



DOI 10.37491/UNZ.72.9  
УДК 353.5



Наталія ЛЕВЧЕНКО<sup>1</sup>,  
Надія ДАЦІЙ<sup>2</sup>,  
Ігор РОДЧЕНКО<sup>3</sup>

## КОМУНІКАЦІЙНА СТРАТЕГІЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ПОВОДЖЕННЯ З МУНІЦИПАЛЬНИМИ ВІДХОДАМИ

*Констатовано, що перевантаження сміттєвих полігонів стало великою екологічною загрозою довкіллю та суспільному життю, масштаби якої невпинно зростають. Вказано, що принцип «розширеної відповідальності виробника» в Україні так і не спрацював. Підкреслено, що з адміністративно-територіальним реформуванням весь тягар поводження з муні-*

<sup>1</sup> доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри підприємництва, торгівлі та біржової діяльності,  
Національний університет «Запорізька політехніка»  
[Levchenkon65@gmail.com](mailto:Levchenkon65@gmail.com),  
<https://orcid.org/0000-0002-3283-6924>.

<sup>2</sup> доктор наук з державного управління,  
професор кафедри економічної теорії,  
інтелектуальної власності та публічного управління,  
Житомирський національний агроекологічний університет  
[rvps@i.ua](mailto:rvps@i.ua),  
<https://orcid.org/0000-0003-0640-6426>.

<sup>3</sup> кандидат наук з державного управління,  
головний державний інспектор,  
Координаційно-моніторингова митниця Держмитслужби (м. Київ)  
[larisa8817@gmail.com](mailto:larisa8817@gmail.com),  
<https://orcid.org/0000-0003-1240-761X>.



ципальними відходами покладено на органи місцевого самоврядування. Наголошено на потребі активізації діалогу органів місцевого самоврядування та громадськості з питань поводження з муніципальними відходами. Встановлено, що тривалий час комунікативна взаємодія між органами державної влади та громадськістю із зазначених питань обмежувалась виключно зверненнями та скаргами. Акцентовано, що нині громадськість потребує на більш досконалий комунікативний механізм взаємодії з органами місцевої влади, який би завдяки зворотному інформаційному зв'язку забезпечив досягнення позитивного комунікативного ефекту та сприяв перетворенню інформації на рішення, а рішення — на дії. Обґрунтовано, що вирішення цього питання є можливим за розробки комунікативної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості, здатної забезпечити сталий розвиток територій завдяки поліпшенню стану полігонів й сміттєзвалищ, організації роздільного збирання сміття та його рециклінгу. Запропоновано етапологію розробки комунікаційної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у вирішенні питань поводження з муніципальними відходами з урахуванням її сумісності з іншими концепціями, стратегіями та планами розвитку територій. Деталізовано кожен з етапів розробки комунікаційна стратегія взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. Обґрунтовано, що запровадження на практиці запропонованої етапології розробки комунікаційної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у вирішенні питань поводження з муніципальними відходами дозволить спростити процес її розробки та забезпечить чіткість визначення найбільш доречних каналів комунікації з кожною з пріоритетних груп стейкхолдерів, зацікавлених у зростанні відсотка охоплення територій наданням послуг з поводження з твердими побутовими відходами, поліпшенні стану полігонів та сміттєзвалищ, що нині стали загрозою навколишньому середовищу та суспільному життю.

**Ключові слова:** стратегія, комунікаційна стратегія, стратегія взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості, муніципальні відходи.

Європейська інтеграція як демократична відповідь на виклик доби трансформації від лінійної до циркулярної моделі економіки потребує на активізацію діалогу органів місцевого самоврядування (ОМС) та громадськості з питань поводження з муніципальними відходами. Тривалий час комунікативна взаємодія між органами державної влади та громадськістю із зазначених питань обмежувалась виключно зверненнями та скаргами, що позбавило громадянське суспільство потенціалу власного розвитку, а відтак і можливості впливати на прийняття органами місцевого самоврядування рішень щодо поводження з муніципальними відходами. Тож нині громадськість потребує на більш досконалий комунікативний механізм взаємодії з органами місцевої влади, який би завдяки зворотно-



му інформаційному зв'язку забезпечив досягнення позитивного комунікативного ефекту та сприяв перетворенню інформації на рішення, а рішення — на дії [1, с. 192]. Вирішення цього питання є можливим за розробки комунікативної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості, здатної забезпечити сталий розвиток території завдяки поліпшенню стану полігонів й сміттєзвалищ, організації роздільного збирання сміття та його рециклінгу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій засвідчує, що впродовж останніх років науковці у галузі державного управління активно працюють над питаннями комунікативної взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськістю. Серед вітчизняних учених вагомий внесок у теорію і практику державного управління комунікативними зв'язками зробили такі вчені, як: В. Бебик, С. Довгий, М. Михальченко, А. Новицький, В. Цимбалюк та інші. Проте серед наукових напрацювань до тепер бракує тематичних досліджень прагматичного характеру, зокрема з обґрунтування доцільності впровадження принципу партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення та проведення відповідної роз'яснювальної роботи, а й розробки комунікаційної стратегії, спрямованої на налагодження ефективного зворотного зв'язку, встановлення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування тощо. У зв'язку з цим, існує нагальна потреба у визначенні основних етапів розробки комунікативної стратегії щодо інформаційного обміну між органами місцевого самоврядування і громадськістю, зокрема з питань поводження з муніципальними відходами.

*Метою статті* є деталізація етапologії розробки комунікаційної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у вирішенні питань поводження з муніципальними відходами.

Підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та підтвердження європейського шляху розвитку зумовлює необхідність здійснення у країні реформ місцевого самоврядування з урахуванням європейського досвіду децентралізації та вирішення проблем розвитку територій, серед яких на особливу увагу потребує проблема управління муніципальними відходами. Важливість та актуальність даної проблеми зумовлена досить гострою ситуацією, що склалась у сфері поводження з муніципальними відходами в країні. Обсяги накопичених муніципальних відходів на полігонах та сміттєзвалищах лише за 2018 рік вражають своїми розмірами (табл. 1):

Дані табл. 1 переконливо засвідчують, що ситуація з відходами у країні набула катастрофічних масштабів. Сміттєві полігони вже зараз займають близько 3 % усієї території країни і продовжують збільшуватися в розмірах. Нині їх розмір за своєю площею перевищує територію Кіпру. При цьому більшість з них морально та фізично застаріли й вичерпали свій ресурс заповнення муніципальними відходами. Їх перевантаження стало великою екологічною загрозою довкіллю та суспільному життю, масштаби якої невпинно зростають [3, с. 62].



Таблиця 1

Обсяги накопичених муніципальних відходів на полігонах  
та сміттєзвалищах протягом 2018 р.

Область	Обсяги захоронення на полігоні (звалищі) - всього		у тому числі:			
			від початку експлуатації полігону (звалища)		за звітний період	
	м <sup>3</sup>	т	м <sup>3</sup>	т	м <sup>3</sup>	т
Вінницька	30712461,2	6127226,3	29379092,3	5889129,7	1333368,9	238096,6
Волинська	14071125	3860345	12908425	3688752	1162700	171593
Дніпропетровська	39214256,8	6512256	33596207,3	5672628,1	5618049,5	839627,9
Донецька	116389839,9	29022676,7	113382229,2	28153316,7	3007610,7	869360,0
Житомирська	25244551,3	6749307,3	23899872	6448425,6	1344679,3	300881,7
Закарпатська	10486209,8	3269277,1	9230817,5	2971422,3	1255392,3	297854,8
Запорізька	48329696	12107336,1	44837315	11525272,1	3492381	582064
Івано-Франківська	15801772,7	3684538,1	14879262	3513798	922510,7	170740,1
Київська	25752956,9	44320887,2	24529733,8	44114539,8	1223223,1	206347,4
Кіровоградська	16818683,3	4041528,9	14784466,6	3431263,9	2034216,7	610265,0
Луганська	14518574,3	3816962,3	13895358,0	3671120	623216,3	145842,3
Львівська	577193039,4	7363933,3	573381821,5	6715983,0	3811217,8	647950,2
м. Київ	46013950,2	12367832,2	42679247	11629582,2	3334703,2	738250,0
Миколаївська	69450000	14772600	68300000	14543100	1150000	229500
Одеська	12481375,4	3120343,1	6383803	1595950	6097572,4	1524393,1
Полтавська	41694435,6	8045856,3	39931856,1	7695657,1	1762579,5	350199,2
Рівненська	32951064	7693398,3	31843483,7	7500070,6	1107580,3	193327,7
Сумська	12513625,8	415314,9	11750335,6	219600,4	763290,2	195714,5
Тернопільська	22194772	5484775	21430910	5316610	763862	168165
Харківська	77216590,2	15294366,7	73482908,9	14637367,1	3733681,3	656999,6
Херсонська	27759106	8180191	26979244	7970729	779862	209462
Хмельницька	45751076,4	9370638,5	44162409,4	9128615,8	1588667,0	242022,7
Черкаська	14283078	2750796	13172710	2529606	1110368	221190
Чернівецька	10470806,2	974802,7	9625939,3	949208,9	844866,9	25593,8
Чернігівська	32880907,1	8088614,6	31753130,4	7861099,8	1127776,7	227514,8
Всього по Україні:	1380193954	227435804	1330200578	217372848	49993376	10062955

Джерело: [2].

Окрім того відсутність ефективної системи збирання муніципальних відходів призводить до щорічної втрати вагомого ресурсного потенціалу для переробної промисловості України у вигляді відходів паперу і картону від 1,5 до 1,6 млн тонн, скла — 1,0 млн тонн, полімерів — 0,6 млн тонн та ін. Між тим, як показує досвід залучення відходів у господарський обіг у розвинутих країнах, зазначена індустрія стає все масштабнішою, завдяки ній формується значна частина ВВП та задіяні сотні тисяч працівників.

На жаль, європейська модель принципу «розширеної відповідальності виробника» в Україні так і не набула поширення. Натомість весь тягар вироблення рішень з питань поводження з муніципальними відходами покладено на органи місцевого самоврядування. Відсутність фінан-



сування та невизнання питань поводження з відходами пріоритетними призвели до екологічних загроз довкіллю та суспільному життю [4, с. 130].

Встановлення розумного поводження з муніципальними відходами можливе за умови розробки органами місцевого самоврядування комунікаційної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у вирішенні питань поводження з муніципальними відходами, формування якої має розпочинатись з чіткості усвідомлення понять «комунікації», «комунікаційна політика», «комунікаційна стратегія» та ін.

Термін «комунікація» у державному управлінні визначається як ефективний управлінський засіб розвитку та реалізації заходів, необхідних для досягнення поставленої мети. Тому комунікаційна діяльність органів місцевого самоврядування повинна мати стратегічний характер, бути продуманою та здійснюватись відповідно до комунікаційної політики місцевих органів влади [5, с. 197].

Комунікаційна політика є політикою територіального рівня, спрямованою на налагодження адекватної й ефективної взаємодії між громадськістю та органами місцевого самоврядування через прозорість рішень, відкритість дій та відповідальність місцевих органів влади перед громадами, яка завдяки засобам зв'язку і соціально-комунікативним технологіям інтегрується в комунікативний процес — процес можливості громадськості висловлювати свою думку та бути почутими.

Комунікаційна політика є фундаментальною основою розробки комунікаційної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у вирішенні питань поводження з муніципальними відходами, під якою варто розуміти комплексну програму дій, спрямовану на підвищення рівня довіри до органів місцевого самоврядування, покращення їх іміджу (завдяки запровадженню системних комунікацій з цільовими аудиторіями, підвищенню обізнаності громадян про вжиття заходів щодо поліпшення поводження з муніципальними відходами, а також формування критичного рівня нетерпимості до порушників чинного законодавства з питань поводження з відходами та встановлених санітарних норм щодо полігонів та сміттєзвалищ), а також нівелювання хибних стереотипів щодо їх бездіяльності та бюрократизму.

Першочерговим етапом розробки комунікаційної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у вирішенні питань з поводженням з муніципальними відходами повинен стати етап цілепокладання, багатозначність якого має бути реалізовано у розбудові «дерева завдань» — структурованої, побудованої за ієрархічним принципом сукупності завдань, з чітко виокремленою головною метою, субцілями першого, другого та подальших рівнів, а також системою завдань, вирішення яких забезпечить досягнення головної мети [6, с. 38].

Наступним етапом є визначення органами місцевого самоврядування принципів поводження з муніципальними відходами:

— принципу «забруднювач платить», основу якого становить запобігання, зниження та за можливістю ліквідація забруднення та завданої шкоди навколишньому середовищу коштами забруднювача (особою, яка прямо чи опосередковано завдає шкоди навколишньому середовищу або



створює умови, що ведуть до такої шкоди) [7, с. 88]. Цей принцип мотивує до зменшення шкідливого впливу на навколишнє середовище через запровадження екотехнологій;

— принципу запобігання та обережності, який базується на вжитті заходів із упередження завдання шкоди навколишньому середовищу, що означає, якщо існує підозра, що визначені дії можуть мати негативний вплив на навколишнє середовище, то краще не вчиняти даних дій зовсім, ніж чекати, поки наукові дослідження доведуть причинний зв'язок між такими діями та негативними наслідками [8, с. 135];

— принципу профілактики, основною ідеєю якого є вжиття превентивних захисних заходів, які по суті є контролем існуючих ризиків та загроз навколишньому середовищу;

— принципу справедливості між поколіннями, тобто екосправедливості між представниками різних поколінь, змістовна складова якого полягає в гарантуванні передачі майбутнім поколінням екосистем територій у стані, спроможному здійснювати найважливіші функції, що не можуть бути замінені штучно створеними техногенними системами [8, с. 138];

— принципу диференційованої відповідальності, зміст якого полягає в тому, що кожен несе свою частку відповідальності за завдання шкоди навколишньому середовищу;

— чи інших.

Черговим етапом розробки комунікаційної стратегії повинно стати оцінювання комунікаційної спроможності органу місцевого самоврядування, здійснення якого можливе завдяки PEST-аналізу (який полягає у виявленні впливу політичних, економічних, соціальних та технологічних факторів зовнішнього середовища на комунікаційну діяльність ОМС), SWOT-аналізу (що зосереджується на вивченні сильних та слабких сторін комунікаційної діяльності ОМС, її можливостей та загроз), фрактальному аналізу (спрямовану на вивчення комунікаційної діяльності за фрактами) та ін.

Не менш важливим при розробці комунікаційної стратегії слід визнати й етап визначення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у вирішенні проблем поводження з муніципальними відходами, на якому першочергово варто здійснити ідентифікацію та пріоритизацію стейкхолдерів, вивчити їх інтереси та можливість впливу на прийняття рішень щодо поводження з відходами, а також оцінити рівень їх збалансованості.

При розробці комунікаційної стратегії не варто ігнорувати й супутні стратегії розвитку територій, зокрема, цифрову стратегію, стратегію сталого розвитку та ін., а отже, їх вивчення та встановлення взаємозв'язку з комунікаційною стратегією повинні стати черговим етапом розробки.

Вивчення комунікаційної спроможності органів самоврядування, інтересів стейкхолдерів та можливості їх впливу на прийняття рішень щодо поводження з муніципальними відходами, а також вивчення супутніх стратегій та їх взаємозв'язку з комунікаційною дозволять чітко розподілити головні ідеї комунікаційної стратегії за пріоритетними групами стейкхолдерів та визначитись з найбільш доречними каналами комуніка-



ції з кожною з них, зокрема: медіа-заходами, електронною розсилкою, громадською просвітою, громадськими слуханнями тощо.

Визначившись з основними елементами комунікаційної стратегії варто перейти до розробки робочого плану реалізації комунікаційної стратегії взаємодії органу місцевого самоврядування з громадськістю, а саме визначитись з бюджетом комунікаційної стратегії, можливими джерелами фінансування та часовими рамками її реалізації.

І останнім, тобто завершальним етапом розробки комунікаційної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у вирішенні питань поводження з муніципальними відходами, повинна стати діагностика її очікуваної ефективності (рис. 1). Цікавим у цьому аспекті вважаємо напрацювання Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії, яким розроблено дієвий діагностичний інструмент під назвою CLEAR [9, с. 112].

Цей інструмент охоплює п'ять факторів, які впливають на участь громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні:

C — можуть робити, а саме мають ресурси, вміння та знання для участі;

L — бажать, а саме мають відчуття приналежності, яке підсилює участь;

E — уповноважені, а саме отримали можливість для участі;

A — запрошені, а саме мобілізовані для участі офіційними органами влади або групами волонтерів;

R — відчувають зворотній зв'язок, а саме бачать приклади того, як їхня думка береться до уваги. Практичне застосування CLEAR доводить, що участь громадян є найбільш успішною, коли вони можуть робити, мають бажання, уповноважені, запрошені та відчувають зворотній зв'язок [10, с. 60].

Отже, запровадження на практиці поданих пропозицій щодо етапologії розробки комунікаційної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у вирішенні питань поводження з муніципальними відходами дозволить спростити процес її розробки та забезпечить чіткість визначення найбільш доречних каналів комунікації з кожною з пріоритетних груп стейкхолдерів, зацікавлених у зростанні відсотка охоплення територій наданням послуг з поводження з твердими побутовими відходами, поліпшенні стану полігонів та сміттєзвалищ, що нині стали загрозою навколишньому середовищу та суспільному життю.



**Рис. 1. Етапология розробки комунікаційної стратегії взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у вирішенні питань поводження з муніципальними відходами**

*Джерело:* складено авторами.





### Список використаних джерел

1. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 2 (21). С. 190–201.
2. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2018 рік [14.03.2019]. *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL : <http://bit.ly/2U44iZ9>.
3. Насіров М. Ф. Діагностика ресурсозабезпечення як визначального фактору прийняття рішення щодо реалізації екопроєкту з ресайклінгу відходів пластику. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 61–66.
4. Мельник О., Обіюх Н. Правові аспекти регулювання відносин у сфері поводження з побутовими відходами на муніципальному рівні в Україні та ЄС в умовах децентралізації. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. С. 127–131.
5. Кучабський О. Г., Бажинова О. А. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 196–201.
6. Воронов О. І. Цілепокладання як механізм формування управлінських рішень у публічній сфері. *Держава та регіони*. 2017. № 1 (57). С. 33–38.
7. Микієвич М. М., Андрусевич Н. І., Будякова І. О. Європейське право навколишнього середовища. Львів : Екоправо-Львів, 2004. 256 с.
8. Колесник В. Ю. Поняття та загальна характеристика принципів екологічної політики Європейського Союзу. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. № 1. С. 130–141.
9. Лацуба М. В., Лукеря І. М., Ващук-Огданська О. Л. Місцева демократія в Україні: нові стандарти. К. : Агентство Україна, 2013. 232 с.
10. Михайловська О. В. Деякі аспекти комунікативної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. *Науковий вісник Полісся*. 2016. № 1 (5). С. 56–63.

Надійшла до редакції 18.12.2019

**Nataliia LEVCHENKO**

*National University «Zaporizhzhia Polytechnic»*

**Nadiia DATSII**

*Zhytomyr National Agroecological University*

**Ihor RODCHENKO**

*Coordination and Monitoring Customs of the State Customs Service*

### **Communication Strategy for the Interaction of Local Governments and the Public in Addressing Municipal Waste Management**

*The article states that overload landfills have become a big environmental threat to the environment and public life, the extent of which is steadily increasing provided, that the principle of «extended producer responsibility» in Ukraine do not work. It is stressed that the administrative-territorial reform and the whole burden of the management of municipal waste are vested in the local authorities. The necessity of intensifying the dialogue of local authorities and the public on the treatment of municipal waste is stressed. It is established that a long time communicative interaction*



*between public authorities and the public on these issues be limited solely to inquiries and complaints. Accentuated that at present the public needs a better communication vehicle for engagement with local authorities, which would reverse the information when provided to a positive communicative effect and contributed to the transformation of information into a decision, and decisions on action. It is proved that the solution of this issue possible in the development of the communicative strategy of interaction of local governments and the public, able to ensure sustainable development of territories thanks to improve the condition of landfills and dumps, the organization of separate waste collection and recycling. The proposed etiology develop a communication strategy of interaction of local governments and the public in addressing issues of treatment of municipal waste, taking into account its compatibility with other concepts, strategies and development plans of the territories. In detail each of the stages of development of the communication strategy of interaction of local governments and the public. It is proved that the introduction in practice of the proposed topology develop a communication strategy of interaction of local governments and the public in addressing issues of treatment of municipal waste will simplify the development process and provide clarity to determine the most appropriate channels of communication with each of the priority stakeholder groups interested in the growth of the percentage of coverage, the provision of municipal solid waste management, improvement of landfills and dumps, which have become a threat to the environment and public life.*

**Keywords:** *strategy, communication strategy, local government and public interaction strategy, municipal waste.*