезпечує участь громадськості в прийнятті рішень і контроль за діями влади, забезпечує відкритість влади для громадськості та громадськості для влади через обмін інформацією, формує довіру громадян до влади і надає можливість органам державної влади та органам місцевого самоврядування отримати підтримку, що у свою чергу, стабілізує суспільні відносини

У третьому розділі *«Шляхи підвищення ролі публічної комунікації в діяльності органів місцевого самоврядування»* надано рекомендації щодо підвищення ролі публічної комунікації в діяльності органів місцевого самоврядування та їх структурних підрозділів, відповідальних за цей напрям роботи.

У підрозділі *«3.1 «Моніторинг комунікативної взаємодії та комунікативного потенціалу»* висвітлено результати дослідження на прикладі комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування Новобугзької райдержадміністрації Миколаївської області. Визначено 4 основних напрями, що демонструють комунікативну діяльність органів місцевого самоврядування Новобугзької райдержадміністрації: взаємодія з політичними партіями, громадська рада ветеранів, консультації з громадськістю, рада волонтерів.

У підрозділі *3.2 «Пропозиції щодо підсилення ролі публічної комунікації»* надано поради щодо застосування методів та стратегій з метою підвищення ролі публічної комунікації як інструменту демократичних перетворень.

Акцентовано увагу на тезі, що громадяни мають знати про діяльність влади, а влада має своєчасно і в повному обсязі надавати інформацію своїм громадянам. Це вимагає свого закріплення в практичних діях органів місцевого самоврядування та громадськості. Активна життєва позиція громадян є потребою і вимогою часу. Органи місцевого самоврядування повинні побачити в цьому переваги і знайти порозуміння через комунікативну діяльність в першу чергу, розглядати публічну комунікацію як інструмент демократичних перетворень.

## **ВИСНОВКИ**

Проведення структурних реформ в Україні вимагає від органів місцевого самоврядування відмовитись від практики інформування населення, а перейти до практики сучасної комунікації. Це можливо за рахунок використання сучасних інформаційно-комунікаційних засобів та технологій та публічної комунікації, яку варто розглядати і як

явище і як процес, і як демократичний інструмент перетворень. Зміст та сутність комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування реалізуються через функціональні обов'язки держслужбовців, тому підвищення увага до їхніх виступів, дискусій, пояснень, зустрічей з громадськістю є зрозумілою та природною.

Комунікативна діяльність органів місцевого самоврядування на сучасному етапі виступає не як допоміжна складова, а як професійна діяльність держслужбовців, до якої висуваються серйозні вимоги та рівень підготовки самих співробітників органів місцевого самоврядування та структурних підрозділів, що безпосередньо здійснюють цю роботу.

Україна потребує ефективної моделі комунікації «влада – суспільство», яка б враховувала, як історичні передумови, так і сучасний досвід провідних європейських країн, моделі, яка дозволить «владі спілкуватися з населенням за демократичними законами, а громадянам комунікувати з урядом на належному рівні».

Комунікативна діяльність органів місцевого самоврядування регламентується значним за обсягом масивом законодавчих і нормативно-правових актів, що забезпечує достатньо детальне унормування багатьох актуальних питань цієї діяльності, проте в окремих випадках призводить до надмірної «зарегульованості» та штучного ускладнення інформаційно-комунікативної сфери в цілому. Під час здійснення комунікативної діяльності необхідно спиратися на положення Конституції України, Цивільного та Кримінального кодексів, низки законів України, інших нормативно-правових актів (указів Президента України, Постанов Кабінету Міністрів України, інших, де унормовуються основні засади інформаційної діяльності в цілому та комунікативної діяльності у публічній сфері зокрема, регламентуються питання діяльності ЗМІ, регулюються питання здійснення комунікацій в умовах розвитку інформаційного суспільства тощо.

За останні роки сформовано низку механізмів залучення громадян до прийняття рішень: регуляторна політика, звернення громадян, всеукраїнський і місцевий референдуми, особистий прийом громадян, інформаційні запити, громадські ради, публічне громадське обговорення, громадські слухання. Але більшість з них не є ефективними через існуючі недоліки комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування.

Комунікація стає обов'язковою діяльністю сучасних демократій, оскільки забезпечує участь громадськості в прийнятті рішень і контроль за діями влади, забезпечує відкритість влади для громадськості та громадськості для влади через обмін інформацією, формує довіру громадян до влади і надає можливість органам державної влади та органам місцевого самоврядування отримати підтримку, що у свою чергу, стабілізує суспільні відносини.

При поясненні суті взаємовідносин та явищ, які відбуваються під час комунікації, застосовуються теоретичні моделі. У такій складній соціальній системі, якою є місцеве самоврядування, дані моделі допомагають з'ясувати види, спрямованість, суб'єкт та об'єкт комунікативного впливу, структуру й особливості формування комунікативного простору, сутність комунікативного потенціалу та умови застосування комунікативних стратегій. При цьому є змога визначити найбільш адекватну модель комунікативного процесу в місцевому самоврядуванні.

В ході дослідження було визначено 4 основних напрями, що демонструють комунікативну діяльність органів місцевого самоврядування Новобузької райдержадміністрації: взаємодія з політичними партіями, громадська рада ветеранів; консультації з громадськістю, рада волонтерів.

Активна життєва позиція громадян є потребою і вимогою часу. Органи місцевого самоврядування повинні побачити в цьому переваги і знайти порозуміння через комунікативну діяльність в першу чергу, розглядати публічну комунікацію як інструмент демократичних перетворень.

Найбільш поширеними є наступні види публічної комунікації: інформування, консультування, діалог, партнерство. Ефективними інструментами публічної комунікації є бесіди, прес-релізи, інформаційні матеріали, статті, прес-конференції, прес-тури, екскурсії, інтерв'ю, звернення, семінари, листи тощо. Варто пам'ятати про комунікаційні стратегії, які використовують у публічній комунікації: стратегія реагування, проактивна стратегія, медіастратегія тощо.

Значення ролі публічної комунікації зростає швидше, ніж можна було це передбачити раніше. У зв'язку з впровадженням та використанням новітніх інформаційно-комунікативних технологій цей процес прискорюється, і може мати як позитивний так і негативний вплив, в залежності від того, як ним скористатись. Недооцінка публічної комунікації призводить до непорозуміння та може закінчитися несанкціонованими протестами та громадською непокорюю.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ**

Гаркавенко, А. Ю. Комунікативна взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості в умовах трансформації [Текст] / А.Ю. Гаркавенко // Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС?: Науково-практична конференція : тези доп., Миколаїв, 2 грудня 2019 р. / ЧНУ ім. Петра Могили.- Миколаїв, 2019.- С. 301-304.

### Анотація

**Гарковенко Анна Юрїївна «Особливості та роль публічної комунікації в діяльності органів місцевого самоврядування» - на правах рукопису. Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили – Миколаїв, 2019 рік.**

У роботі проаналізовано особливості та роль публічної комунікації в діяльності органів місцевого самоврядування, охарактеризовано зміст і сутність комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення взаємодії органів влади з громадськістю, простежено комунікативну взаємодію органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад, досліджено шляхи налагодження дієвої комунікації в місцевому самоврядуванні на прикладі Новобузької РДА Миколаївської області та запропоновано заходи щодо підвищення ефективності публічної комунікації в діяльності органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** «публічна комунікація», «комунікативна діяльність органів місцевого самоврядування», «комунікативна взаємодія», «об'єднана територіальна громада», «комунікативний процес в місцевому самоврядуванні».

### SUMMARY

**Garkovenko Anna George of «Feature and role of public communication in activity of organs of local self-government» - on rights for a manuscript. Master's degree work on the receipt of educational degree master's «degree». A Black Sea National University of the name of Peter Mogili is Mikolaiv, 2019.**

In work features and role of public communication are analysed in activity of organs of local self-government, maintenance and essence of communicative activity of organs of local self-government is described in the conditions of decentralization. The normatively legal providing of co-operation of organs of power is analysed with public, communicative co-operation of organs of local self-government and incorporated territorial societies is traced, probed ways of adjusting of effective communication in local self-government on the example of Novobuz'koy RDA the Mikolaiivskoy area and measures are offered on the increase of efficiency of public communication in activity of organs of local self-government.

**Keywords:** «public communication», «communicative activity of organs of local self-government», «communicative co-operation», «communicative process in local self-government».