

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

PECULIARITIES OF PROVIDING COMMUNICATIVE POLICY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

Шотурма Н.В.,

кандидат політичних наук,

старший викладач кафедри журналістики

Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

Механізми комунікативної взаємодії органів самоврядування та громадськості визначаються важливими факторами демократизації держави, забезпечують ефективність двостороннього процесу прийняття рішень і формування ціннісної системи політичної активності населення.

Щодо системи управління комунікативної діяльності, то вона складається з органів управління на місцях, а також опосередковано – із громадськості, а саме громадських організацій та соціальних груп, здатних впливати на процес прийняття рішень. У такому процесі провідну роль відіграють інформаційні служби, метою яких є всебічне, оперативне інформування громадськості про діяльність відповідної ради, виконавчих органів та їх посадових осіб, виконавчого комітету про ухвалені рішення й плани роботи, для роз'яснення принципів управління громадою та заходів щодо їх здійснення.

Ключову роль у формуванні позитивного іміджу місцевого самоврядування відіграють механізми й процедури зворотного зв'язку із громадськістю, а не різноманітні форми інформування й односторонньої комунікації.

Важливість інформаційної відкритості в місцевому управлінні визнається ступенем довіри між громадянами та органами державної влади, а також розвитком принципів участі громадськості, що є одним з основних аспектів належного урядування.

Публічність влади, відкритість інформації та адекватна поінформованість населення сприяють становленню налагодженого каналу зворотного зв'язку, формують свідому політичну участь громадян, надають можливості для обґрунтованої відповіді та раціонального впливу громадськості на державні рішення.

Підсумовуючи, у сенсі законодавчого забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації Україна поступово наближається до міжнародних та європейських стандартів, однак його реалізація на практиці стикається із низкою труднощів, що гальмують процеси розвитку громадянського суспільства, знижують ефективність функціонування органів державної влади.

Ключові слова: комунікативна політика, органи місцевого самоврядування, громадськість, доступ до публічної інформації, комунікація.

The mechanisms of communicative interaction between self-government bodies and the public are determined by important factors of democratization of the state, ensure the effectiveness of the bilateral decision-making process and the formation of a valuable system of political activity of the population.

As for the management system of communicative activity, it consists of local authorities and indirectly – from the public, namely public organizations and social groups, capable of influencing the decision-making process. In this process, information services play a leading role, aiming to comprehensively, promptly inform the public about the activities of the relevant council, executive bodies and their officials, the executive committee about the decisions and work plans adopted, to explain the principles of community management and measures for their implementation.

The key role in shaping a positive image of local self-government is played by the mechanisms and procedures of public feedback, not the various forms of information and one-sided communication.

The importance of informational candor in a local government is admitted as a degree of trust between citizens and public authorities. And also it is admitted as principals' improvement of public participation, which is one of the basic aspects of a loyal government.

Publicity of the government, openness of information and adequate public awareness contribute to the formation of a well-established feedback channel, form a conscious political participation of citizens, provide opportunities for a reasonable response and rational public influence on government decisions.

In conclusion, in terms of legislative provision of the right of citizens to access public information, Ukraine is gradually approaching international and European standards, but its implementation in practice faces a number of difficulties that slow down the development of civil society, reduce the efficiency of public authorities.

Key words: communication policy, local authorities, the public, access to public information, communication.

Постановка проблеми. Дослідження обґрунтоване низкою об'єктивних причин: важливістю інтерпретації основних детермінантів «комунікативної політики»; необхідністю продовження процесу щодо регулювання основ комунікаційного

діалогу, що було загальмовано після схвалення Концепції проєкту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»; доцільністю в аналізі та імплементації польського досвіду; визначенням комплексу рекомендацій

та напряму подальшого реформування. Чинником успішності дослідження має бути трансформація інструментів комунікативної політики на місцях задля встановлення і реалізації транспарентних взаємовідносин з громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різні аспекти процесу зворотного зв'язку в комунікативній взаємодії вивчали О. Трухачов (зворотний зв'язок у політичній комунікації), О. Совгіря (принципи відкритості, прозорості та гласності в діяльності влади), А. Баровська (державна комунікативна політика), В. Юрченко (комунікативні технології взаємодії), О. Корнійчук (інструментальне значення зв'язків із громадськістю), М. Тур.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є визначення особливостей комунікативної політики органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Сучасний інститут місцевого самоврядування в Україні вимагає вироблення дієвих механізмів партнерства влади та громади, підвищення результативності діяльності неурядових організацій й формування нових стандартів комунікації. А саме впровадження такої організаційної ролі для місцевої влади, зорієнтованої на користь громад, та удосконалення інститутів прямого народо-владдя в комунікативному управлінні.

Важливим завданням органів самоврядування є надання публічних послуг населенню для забезпечення задоволення його потреб у різних сферах життєдіяльності, координація інтересів місцевих товариств, громадянина, держави, політичних партій. Реалізація цих завдань своєю чергою потребує відповідного комунікативного забезпечення. Саме інформація та комунікація складають основу процесу надання послуг. Якщо комунікація розглядається як процес, то інформація – це те, що передається в ході цього процесу [1].

Відтак комунікативну діяльність можна розглядати як внутрішній складник державно-управлінського процесу і як зовнішньо й внутрішньо спрямовані зв'язки з громадськістю й персоналом, що вимагає своїх правил, методів, засобів, технологій. Тобто до комунікативної діяльності місцевої влади належать три блоки завдань: забезпечення інформаційного обслуговування органів місцевого самоврядування; налагодження комунікації з «внутрішніми клієнтами» – посадовцями місцевого самоврядування; забезпечення комунікативної взаємодії із «зовнішніми клієнтами» – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства) [2].

Тобто здійснення комунікативної діяльності треба розглядати як інтегрований комплекс правових та інституційних складників, які базуються на основоположних нормативно-правових актах

і використанні відповідних методів управління, спрямованих на задоволення інформаційно-комунікативних потреб населення та організації діяльності структурних підрозділів.

Систему управління комунікативної діяльності місцевих органів визначаємо як взаємодію безпосередньо органів управління на місцях (органи місцевого самоврядування та посадовці місцевого самоврядування) і громадськості (населення, громадські організації, соціальні групи, бізнесові структури, які здатні суттєво впливати на процес прийняття управлінських рішень).

Зазначимо, що систему місцевого самоврядування утворюють:

- сільські, селищні та міські ради, об'єднані територіальні громади, які мають право створювати власні виконавчі органи для безпосередньої реалізації функцій і виконання рішень у межах законодавчо визначених повноважень органів місцевого самоврядування;

- районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси сіл, селищ, міст;

- органи самоорганізації населення, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на певній території в межах села, селища або міста.

Варто відзначити, що, хоча органи місцевого самоврядування є суб'єктом комунікативних відносин, здебільшого і їх участь у здійсненні комунікативної політики здебільшого схожа з діяльністю органів виконавчої влади, проте особливістю їх компетенції є територіальна обмеженість відповідно до адміністративно-територіального поділу та пряма співпраця місцевого рівня влади й громади.

Уперше формування інформаційних служб розпочалося з моменту запровадження інституту президентства (1992 р.), коли в структурі Адміністрації Президента України було створено прес-службу глави держави, і відтоді розпочався фактичний процес налагодження основ зв'язків із громадськістю в органах державної влади. Продовженням законодавчого унормування став Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року, в якому фіксувалося право створення в державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації. Цей перший етап характеризувався здебільшого кількісним насиченням штатів пресових та інших служб, що здійснюють функції зв'язків із громадськістю, фахівцями, щодо якісного наповнення – це питання актуальне й сьогодні [3].

Важливим законодавчим регулятором став Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (1997), який визначив понятійні

та функціональні особливості. Відтак інформаційні служби органів місцевого самоврядування характеризуються як структурні підрозділи цих органів, що виконують інформаційно-аналітичні функції й забезпечують зв'язки із засобами масової інформації, громадськістю. Функціонувати інформаційні служби можуть у формі інформаційних управлінь, інформаційно-аналітичних підрозділів, прес-служб, прес-центрів, центрів громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарів та прес-аташе з відповідним апаратом. Така відмінність підходів до структурних одиниць виражається в неможливості прийняття типових положень та приведення діяльності інформаційних служб до спільного знаменника. До цього слід додати відсутність актів, у яких повинна бути визначена структура виконавчих органів рад. Тому створення інформаційного підрозділу та формування його структури належить безпосередньо до компетенції ради.

Варто взяти до уваги комунікативну роль секретаря сільської, селищної, міської ради, а також голови районної, обласної, районної у місті ради, які здійснюють інформаційні функції, забезпечують роботу з розгляду звернень громадян та доступу до публічної інформації відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» (ст. 50 п. 3; ст. 55 п. 6) [4].

Узагальнюючи, відзначимо, що головними завданнями інформаційної системи місцевого самоврядування в робочому режимі функціонування є:

- забезпечення представницької та управлінської діяльності сільської, селищної, міської ради;
- забезпечення управлінської діяльності голови та виконавчих органів місцевого самоврядування;
- забезпечення інформаційної взаємодії влади та громади;
- забезпечення інформатизації органів місцевого самоврядування.

Ключову роль у формуванні позитивного іміджу місцевого самоврядування відіграють механізми й процедури зворотного зв'язку із громадськістю, а не різноманітні форми інформування й односторонньої комунікації. Оскільки прорахунком є переважно прес-посередницька діяльність, яка має ситуаційний і безсистемний характер та відрізняється короткостроковістю акцій, розрахованих на моментальний, одноразовий ефект.

Навіть більше, ставлення громадськості до влади буде позитивним, навіть якщо муніципальні органи менше пропагуватимуть свою діяльність та організовуватимуть публіситі своїх заходів, натомість почнуть активніше вивчати думку громадськості з найважливіших питань і зважати на неї в процесі прийняття рішень із нагальних проблем. Особлива роль у цій роботі

має належати органам самоврядування, чия діяльність за визначенням має бути публічною та покликаною розв'язувати стратегічні проблеми муніципального рівня.

Отже, основним завданням діяльності комунікаційних підрозділів є створення доброзичливого ставлення населення до державних, громадсько-політичних, господарсько-економічних та інших інститутів суспільства (функція інформування та репрезентаційна), а також функції, пов'язані з обробкою інформації та запитів від громадян, моніторинг громадських настроїв.

До переліку недоліків комунікації між органами державної влади та суспільством відносять також нечіткість функцій комунікативних підрозділів, прийняття без обговорення з ними управлінських рішень, у деяких випадках – незадовільну фахову компетентність працівників цих підрозділів. Місцеві службовці не завжди відзначаються умінням чи прагненням дохідливо, своєчасно пояснити або прокоментувати певний факт. У результаті дії й наміри влади можуть викликати нерозуміння, неприйняття з боку суспільства, що може негативно вплинути на ефективність державної політики. Доцільно врахувати наявність значного апарату управління, що сприяє бюрократизації, тінізації соціальних мереж та корупції. Відтак питання прозорості та відкритості органів влади постає важливою умовою ефективного комунікативного процесу, що буде розкрито в наступному підрозділі [5].

Погоджуючись з думкою авторів праці «Комунікативний процес у місцевому самоврядуванні», відзначимо, що для налагодження дієвої комунікації в місцевому самоврядуванні, зокрема органів місцевого самоврядування та їхніх працівників, необхідно реалізувати такі положення: по-перше, це безпосередня наближеність представників органів місцевого самоврядування до територіальної громади – не лише в географічній площині, а й у площині прийняття й реалізації управлінських рішень; по-друге, така взаємозалежність членів територіальних громад та органів місцевого самоврядування повинна відображатись у юридичній та політичній практиках українського суспільства; по-третє, належна якість управлінських послуг і відповідність соціально-значимим ідеям розвитку суспільства [6].

Загалом робота комунікативних служб у всіх її проявах стане ефективною лише за умови, коли органи влади, отримуючи повну інформацію про суспільну думку, будуть використовувати її в ролі органічно вбудованої частини як у процес прийняття державних рішень, так і в механізми діяльності самоврядних органів.

Діяльність місцевої влади не повинна зводитись до формального виконання законодавчих приписів, а має стати дієвим інструментом для

забезпечення взаємодії громади та органів місцевого самоврядування, залучення громадян та громадських інституцій до вирішення місцевих питань. Пряма взаємозалежність відкритості влади й довіри до неї є вагомим причиною для того, щоб приділяти постійну увагу комунікативному складникові в діяльності місцевої влади. Аналіз актів законодавства, що регулюють питання комунікації органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю, свідчить, що вони не враховують розвиток нових інформаційно-комунікативних технологій. До того ж цими актами врегульовано лише певні форми комунікації з громадськістю. Таким чином, механізм здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування актами законодавства залишається невизначеним.

Питання прозорості та відкритості влади в умовах реформування діяльності органів місцевого самоврядування відіграє не останню роль. В інтеграційному просторі відбуваються процеси посилення ролі та значення інформації як для суспільства в цілому, так і в житті кожного громадянина.

Погоджуючись з дослідженням О. Корнійчука, відзначимо, що однією із передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість. Саме відкритість влади, її спроможність та готовність до діалогу з різними суспільними силами здебільшого визначають внутрішньополітичну ситуацію й загалом впливають на процеси соціально-економічного розвитку регіонів. Відомо, що відкритість визначається трьома основними аспектами: якістю чинного нормативно-правового забезпечення, згідно з яким органи управління функціонують; існування дієвих та конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної й місцевої влади; рівнем політичної культури, який існує у суспільстві й зокрема в державному апараті [7].

Закладені підвалини регулювання інформаційних відносин декларують упровадження в органах місцевого самоврядування основних компонентів європейської моделі відкритості та прозорості інформації, підвищення її якості й доступності для надання можливості людині, громадянину, інститутам громадського суспільства брати участь у місцевих справах, доступу до суспільно важливої інформації, що сприяє захисту прав людини.

Одним з головних критеріїв демократії в країні є доступ громадян до інформації, на що неодноразово звертає свою увагу міжнародне співтовариство. Виокремлюється цілий комплекс проблем, що заважають забезпеченню доступу громадян до інформації. Основна з них – це невиконання державними органами влади норм законодавства про відкритість державного управління.

Прийняття 13 січня 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації» стало не лише кроком на шляху виконання міжнародно-правових зобов'язань України відповідно до Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» тощо, а й важливою подією у суспільно-політичному житті України.

У міжнародно-правових документах закладено стандарти, яких рекомендовано дотримуватися національним урядам і парламентам під час ухвалення законодавства щодо доступу до публічної інформації та його застосування на практиці. Завдяки низці міжнародно-правових документів установлені обов'язкові вимоги щодо надання інформації, термінів, процедур і правил оприлюднення вичерпної інформації у процесі прийняття рішень у державному управлінні. Поступово були оформлені базові принципи доступу до інформації, що є у розпорядженні всіх органів державної влади, оскільки вимоги доступу до публічної інформації поширилися на законодавчі й судові органи. Міжнародні стандарти щодо реалізації права на доступ до публічної інформації впродовж останніх десятиріч послідовно визначалися в низці міжнародно-правових документів, передусім таких:

– Рекомендація № 854 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів, та свободу інформації»;

– Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів» 1981 р.;

– Рекомендація Rec (2002) 2 Комітету Міністрів Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» 2002 р.;

– Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» 2008 р.;

– Орхуська Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» 1998 р.;

– «Йоганесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації», «Право громадськості знати. Принципи законодавства про свободу інформації», «Модельний закон про свободу інформації» міжнародної неурядової організації «Артикль 19»¹⁰, яка розробила міжнародні стандарти «Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації», на основі яких будь-хто може визначити, чи насправді закони його країни дозволяють мати та гарантують доступ до офіційної інформації. Ці принципи встановлюють шляхи, за допомогою яких уряди можуть досягти максимальної відкритості відповідно до міжнародних стандартів.

Всі ці основні міжнародні принципи важливі, оскільки вони забезпечують критерій для перевірки того, чи насправді національний закон розширюватиме доступ громадськості до інформації. Звичайно, не всі українські закони відповідатимуть цим критеріям. Але дані керівні засади забезпечують критерій якіснішої практики, корисної для пояснення чинних законів та у проведенні правової реформи.

Отже, у сенсі законодавчого забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації Україна поступово наближається до міжнародних та європейських стандартів, однак його реалізація на практиці стикається із низкою труднощів, що гальмують процеси розвитку громадянського суспільства, знижують ефективність функціонування органів державної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бажинова О. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації. *Публічне управління : теорія та практика*. Харків, 2012. Вип.4. с. 196–201.
2. Бебик В. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка паблік рилейшнз. Київ: 2005. с.440.
3. Корнійчук О. Реалізація інформаційної політики на регіональному рівні та шляхи підвищення її ефективності. *Демократичне врядування. Науковий вісник ЛПІДУ НАДУ*. 2011. Вип. 6. URL: http://mmdc.narod.ru/books/freedom_of_info_principles.html
4. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід. Довідник. Донецьк. 2011. 96 с.
5. Петрова І. Інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування в сучасній Україні *Наукові праці. Серія: Історія*. 2011. Т. 147, вип. 134. 45–48 с.
6. Принципи Артикаля 19: Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації. URL: http://mmdc.narod.ru/books/freedom_of_info_principles.html.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Руденко О.М., Чмига В.О. Комунікативний процес у місцевому самоврядуванні : навч. посіб. уклад. В.В. Святненко. Київ : НАДУ, 2013. 84 с.
9. Соляник К.М. Зв'язки з громадськістю в контексті реалізації державної політики України. *Державне будівництво*. 2012. №2. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html>.
10. Терещенко Д.А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Харків, 2009. 19 с.