

Міністерство освіти і науки України
 Національний технічний університет
 «Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
 Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

Студента Крамной Станіслав Сергійович

академічної групи 281м-22-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Шляхи покращення взаємодії органів публічної влади з громадянськістю»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Лащенко О.В.	85	добре	
розділів:				

Рецензент:	Виноградова Н.Л.			
-------------------	------------------	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишневська О.В.			
------------------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2023

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему
«Шляхи покращення взаємодії органів публічної влади з громадськістю»

82 стор., 4 рис, 1 табл., 107 джерела.

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ВЗАЄМОДІЯ, ГРОМАДСЬКІСТЬ,
КОМУНІКАЦІЇ, ВІДКРИТІСТЬ, ЗВОРОТНІЙ ЗВ'ЯЗОК, УПРАВЛІНСЬКІ
РІШЕННЯ, ЕФЕКТИВНІСТЬ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Предмет дослідження – розвиток взаємодії органів публічної влади з громадськістю в Україні.

Мета дослідження – є визначення теоретичних та практичних засад взаємодії органів публічної влади з громадськістю та виявленні шляхів підвищення ефективності зазначеної взаємодії.

У роботі досліджено теоретичні засади взаємодії органів публічної влади з громадськістю, визначено поняття взаємодії органів публічної влади з громадськістю та принципи і форми взаємодії суспільства та влади. Проведено аналіз сучасного стану взаємодії органів публічної влади з громадськістю та визначені проблеми та недоліки взаємодії суспільства та влади. Розроблені шляхи вдосконалення взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Визначено напрями розвитку громадської участі в діяльності органів публічного управління. Визначені шляхи удосконалення інформаційно-комунікаційної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи публічного управління під час організації взаємодії з громадськістю.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Ways to improve interaction between public authorities and the public».

82 pages, 4 figures, 1 tables, 107 sources.

PUBLIC AUTHORITIES, INTERACTION, PUBLICITY, COMMUNICATIONS, OPENNESS, FEEDBACK, MANAGEMENT DECISIONS, EFFICIENCY

Object of research – public relations in the sphere of interaction of public authorities with the public.

Subject of research – development of interaction between public authorities and the public in Ukraine.

The purpose of research there is the determination of the theoretical and practical principles of the interaction of public authorities with the public and the identification of ways to improve the effectiveness of the said interaction.

The paper examines the theoretical principles of interaction between public authorities and the public, defines the concept of interaction between public authorities and the public, and defines the principles and forms of interaction between society and the authorities. An analysis of the current state of interaction between public authorities and the public was carried out, and the problems and shortcomings of the interaction between society and the authorities were identified. Ways of improving the interaction of public authorities with the public have been developed. The directions for the development of public participation in the activities of public administration bodies have been determined. Ways to improve information and communication interaction between public authorities and institutions of civil society have been identified.

The field of practical public administration bodies during the organization of interaction with the public.

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему
«Шляхи покращення взаємодії органів публічної влади з громадськістю»

81 стор., 4 рис, 1 табл., 107 джерела.

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ, ВЗАЄМОДІЯ, ГРОМАДСЬКІСТЬ,
КОМУНІКАЦІЇ, ВІДКРИТІСТЬ, ЗВОРОТНІЙ ЗВ'ЯЗОК, УПРАВЛІНСЬКІ
РІШЕННЯ, ЕФЕКТИВНІСТЬ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Предмет дослідження – розвиток взаємодії органів публічної влади з громадськістю в Україні.

Мета дослідження – є визначення теоретичних та практичних засад взаємодії органів публічної влади з громадськістю та виявленні шляхів підвищення ефективності зазначеної взаємодії.

У роботі досліджено теоретичні засади взаємодії органів публічної влади з громадськістю, визначено поняття взаємодії органів публічної влади з громадськістю та принципи і форми взаємодії суспільства та влади. Проведено аналіз сучасного стану взаємодії органів публічної влади з громадськістю та визначені проблеми та недоліки взаємодії суспільства та влади. Розроблені шляхи вдосконалення взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Визначено напрями розвитку громадської участі в діяльності органів публічного управління. Визначені шляхи удосконалення інформаційно-комунікаційної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи публічного управління під час організації взаємодії з громадськістю.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ	9
1.1. Поняття взаємодії органів публічної влади з громадськістю	9
1.2. Принципи і форми взаємодії суспільства та влади	20
1.3. Сучасні методології взаємодії публічної влади з громадськістю	29
РОЗДІЛ 2	
СУЧАСНИЙ СТАН ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ	35
2.1. Нормативно-правові основи взаємодії органів публічної влади з громадськістю в Україні	35
2.2. Аналіз сучасного стану взаємодії органів публічної влади з громадськістю	43
2.3. Проблеми та недоліки взаємодії суспільства та влади	52
РОЗДІЛ 3	
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ	57
3.1. Зарубіжний досвід забезпечення взаємодії органів публічної влади та громадськості	57
3.2. Напрями розвитку громадської участі в діяльності органів публічного управління	64
3.3. Удосконалення інформаційно-комунікаційної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства	71
ВИСНОВКИ	77
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	82
ДОДАТКИ	93

ВСТУП

Історично склалося так, що десятиліттями парадигма мислення органів управління на теренах України формувалася без жодного залучення громадськості у процес вироблення та прийняття рішень як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях. Тому в Україні за роки незалежності так і не вдалося сформувати демократичну модель публічного управління, яка б опиралась на широке залучення громадськості до управління державою. Незважаючи на те, що в Україні створені правові передумови побудови ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення участі громадськості у процесах формування і реалізації державної та регіональної політики, якість та ефективність політичних рішень є низькою, а рівень залучення громадян до розроблення та реалізації політичних рішень та врахування інтересів заінтересованих осіб є неприйнятним.

Головною причиною такого становища є низька інституційна спроможність центральних і місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування до взаємодії з громадськістю та відсутність персоніфікованої відповідальності у відносинах влада – громадськість. Особливо це проявляється при розробленні державної політики.

Однак, розбудова України як демократичної європейської держави висуває на порядок денний питання відкритості та прозорості владних інституцій, рівноправного партнерства та залучення громадян до формування і реалізації державної та регіональної політики.

Сьогодні дане питання набуває особливої актуальності оскільки вектор розвитку нашої держави спрямований у бік Європейського союзу та набуття членства в ЄС, а питання взаємодії з громадськістю є одним із ключових в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Зокрема, в тексті Угоди зазначено, що взаємодія держави з громадянським суспільством на основі

партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави.

Підтримка громадськістю влади, законодавчих ініціатив є вагомим показником та складником розвитку країни. Адже громадська активність, її освіченість та усвідомлення соціально-економічних процесів, що відбуваються в державі, є індикатором успішної імплементації державних реформ. Таким чином, є гостра необхідність у налагодженні зв'язків з інститутами громадянського суспільства та встановленні конструктивного діалогу між органами влади й громадськістю, забезпеченні її участі у формуванні державної політики задля реалізації відкритості та прозорості діяльності влади.

Варто зазначити, що робота з організації зв'язків із громадськістю має базуватися на принципах партнерства та взаємозацікавленості в досягненні цілей, пов'язаних із процесом соціально-економічного розвитку країни, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина.

Отже, питання взаємодії між органами виконавчої влади та громадянським суспільством не є чимось новим, адже воно набуло відповідного формування, становлення та розвитку, що відбувається сьогодні. Проте у зв'язку з постійними реформами правового характеру, швидкоплинною та несталою нормативно-правовою базою, а також практичними проблемами реалізації громадянським суспільством своїх конституційних прав, свобод і законних інтересів дослідження адміністративно-правових аспектів взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства характеризується актуальністю та доцільністю

Ураховуючи складний період, який проходить наша держава сьогодні, повномасштабне вторгнення російської федерації й тривалі бойові дії, незмінним залишається продовження політики євроінтеграційних намірів України, відстоювання її суверенності та подальшого демократичного шляху розвитку. Реалізація такої політики потребує високого рівня компетентності від органів державної влади й забезпечення ефективної комунікації з громадськістю.

Країні необхідні кардинальні зміни як у законодавстві та системі державного управління, так і у світогляді самих державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, побудові системи управління на нових, демократичних засадах. Цей процес вимагає створення нових форм співпраці та взаєморозуміння, відповідно, потребує і нових форм комунікації, які характеризуватимуться ще більшою оперативністю, відкритістю, прозорістю, ефективністю та якістю. Наявність цих характеристик може забезпечити такий тип комунікації, учасники якої є рівноправними та активними, здатними не просто налагодити комунікаційні канали, які дозволять швидко передавати інформацію в обидва напрямки, але й створити ефективну комунікаційну площадку для результативного та взаємовигідного спілкування задіяних в комунікаційному процесі суб'єктів.

Проблему взаємодії органів публічного управління з громадськістю в Україні у своїх наукових працях висвітлювали О. Бабінова, В. Бакуменко, В. Баштанник, П. Манжола, О. Мороз, А. Халецька, О. Чемерис. Однак, незважаючи на значну кількість досліджень, багато питань, залишаються недостатньо вивченими, що потребує подальших досліджень та нових підходів у цій сфері.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Предмет дослідження – розвиток взаємодії органів публічної влади з громадськістю в Україні.

Метою роботи є визначення теоретичних та практичних засад взаємодії органів публічної влади з громадськістю та виявленні шляхів підвищення ефективності зазначеної взаємодії.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати завдання:

- охарактеризувати поняття взаємодії органів публічної влади з громадськістю;
- узагальнити принципи і форми взаємодії суспільства та влади;

- вивчити сучасні методології взаємодії публічної влади з громадськістю;
- систематизувати нормативно-правові основи взаємодії органів публічної влади з громадськістю в Україні;
- проаналізувати сучасний стан взаємодії органів публічної влади з громадськістю;
- визначити проблеми та недоліки взаємодії суспільства та влади;
- вивчити зарубіжний досвід забезпечення взаємодії органів публічної влади та громадськості;
- розробити напрями розвитку громадської участі в діяльності органів публічного управління;
- запропонувати шляхи удосконалення інформаційно-комунікаційної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства.

Для реалізації визначеної мети й завдань застосовувався комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. У роботі використано методи аналізу і синтезу, індукції і дедукції, порівняльного аналізу під час виокремлення тенденцій розвитку взаємодії органів публічної влади з громадськістю, методи класифікації й систематизації, що дозволило узагальнити нормативно-правову базу та наукову літературу за темою дослідження. Системний підхід як методологічна основа дослідження дав змогу здійснити загальний аналіз тенденцій розвитку взаємодії органів публічної влади з громадськістю в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що отримані в роботі практичні результати можуть бути використані в діяльності органів публічного управління під час організації взаємодії з громадськістю.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

1.1. Поняття взаємодії органів публічної влади з громадськістю

Дослідження взаємодії публічної влади і громадськості як бази для створення ефективної системи державного управління є в Україні відносно новим питанням, вивченню теоретичних основ якого поки що приділена недостатня увага. Традиційно публічне управління розглядається як вид суспільної діяльності; у контексті відносин влади і політики; відносин гілок влади між собою; відносин виконавчої влади і місцевого самоврядування; відносин державного управління і місцевого самоврядування. У цих дослідженнях використовується традиційне уявлення про державну владу, як механізм впливу на суспільство, тобто функціонування дихотомії «держава – суспільство» на основі механізму прямих зв'язків [3].

Для аналізу взаємодії органів публічного управління та громадськості, першочерговим є визначення понятійного апарату дослідження. Початково визначимо поняття публічного управління. Так, Сидоренко Н. зазначає що: «публічна служба (управління) – це широке поняття, яке охоплює, згідно із чинним законодавством, службу в органах державної влади і місцевого самоврядування. Публічна служба здійснює регулювання тільки стосовно підвідомчих установ і форм виконання своїх функціональних повноважень» [84]. Також дослідниця зазначає, що «публічна служба – це діяльність уряду для людей, що живуть у межах території власної юрисдикції, яка реалізовується безпосередньо через державний сектор [84].

С. Шевченко та А. Мунько вказують, що: «публічна служба забезпечує внутрішню та зовнішню безпеку держави, захищає права, життя і здоров'я людини і громадянина; здійснює свої спеціальні повноваження широкого застосування заходів державного примусу, має диференційовані зони

компетенції, є професійною діяльністю щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування» [103].

В. Тимків наводить таке визначення: «публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [91].

У Програмі розвитку ООН використовується наступне визначення, запропоноване американським ученим Д. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [17].

Професорка із публічного управління Лювенського католицького університету К. Поллітт, стверджує, що поняття «публічне управління» може вживатися в щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур [99].

Публічне управління, об'єднуючи діяльність державних, муніципальних, некомерційних організацій, фактично представляє громадську державну систему реалізації загальнонаціональних та місцевих інтересів та продукує публічні послуги.

Загалом поняття «публічне управління» відображає комплексний системний механізм, підсистеми та елементи якого – це напрям політики та пріоритети, нормативне регулювання, дії, що фінансуються державою або органами місцевого самоврядування, централізовані та децентралізовані організаційно-управлінські структури, відповідальні за управління діяльністю у

встановленій галузі суспільних відносин на державному, регіональному та місцевому рівнях [98].

Публічне управління включає механізми координації та управління людськими, матеріальними, фінансовими ресурсами, комунікаційними та інформаційними системами, а також надання публічних (державних та муніципальних) послуг [90].

Публічне управління – це владний керуючий вплив на ті чи інші об'єкти соціальної реальності (суспільні відносини та їх учасників, процеси), що здійснюється суб'єктами цього управління, а саме державою та уповноваженими органами та особами [54].

Соціально-активну частину суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, використовуючи усі незаборонені чинним законодавством форми, методи і способи, будучи при цьому відмежованою від органів влади називають громадськістю [53].

Аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що на сьогодні існує такі визначення поняття «громадськість» законодавцем. Так, громадськість визначають як:

- одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою;
- одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, зареєстровані на території, на яку поширюється дія документа стратегічного планування;
- одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи [44].

Окрім цього, у наукових колах існує поняття «громадянське суспільство». Так, Т. В. Федорів трактує громадянське суспільство як сферу спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання й регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності [96].

Головними ознаками (принципами) громадянського суспільства є [102].:

– відокремлена від держави структура суспільства, яка утворена різноманітними асоціаціями, добровільними об'єднаннями людей;

– відповідна вільним ринковим відносинам політична система, де держава є похідною від громадянського суспільства та процесів, що відбуваються у ньому;

– сфера вільної реалізації безпосередніх і різноманітних інтересів громадян.

Так, частина перша статті 36 Конституції України [33] гарантує громадянам право на свободу об'єднання, в тому числі у громадські організації, для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Свобода об'єднання означає, зокрема, правову (де-юре) і фактичну (де-факто) можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу, утворювати об'єднання громадян або вступати до них. Згідно з частиною четвертою статті 36 Конституції України, ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян.

Вважається, що в основі розвинутого громадянського суспільства лежить активна діяльність інститутів громадянського суспільства. Відповідно до абзацу другого пункту 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976, до інститутів громадянського суспільства віднесено: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [65].

Наявність розвинутого громадянського суспільства є однією з передумов існування демократичної правової держави. Обов'язком правової держави є захист інтересів та прав громадян.

Основоположною ознакою громадянського суспільства є його незалежність не лише від держави, а й від публічної влади, що включає також місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування як рівень державної влади не може бути елементом громадянського суспільства, оскільки це забороняється законодавством. У свою чергу, структури громадянського суспільства утворюються відповідно до волі громадян, і не на основі певного закону, а лише відповідно до нього [56].

Успішне функціонування будь-якого соціального інституту можливе лише за умови, що його діяльність підтримується широким громадським загалом. Адже діяльність суспільного механізму – це сума діяльностей окремих індивідів, об'єднаних в єдине ціле [48].

Діалектика відносин громадянського суспільства і держави складна й суперечлива, оскільки між ними відбувається своєрідний поділ організаційно-управлінської праці. Громадянське суспільство як динамічна система завжди відчуває тиск з боку державної влади. Воно є незалежним настільки, наскільки держава є терпимою до такої незалежності. Проте, держава не може розвиватися без вільного формування громадянського суспільства, яке контролює дії політичної влади. Слабкість громадянського суспільства штовхає державу до узурпації його прав, внаслідок чого відбувається перерозподіл функцій держави і громадянського суспільства. У такому разі держава, окрім власних функцій, привласнює ще і функції громадянського суспільства, змушує його виконувати винятково державні рішення [44].

Незалежність громадянського суспільства як правової структури, полягає у здатності протистояти сваволі держави. Держава і суспільство існують у вигляді суперечливих безупинних взаємодії і взаємовпливу, характер і спрямованість яких значною мірою залежать від рівня розвиненості громадянського суспільства та його інститутів. Конфронтація інтересів держави і громадянського суспільства є показником неефективності державного управління і самого механізму держави. Оптимальною умовою їх компромісу

слугує встановлення гармонійного єднання приватних і публічних інтересів з метою забезпечення прав людини [37].

Взаємодія громадянського суспільства і держави виявляється в тому, що громадянське суспільство:

- слугує соціальною основою держави, не існує поза державою;
- розвивається в системі взаємодії з державою через партії, вибори, представницькі органи влади, а також через групи та об'єднання за інтересами;
- впливає на створення і функціонування державних органів у власних інтересах;
- потребує від держави охорони і захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, але не допускає її втручання в їх приватні інтереси;
- використовує норми права, встановлені і закріплені державою у формах (джерелах) права – нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, правових прецедентах тощо [42].

За таких обставин необхідно визначити кореляцію держави та громадянського суспільства. Зокрема, у наукових колах існують такі три підходи до співвідношення громадянського суспільства й держави:

- держава й громадянське суспільство – збіжні соціальні системи;
- держава й громадянське суспільство – різні соціальні системи, первинною (провідною) є держава, що контролює громадянське суспільство;
- держава й громадянське суспільство – різні соціальні системи, держава виконує службову (підпорядковану) роль щодо громадянського суспільства [47].

Отже, участь громадянського суспільства в публічному управлінні та адмініструванні держави є одним із головних критеріїв ефективності і якості діяльності органів публічної влади за її відповідної оцінки. Громадянське суспільство та держава є неподільними системами та виступають невід'ємними елементами правової демократичної держави.

Питання взаємодії органів публічної влади і громадянського суспільства – це одне з ключових питань соціуму, від якого залежить його політична облаштованість і стабільність. Це пов'язано з тим, що громадянське суспільство

визначає зміст державної влади, а характер державної влади впливає на розвиток громадянського суспільства [50].

У філософії взаємодія (інтерація) розглядається як вихідне, родове поняття, що охоплює процеси впливу об'єктів (суб'єктів) одне на одного, їхню взаємну обумовленість і взаємозміну: взаємний зв'язок соціальних явищ як на рівні суспільства загалом, так і на рівні функціонування його окремих груп, індивідів. Вона охоплює всі види соціальних процесів і людської діяльності та виявляється в організації людьми спільних дій, спрямованих на реалізацію спільної діяльності, досягнення спільної мети [3]. Філософське трактування взаємодії, передусім, орієнтує на те, що відповідні процеси взаємодії визначають структурну організацію системи і порядок її об'єднання поряд з іншими об'єктами в систему вищого порядку.

Взаємодію як управлінське поняття можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони взаємно доповнюють один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом. До того ж, необхідно зважати на те, що взаємодія як управлінська категорія проявляється не тільки у внутрішньо організаційній діяльності системи, але й в зовнішніх функціях.

Науковці виділяють такі основні ознаки взаємодії:

- встановлення зв'язку між суб'єктами взаємодії;
- погодженість заходів із метою, місцем, часом, методами;
- спільність завдань та функцій, які виконують суб'єкти взаємодії;
- відповідне становище суб'єктів взаємодії в ієрархії влади;
- наявність нормативної бази, де обов'язково мають бути відображені наведені вище ознаки [9].

Взаємодія – це постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань, за якої обидві сторони діють відкрито та прозоро. Взаємодія органів влади з громадськістю повинна також здійснюватись на засадах відкритості та прозорості. У результаті взаємодії відбувається і

взаємовплив. Завдяки цьому процесу між владою та громадськістю можливим стає здійснення контролю громадськості за діяльністю влади [31].

Аналіз сучасної української наукової літератури з питань взаємодії органів публічної влади з громадськістю дає змогу зробити висновок щодо необхідності більш чіткого формулювання та визначення різниці між такими поняттями, як «відкритість влади» та «прозорість влади», «зв'язки з громадськістю» та «взаємодія органів влади з громадськістю», а також «участь громадськості» та «залучення громадськості».

Досить часто такі поняття, як «відкритість» та «прозорість», ототожнюються, але це не зовсім правильно. Вони тісно пов'язані між собою, але не тотожні. Відкритість ще не є прозорістю, але тільки приводить до неї. Так, у «Новому тлумачному словнику української мови» поняття «відкритість» визначається як доступність, досяжність для зору, а «прозорість» – як просвічуваність наскрізь. Що стосується державного управління, то прозорість діяльності органів влади є результатом процесу відкритості. Відкритість органів влади приводить до повної прозорості їх діяльності [46].

Таким чином, «відкритість органів влади» можливо визначити як процес щодо збільшення доступності, досяжності влади для громадян, результатом якого є повна прозорість її діяльності. У такому випадку «прозорість органів влади» визначається як стан, який характеризується повною просвічуваністю всіх напрямів та результатів їх діяльності. Розрізнення цих понять є важливим для подальшого вдосконалення процесів взаємодії громадськості та влади [24].

Таке поняття, як «зв'язки з громадськістю», так званий «піар» (від англ. PR – Public Relations) можливо визначити передусім як інформування громадськості про діяльність органу влади чи організації або установи, тобто рекламування своєї діяльності. Це передбачає надання саме тієї інформації, яку орган влади чи установа, організація хочуть донести до громадськості про себе та свою діяльність для більш сприятливих умов співпраці та взаємодії, але це ще не є взаємодія як результат [38].

Зв'язки з громадськістю це комунікативна наука, яка вивчає різні соціальні групи та їх ставлення до того чи іншого явища. При цьому варто зазначити, що зв'язки з громадськістю не просто досліджують явище та його суспільну природу, але й створюють методи, що дають змогу скоригувати ситуацію залежно від поставлених цілей. Метою зв'язків із громадськістю є розробка та застосування на практиці різних підходів та методів, які забезпечують встановлення взаємовідносин між різними соціальними групами, заснованих на інформованості та, як результат, довірі [44].

Тобто при взаємодії, на відміну від «зв'язків з громадськістю», влада повинна шукати консенсус у відносинах та застосовувати для цього різноманітні механізми та форми. У цьому процесі мають бути зацікавлені обидві сторони, але для здійснення ефективної, плідної взаємодії ініціатива повинна надходити з боку влади. Саме тоді і застосовується поняття «залучення громадськості», коли влада здійснює певні кроки для того, щоб населення брало участь у спільному з нею вирішенні проблемних питань та у процесі прийняття рішень у цілому. Тобто «участь громадськості» є результатом процесу «залучення» [38].

Унаслідок цього відбуваються серйозні зміни в суб'єктно-об'єктних відносинах. При залученні громадськості до процесу прийняття рішень, до спільної взаємодії влада виступає як суб'єкт – вона впливає на громадськість з метою активізації її діяльності, створює необхідні для цього умови, організує заходи тощо. У результаті цього громадськість, яка виступала в ролі об'єкта діяльності влади, перетворюється на суб'єкта – вона починає впливати на владу, контролювати її та диктувати свої умови (вимагати вирішення тих питань, які, на її думку, є необхідними, які є першочерговими, а які ні, які рішення потрібно приймати з тих чи інших питань, пропонувати власне вирішення проблем тощо) [54].

Взаємовплив, який виникає в процесі взаємодії, має суттєві наслідки як для влади, так і для громадськості та суспільства в цілому. Влада впливає на громадськість з метою її залучення – створює умови (правові, технологічні тощо) для участі громадськості в процесі прийняття рішень, розробляє та втілює в

життя програми громадської освіти, що є необхідним для ефективної співпраці, та ін. [4]. Громадськість у результаті цього також отримує реальний вплив на владу та її діяльність. Цей процес відбувається постійно: одне впливає з іншого, у різних випадках влада і громадськість виступають то як об'єкти, то як суб'єкти діяльності та впливу один на одного.

Таким чином, саме влада має стати ініціатором створення умов для перетворення громадськості на суб'єкт управління, на того, хто саме і здійснює владу в державі, як це зазначено в Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [33]. Крім того, у Конституції України також зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів міста, села, селища чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто відносини територіальної громади та органів місцевого самоврядування передбачають їх подальшу взаємодію, а сама територіальна громада є і об'єктом, і суб'єктом місцевого самоврядування, зважаючи на наділення її правами щодо безпосередньої та представницької демократії [15].

Розглядаючи громадськість як активне соціальне утворення, що в певний момент об'єднує всіх тих, хто зіштовхується із спільною проблемою і здатне разом шукати шляхи її вирішення, можемо визначити, що взаємодія органів публічного управління з громадськістю – це співпраця органів публічного управління і активних груп чи окремих членів територіальної громади шляхом координації діяльності із вирішення спільних проблем, спрямована як на забезпечення успішної реалізації функцій і виконання завдань органами публічного управління, так і на ефективну реалізацію прав та інтересів членів територіальної громади [15].

Сьогодні у наукових колах виділяють три такі основні види взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства:

- залучення інститутів громадянського суспільства до консультацій та прийняття владно-управлінських рішень;
- громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади; їх інформаційна публічність, відкритість та прозорість;
- спільна реалізація соціально важливих програм [40].

Ключовими аспектами взаємодії органів виконавчої влади та суб'єктів громадянського суспільства в Україні є інституційні заходи щодо утворення структурних підрозділів з питань взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю в апаратах центральних і місцевих органів виконавчої влади [8].

За такої постановки питання важливо, щоб означена взаємодія органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства мала перманентний, тобто постійний, характер і була безперервною.

Виділяють чотири поступові рівні співпраці між державними і громадськими структурами: 1) інформування; 2) консультування; 3) діалог; 4) партнерство [3].

Основою для всіх наступних форм співпраці є надання громадськості доступу до інформації про діяльність державних органів влади, яка здебільшого поширюється через засоби масової інформації. Вдало подана інформація здатна видозмінити уявлення про об'єкт, предмет чи явище, що склалося в суспільній думці, а отже, сформуванню позитивний або негативний імідж – особистісний, корпоративний, партійний, державний тощо [9].

Консультації – це форма ініціативи, коли влада запитує громадськість щодо думки про конкретну політику або напрями розвитку і просить висловити у суспільних коментарях погляд певних суспільних груп на ті чи інші державні ініціативи. Консультації також можуть бути ініційовані громадськими організаціями у формі громадських слухань або конференцій, куди запрошуються представники органів державної влади [24].

Діалог – це двостороння комунікація, побудована на взаємному інтересі та потенційно спільних цілях, із метою розробки конкретної політики, наприклад

освітньої. Діалог варіюється від відкритих публічних слухань на спеціалізованих нарадах до офіційного співробітництва за домовленістю між громадськими структурами та державними органами [38].

Вищою формою співпраці державних органів влади з громадськими структурами є партнерство: партнерство, що передбачає спільні обов'язки на кожному етапі процесу від встановлення порядку денного, складання проекту, прийняття рішення та здійснення діяльності. У найвищій формі партнерство засноване на спільному управлінні. Партнерські відносини гарантують захист прав і свобод людини та громадянина, забезпечують суспільний розвиток та економічне зростання [29].

Ураховуючи складний період, який проходить наша держава, повномасштабне вторгнення російської федерації й тривалі бойові дії, незмінним залишається продовження політики євроінтеграційних намірів України, відстоювання її суверенності та подальшого демократичного шляху розвитку. Реалізація такої політики потребує високого рівня компетентності від органів публічної влади й забезпечення ефективної взаємодії з громадськістю.

1.2. Принципи і форми взаємодії суспільства та влади

Взаємодія органів публічної влади і громадськості має на меті кілька головних цілей. На рівні процесуальному (поточної повсякденності) визначальною важливою метою взаємодії є постійне взаємне узгодження інтересів, підтримання стану соціально-політичної стабільності. Якщо ж брати за мірило стратегічні перспективи розвитку, то головною спільною метою учасників взаємодії буде забезпечення нової якості людського життя, створення умов для життя і праці у безпечних і екологічно здорових умовах [4].

Усі вказані цілі охоплюються словосполученням «стійкий людський розвиток». Підхід до завдань місцевого розвитку в рамках парадигми стійкого розвитку створює підстави для істотно нового підходу до питань ефективного

забезпечення процесів стратегічного розвитку як на місцевому, так і на національному рівнях [3].

Для України розбудова такого полісуб'єктного партнерства (взаємодії) є абсолютно необхідним чинником для створення системи стійкої демократії учасницького типу, за якого долається відчуження людини від влади і забезпечується постійне представництво усіх значущих соціальних інтересів [3].

Із функціонального боку, взаємодія органів публічної влади з громадськістю є керованим процесом міжгрупової комунікації. Перелік функцій взаємодії органів публічної влади з громадськістю наведено в додатку А. [24].

Основоположними принципами взаємодії громадськості та органів публічного управління мають стати такі: активності та ініціативності громадян України; партнерства та рівноправності, відкритості та публічності, взаємної відповідальності, політичної незаангажованості та неупередженості, цілісності та повсюдності [44]. Сутність даних принципів наведена у додатку Б.

Реалізація в практичній діяльності окреслених принципів сприятиме утвердженню України як демократичної, соборної, соціальної та правової держави.

Взаємодія органів публічної влади з громадськістю може набувати різних форм, залежно від цілей і виду виконуваної роботи та обсягу повноважень суб'єктів. Так до основних інформаційних каналів залучення громадськості до управління суспільним розвитком належать:

- соціологічні дослідження суспільної думки відносно різних аспектів соціокультурного, економічного і політичного життя на національному, регіональному та місцевому рівнях;

- інформаційні запити і звернення громадян до органів влади і представників виборчих органів (письмові, усні звернення, особисті зустрічі з представниками влади);

- громадські ради при регіональних і місцевих органах влади;

– неурядові аналітичні центри, які здійснюють комунікацію між владою і громадянським суспільством, моніторинг дій влади, критичний аналіз та оцінка її рішень і формування альтернативних політичних пропозицій;

– веб-сайти регіональних і місцевих органів влади, які надають інформацію про власну діяльність, а також певні управлінські послуги;

– друковані засоби масової інформації, телебачення та радіо;

– громадські слухання, референдуми, органи самоорганізації населення, періодичні публічні звіти всіх рівнів влади на відповідне виконання програм їх діяльності [40].

Участь неурядових організацій та громадян у процесі прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування може бути у двох напрямках: консультування і активна участь [24].

Консультування, як правило здійснюється за двома загальними підходами: встановлення зворотного зв'язку з громадськістю та проведення консультацій між органами влади та громадськістю. Розрізняються два різновиду встановлення зворотного зв'язку: добровільний, що передбачає збирання думок, які неурядові організації або громадяни добровільно надають органам влади щодо вирішення певних проблем та за запитом, що передбачає зверненням органів влади до неурядових організацій та громадян із пропозицією висловлювати свої думки щодо певних проблем [44].

Серед сучасних методів встановлення добровільного зворотного зв'язку найбільш популярні поштові скриньки, тобто адреси електронної пошти на які громадяни можуть абсолютно вільно надсилати коментарі з певних проблем. Другим методом зворотного зв'язку є електронне звернення, сутністю якого є робота зі зверненнями громадян через інтернет до органу публічної влади.

Серед методів отримання зворотного зв'язку за запитом найбільш популярні такі як:

– установлення часу, що виділяється для надання коментарів і для дії, що передбачає фіксований, визначений час, у який представники органу влади отримують зауваження від громадян відносно законопроектів, програм,

управлінських рішень та широко інформують громадськість про початок консультування та способи надання коментарів;

– електронні списки розсилок, що передбачує формування електронних списків на які органи публічної влади розсилають проекти документів з подальшим запрошенням до обговорення проблем всіх зацікавлених сторін протягом певного часу;

– масові опитування громадської думки – це найбільш поширений та достатньо популярний метод зворотного зв'язку, що не потребує додаткових коментарів;

– дорадчі опитування. Згідно з цим методом формується статистична коректна вибірка з 250-600 громадян, що представляють визначену соціальну чи вікову групу населення. Учасники групи збираються разом на 2-3 денну зустріч, їм надають ретельно підібраний інформаційний матеріал з певними проблемами для обговорення. Після ознайомлення з матеріалом та проблемами учасники зустрічі надають оцінку проблеми та шляхи її вирішення [38]

На початку 2000-х дуже популярні були публічні зустрічі, які передбачали спілкування посадових осіб з представниками неурядових організацій або громадськості у форматі зборів, дискусійних клубів, круглих столів та ін. з використанням теле або радио ефіру.

Також, до розповсюджених форм залучення громадян до прийняття рішень належать: збори громадян, місцеві ініціативи, залучення до процедури прийняття рішень органів самоорганізації населення та спеціально створених дорадчих органів громадського контролю при органах виконавчої влади (громадські ради).

У демократичних західноєвропейських державах найбільш поширеними є такі форми співпраці громадськості та влади: інформування громадськості, консультації з громадськістю, громадські дорадчі комітети, круглі столи, опитування громадської думки, фокус-групи, соціальний моніторинг, громадські слухання, громадська просвіта, організація громади, створення громадських коаліцій тощо [15].

Ладиченко В. у своїх роботах прийшов до висновку, що формами взаємодії держави і громадянського суспільства в умовах формування останнього можуть стати:

- взаємна цілеспрямована дія держави на громадянське суспільство і громадянського суспільства на державу, при певних межах втручання в цілях ефективного і якісного виконання ними їх завдань і функцій;

- взаємодопомога держави і громадянського суспільства в правовій формі і за наявності справжнього правосуддя;

- взаємний контроль держави і громадянського суспільства, зокрема силами правозахисних організацій, інституту Уповноваженого з прав людини тощо;

- участь громадянського суспільства в здійсненні державної влади шляхом впливу на неї через виборчу систему, засоби масової інформації, а також здійснення влади через органи місцевого самоврядування;

- взаємна відповідальність громадянського суспільства і держави;

- співпраця громадянського суспільства і держави по адаптації до реальних умов різних форм власності, включаючи приватну власність на землю;

- співпраця інститутів громадянського суспільства і державної влади у вирішенні внутрідержавних соціальних і культурних проблем: охорона навколишнього природного середовища, розвиток науки, охорона здоров'я, освіта, культура, тощо;

- взаємодія громадянського суспільства і держави з міждержавною системою при вирішенні проблем глобального характеру [38].

Говорячи про форми такого діалогу, слід зауважити. Процес взаємодії з громадськістю передбачає інформування, консультації, активну участь громадян у виробленні та реалізації державної політики (діалог) та партнерство [3].

Сьогодні в Україні закріплено консультації з громадськістю, участь представників громадськості в громадських радах при органах виконавчої влади, проведення громадських експертиз діяльності органів державної влади, а також звернення громадян, включаючи електронні петиції й багато інших форм

демократії участі. Разом із тим їх застосування часто залишається формальним, а громадяни не бачать реального відображення своїх інтересів і позицій в остаточних нормативно-правових актах і рішеннях органів публічної влади [15].

Взаємодія публічної влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень) [13].

До таких форм взаємодії, зокрема, можна віднести такі:

– участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;

– здійснення ними громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо вирішення проблем, що мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);

– надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;

– утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;

– співпраця органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників громадських організацій навичкам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики;

– проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;

– виконання спільних проектів інформаційного, аналітично дослідницького, благодійного і соціального спрямування [24].

Форми взаємодії між інституціями неурядового сектора та державними органами й установами досить різноманітні, а їх конкретні види залежать від особливостей національної правової системи та політичних традицій. Вони постійно розвиваються, у процесі чого виникають нові, більш ефективні методи та форми взаємодії [3].

Основними формами залучення громадськості до процесу прийняття державних рішень, що використовуються сучасною українською владою, є такі як: громадські слухання; відкриті бюджетні слухання як їх складова; так звана «гаряча телефонна лінія» – відповіді посадовців на запитання громадян по телефону тощо. Але цього вкрай недостатньо. Для того, щоб процес участі громадськості України ставав усе більш ефективним, необхідно впроваджувати такі форми, як громадські дорадчі комітети, зворотний зв'язок через мережу Інтернет тощо. Заслуговує на увагу і така форма, як громадська та громадсько-професійні експертизи законопроектів. Тільки через використання такої форми громадської участі можливо врахувати пропозиції не тільки окремих, конкретних виборців (як, скажімо, при дорученнях виборців своїм депутатам), а й використати думку широкого кола громадськості – науковців, фахівців, представників громадських об'єднань, органів державного управління та місцевого самоврядування [4].

В останні роки значного застосування набувають інформаційно-комунікативні технології в роботі органів державної влади. Зокрема шляхом використання інформаційно-комунікативних технологій в державному управлінні реалізується концепція відкритого урядування [38].

Основними перевагами впровадження е-урядування є краща підзвітність громадськості, більша доступність до інформації, покращення результативності та ефективності витрачання коштів, а також більш зручні державні послуги. Проте забезпечення концепції відкритого урядування в державному управлінні можливе шляхом дотримання деяких принципів, а саме:

1. Принципи інформаційної відкритості – своєчасне надання інформації стосовно діяльності органів публічної влади, її доступності, зокрема у формі відкритих даних.

2. Принцип зрозумілості – розуміння мети, завдань і результатів діяльності органів виконавчої влади у формі, що відображає просте і доступне сприйняття громадськістю інформації про діяльність органів влади.

3. Принцип залучення громадянського суспільства – врахування думок і пріоритетів громадян у розробленні та реалізації управлінських рішень шляхом забезпечення їх участі в цьому процесі [44]

Окрім вищезазначеного, можна стверджувати, що у межах інформаційного суспільства комунікації в державному управлінні розширюють сферу свого функціонування й виконують низку функцій, які сприяють забезпеченню доступу громадськості до процесів державного управління. Так, серед таких функцій можна виокремити: визначення інтересів і потреб громадськості; контроль за діяльністю органів публічної влади; вплив громадян на формування загальної державної політики; інформування громадян шляхом впровадження державних сервісів і різноманітних публічних форумів; сприяння взаємодії усіх публічних органів та установ з метою ефективної комунікації з громадськістю; інформування та підтримка громадян у кризових та надзвичайних ситуаціях; формування іміджу країни на міжнародній арені як розвиненої країни з електронним урядуванням тощо [52].

Нині особливо гостро постає потреба не лише в моніторингу соціального середовища, а й у впливі на свідомість громадян за допомогою інформування через налагоджені канали комунікаційного зв'язку. Набуває гостроти та актуальності проблема встановлення дієвих зв'язків із громадськістю, що передбачають чесні, відкриті, доброзичливі взаємовідносини між органами публічної влади та населенням. Саме із цього виникає порівняно нова функція державного управління – зв'язки з громадськістю, адже влада діє ефективно, якщо її підтримує громадськість. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані інформувати населення про напрями стратегічного

розвитку (політику), програми й послуги, що надаються ними, звітувати про свою діяльність і нести перед ним відповідальність [15].

Важливою складовою взаємодії місцевого самоврядування з населенням громади є інформування. Органи місцевого управління повинні постійно повідомляти громадянам про власну діяльність через соціальні мережі, вебсайт, ЗМІ. Ще однією важливою складовою є доступ до публічної інформації: нормативних документів, фінансової звітності тощо. Якщо в обласних центрах та у великих містах з цим проблем здебільшого не виникає, то невеликі населені пункти часто мають проблеми як з вчасним інформуванням, так і з доступом до документації [40].

Створення підрозділів, відповідальних за зв'язки з громадськістю в органах державної влади та економічно розвинутих підприємствах України, мало місце на початку 90-х рр. Саме в той період в Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. була зафіксована норма, відповідно до якої право на інформацію забезпечується «створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації» [15].

Сьогодні у сфері публічного управління існує безліч інструментів для залучення суспільства в процес прийняття рішень. До них можна віднести громадські слухання, соціологічні опитування, громадські ради, електронні петиції, бюджети участі тощо. Проте, на жаль, в Україні не всюди використовують такі форми громадської участі. Тому, в даному випадку, цю проблему можна вирішити лише на законодавчому рівні, зобов'язавши кожную територіальну громаду використовувати прозорі та відкриті інструменти залучення громадян до управлінських процесів [44].

Слід констатувати, що в Україні триває пошук інноваційних форм оптимізації взаємодії органів державної та самоврядної влади з інститутами громадянського суспільства. Запроваджується електронне урядування, започатковано проєкт «Держава в смартфоні» та інші способи вдосконалення взаємодії та її ефективності.

1.3. Сучасні методології взаємодії публічної влади з громадськістю

Питання взаємин державної влади і громадянського суспільства – це одне з ключових питань соціуму, від якого залежить його політична облаштованість і стабільність. Це пов'язано з тим, що громадянське суспільство визначає зміст державної влади, а характер державної влади, у свою чергу, впливає на розвиток громадянського суспільства. Дана взаємозалежність відобразилася в Конституції України, однак необхідно визнати, що існуючі відносини «влада - громадянське суспільство» - це контурна нормативно-правова схема, не наповнена реальним змістом. Формування механізму взаємодії – це складний, системний процес, тому що хоча і не існує єдиної й універсальної моделі взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави, в основі лежить роль демократичної держави, як представника громадянського суспільства, а не навпаки [3].

До механізмів взаємодії членів територіальної громади і публічної влади зараховують: нормативно-правовий, організаційний, економічний, інформаційний, соціально-мотиваційний.

Нормативно-правовий механізм взаємодії враховує нормативні акти різної юридичної сили, що стосуються спільної діяльності органів місцевого самоврядування та громадськості. Так, в Україні нормативними актами визначається порядок підготовки і проведення місцевого референдуму, проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, проведення громадських слухань, внесення місцевої ініціативи членами територіальної громади або громадським організаціями.

Організаційний механізм взаємодії включає створення органів, спеціально призначених сприяти цій взаємодії, зокрема: громадські ради, які виконують функцію представницького органу громадськості, органу громадського контролю, консультативно-експертного органу. Такі органи мають, як правило, дорадчий статус, що багато в чому визначає і, водночас, суттєво обмежує можливості їх впливу на процес обговорення і прийняття рішень [44].

Економічний механізм враховує наявність у органів місцевого самоврядування ресурсів для налагодження взаємодії з громадськістю, а також певну економічну незалежність та стабільний рівень діяльності організацій громадянського суспільства, їх спроможність бути повноцінним партнером органів місцевого самоврядування.

Інформаційний механізм взаємодії членів територіальної громади і органів місцевого самоврядування сприяє забезпеченню проінформованості громадян. Інформування громадян про плани органів місцевого самоврядування – односторонній потік інформації, який за певних умов може бути трансформованим у двосторонній для налагодження зворотного зв'язку з метою дослідження суспільної думки.

Соціально-мотиваційний механізм – соціальне та моральне налаштування й готовність учасників взаємодії до розвитку і зміцнення такої співпраці.

Механізми взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з громадськістю мають певні особливості. Так, механізм взаємодії виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства включено у два базові сектори, а саме: консультивання з громадськістю; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади [24]. Слід зазначити, що в профільній літературі зустрічається ще низка форм взаємодії державної виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства, зокрема йдеться про таку форму взаємодії, як інститут громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [48].

На місцевому рівні питання взаємодії органів публічної влади з громадськістю знайшли своє реальне впровадження, хоча механізми цієї співпраці ще потребують свого вдосконалення. Існує законодавча база щодо співпраці органів місцевої влади з населенням, яка дає змогу владі проводити громадські слухання, у тому числі й відкриті бюджетні слухання, а громадськості – створювати органи самоорганізації населення для вирішення всіх проблемних питань, що виникають у громаді. Законодавство існує, але для того, щоб воно

працювало, необхідні конкретні механізми та інструменти, які ще потребують якнайшвидшого впровадження в реальне життя [40].

На рівні місцевого самоврядування реалізуються різні програми, які сприяють процесам децентралізації та розвитку локальної демократії. Зокрема, програма розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень поставила перед собою завдання налагодити діалог між громадянами та органами влади, подолати прірву між членами територіальної громади та органами місцевого самоврядування, запровадити принципи відкритості та підзвітності у роботі місцевих органів влади [54].

Основними напрямками програми є впровадження інструментів місцевої демократії, які визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [69], а саме: місцеві ініціативи; загальні збори громадян за місцем проживання; громадські слухання; громадська експертиза діяльності місцевої ради; консультації з громадськістю.

У Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено механізми забезпечення прозорості та врахування громадської думки. Закон, передбачає: «відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності» [72].

Таким чином, слід визнати, що практично весь регуляторний процес має супроводжуватися консультаціями. І передусім це забезпечується зобов'язанням органів влади оприлюднювати інформацію про свою регуляторну діяльність на всіх етапах її здійснення. Треба зазначити, що громадяни, та їхні об'єднання можуть на етапі планування діяльності з підготовки регуляторних актів, відповідно до статті 6 закону, подавати відповідній міській раді пропозиції про

необхідність підготовки проектів регуляторних актів чи необхідність їхнього перегляду [15].

Процедура консультації на цьому етапі складається з таких обов'язкових кроків:

- оприлюднення проекту регуляторного акта;
- отримання пропозицій від громадськості та їх об'єднань й вивчення цих пропозицій;
- врахування пропозицій або аргументована відповідь авторам ініціатив про причини відхилення пропозицій [38].

Фактично на цій фазі діалогу стає особливо важливим, щоб громадські організації мали достатній фаховий рівень і були спроможні провести такий альтернативний аналіз. Саме можливість альтернативних пропозицій від громадськості та обов'язок органів міської влади враховувати пропозиції й зауваження від громадян та їхніх об'єднань може суттєво підвищити якість роботи органів місцевого самоврядування [50].

З позицій системного підходу надійність і щільність взаємодії державної влади і громадянського суспільства відбивають зворотні зв'язки, що показують якість і зміст їхнього інформаційного взаємообміну, орієнтують на досягнення соціальної ефективності державного управління. Відсутність ефективних зворотних зв'язків не дає змоги вести розмову про системний процес. Більш того, тривала відсутність ефективності зворотних зв'язків у соціальних системах може призвести до нелегітимності системи. Інтенсивність взаємодії державної влади і громадянського суспільства дає змогу створювати могутні зворотні зв'язки, здатні коректувати вектор розвитку українського соціуму і створювати точки вирішення напруги, що накопичились у суспільній системі [54].

У контексті взаємодії державної влади і громадянського суспільства механізм зворотних зв'язків – це в першу чергу механізм постановки суспільних проблем перед владою, і тільки в другу – оцінка її діяльності. Тому що у випадку такої постановки суспільної проблеми у влади виникає можливість спільного з

громадянським суспільством її вирішення, консолідуючи, тим самим, суспільство і підвищуючи ефективність державного управління [48].

Слід відзначити, що в Україні за час незалежності зроблено переконливі кроки щодо формування державної політики розвитку громадянського суспільства, забезпечення відкритості та прозорості функціонування органів та посадових осіб державної та самоврядної влади, на новий рівень піднято питання взаємовідносин держави та громадських об'єднань. Забезпечення відкритості, публічності та прозорості державної діяльності вважається одним із пріоритетних завдань державної влади та забезпечується проведенням консультацій із громадськістю, взаємодією з консультативно-дорадчими органами (радами), проведенням громадської експертизи власної професійної діяльності тощо [54].

Розроблення механізмів взаємодії між державою та громадянським суспільством зумовлене тим, що в першу чергу необхідно вдосконалити існуючі взаємовідносини урядового та громадянського секторів. Для цього, відповідно, мають бути визначені нові форми такої співпраці, створені умови, що сприятимуть подальшому розвитку інститутів громадянського суспільства, зміцнені гарантії у забезпеченні громадянами своїх конституційних прав щодо участі в процесах державного управління. Протягом тривалого часу у Міністерстві юстиції України розроблявся проєкт документа, що мав би визначати взаємодію держави та громадянського суспільства в Україні, на кшталт подібних європейських угод, де визначалися засади, форми та принципи співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями. Однак такий варіант концепції так і не був винесений на обговорення у Верховній Раді України. Натомість для налагодження партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства сьогодні прийнято низку інших важливих документів [52].

Таким чином, можна констатувати той факт, що попри всі розмови й заходи, спрямовані на розвиток громадянського суспільства, у нашій державі

воно знаходиться лише на стадії становлення. Отже, й обговорювати ефективність взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства необхідно системно, починаючи, насамперед, з упорядкування цих відносин. Покласти початок такій системі може, наприклад, прийняття Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством, проєкт якої нині розроблено Міністерством юстиції України. Така свого роду систематизація сприятиме позбавленню хаотичності у відносинах між державою та інститутами громадянського суспільства.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

2.1. Нормативно-правові основи взаємодії органів публічної влади з громадянськістю в Україні

Законодавче забезпечення є необхідною умовою для будь-якої діяльності. Вкрай важливим це є й для ефективної взаємодії органів публічної влади з громадянськістю як на центральному, так і на місцевому рівні управління. Звичайно, перелік нормативно-правових актів, які в тому чи іншому аспекті регулюють питання досліджуваної взаємодії, є невичерпним, тому визначимо лише базові, основні законодавчі акти. Зокрема, до них варто віднести Конституцію України як Основний Закон держави [33], Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794- VII [68], Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [79], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [69], Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI [61], Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [67], Закон України «Про громадські об'єднання» від 23 березня 2012 р. [59], Закон України «Про органи самоорганізації населення» [71], Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 1 січня 2007 р. [73]; Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [76], Указ Президента України «Про забезпечення участі громадянської у формуванні та реалізації державної політики» [64], Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 липня 2002 р. [60], Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадянської у формуванні та реалізації державної

політики» від 31 липня 2004 р. [62]; Постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року № 3 [74], Постанову Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 року № 1302 [66], Постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996 [63], Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 року № 976 [65]. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» від 21 листопада 2007 р. [77]. У зазначеній Концепції визначено принципи та механізми розвитку громадянського суспільства, а також форми взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства.

Одним із ефективних механізмів забезпечення принципу відкритості у державному управлінні є електронне урядування, концепція розвитку якого схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.12.2010.

Розглянемо найважливіші з них. Конституція України закріплює засади формування та функціонування органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Так, ст. 140–146 Конституції України (1996) присвячені місцевому самоврядуванню: зміст місцевого самоврядування, склад, процедура формування, регламентація матеріальної та фінансової основи, управління майном, обов'язковість рішень органів місцевого самоврядування, право на їх судовий захист та інші. Інститути громадянського суспільства та їх взаємодія з органами місцевого самоврядування закріплені у ст. 35 Конституції України (право на створення релігійних організацій), ст. 37 Конституції України (утворення політичних партій та громадських організацій), ст. 40 Конституції України (право направляти письмові звернення) та інші, які безпосередньо чи

опосередковано врегульовують діяльність органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства та їх взаємодію [33].

Розглядаючи питання щодо реалізації права на доступ до інформації, слід відмітити Закон України «Про звернення громадян» [67] та Закон України «Про доступ до публічної інформації» [61].

Закон України «Про звернення громадян» передбачає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [67].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Під публічною інформацією мається на увазі відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [61].

Насамперед варто відзначити, що право на звернення та право на доступ до публічної інформації тісно пов'язані між собою. Право на звернення – це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заява (клопотання) і скарги (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»), до суб'єктів владних повноважень, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації [67].

Під запитом на інформацію розуміється прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває у його володінні (ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [61].

На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну. Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку. Слід відзначити, що звернення розглядаються органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян, посадовими особами безоплатно. Розгляд запитів на інформацію здійснюється безкоштовно.

Також, слід звернути увагу на те, що як на звернення, так і на запит особи може бути надана відмова у наданні інформації.

Реалізація конституційного права громадян брати участь в управлінні державою юридично забезпечено Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11.2010 р., [63] але інституційно не розвинено.

Ця постанова затверджує Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі – Порядок) та Типове положення про громадську раду при центральних та місцевих органах виконавчої влади (далі – Типове положення) [63].

Порядком визначено, що консультації з громадськістю (далі – Консультації) проводяться з питань, що стосуються соціально-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Консультації проводяться за двома формами – безпосередньою та опосередкованою. Безпосередня форма передбачає проведення публічного громадського обговорення, а опосередкована – вивчення громадської думки. Крім того, Порядок визначає формат проведення публічного громадського обговорення та випадки, коли необхідно обов'язково проводити консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення [63].

Однак на практиці передбачені у цих документах механізми участі громадськості в управлінні державою належно не реалізуються. Переважно державні органи влади лише формально проводять консультації з громадськістю, типовим є закритість та колуарність процесів розроблення державного втручання у соціальну дійсність. Показовим у цьому контексті є схвалення Кабінетом Міністрів України плану дій з впровадження в Україні ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» [78] та його виконання. Звіти про виконання цього плану дій свідчать про те, що реального залучення громадськості до управління державою немає, а на центральному і регіональному рівнях влади відбувається імітація відкритості і прозорості [105].

Ключовим нормативно-правовим актом у розвитку правовідносин взаємодії між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства є Указ Президента України (2016) «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [76], яким затверджується Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки.

Так, п. 4 Стратегії закріплює такі стратегічні напрями:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;
- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;
- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці [76].

Також п. 4.2 Стратегії закріплює завдання серед яких є унормування на законодавчому рівні: порядку проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму

запобігання порушенню вимог щодо обов'язковості таких консультацій; порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів; гарантій реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань; порядку ініціювання, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання та реалізації їх рішень; обов'язковості затвердження у кожній територіальній громаді її статуту, що визначає, зокрема, порядки організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі [76].

Українське законодавство, хоча й повільно, однак поповнюється новими законопроектами, спрямованими на реалізацію комунікативної політики держави. У контексті питань нормативно-правового забезпечення громадської участі у прийнятті політичних рішень, у тому числі на місцевому рівні, важливою ініціативою стала спроба врегулювати механізм публічних консультацій у вигляді законопроекту № 4254 (проект Закону «Про публічні консультації»). Даний законопроект охоплює всі рівні публічного управління і розповсюджується на всі види суб'єктів владних повноважень. Ним передбачено такі види публічних консультацій: публічні обговорення; електронні консультації; адресні консультації. Визначено термін публічних консультацій – не менше 15 днів. Запропоновано законодавчо закріпити обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування проводити публічні консультації під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення [68].

Аналізуючи законодавство, яке врегулює взаємодію між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства, можна виділити такі ключові аспекти взаємодії:

- право громадян бути обраними на місцевих виборах у органи місцевого самоврядування (політичні партії);
- забезпечення органами місцевого самоврядування виконання та додержання законодавства про інститути громадянського суспільства;

- право представляти і захищати права та інтереси членів інститутів громадянського суспільства в органах місцевого самоврядування;
- участь інститутів громадянського суспільства у розробці територіальних програм розвитку;
- повноваження інститутів громадянського суспільства стосовно захисту прав громадян та здійснення громадського контролю за додержанням законодавства;
- право інститутів громадянського суспільства на інформацію з питань, що стосуються трудових, соціально-економічних, культурних та інших прав та законних інтересів своїх членів;
- фінансовий контроль органів місцевого самоврядування за коштами інститутів громадянського суспільства (благодійні фонди) та фінансова підтримка в межах, визначених законодавством;
- сприяння органам місцевого самоврядування у роботі інститутів громадянського суспільства;
- залучення органів місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства до реалізації територіальних програм та замовлень для місцевих потреб, делегування повноважень у цій частині [30].

Отже, чинне законодавство передбачає залучення громадськості до політичного життя суспільства, однак через відсутність чітких механізмів реалізації цих прав, вони в більшій мірі залишаються декларативними. Серйозними бар'єрами для їх реалізації є: корупція; низький рівень довіри до органів влади; складність, заплутаність, непрозорість при наданні публічних послуг; низька громадянська та політична культура; формальний підхід до проведення публічних консультацій, низький рівень інформування громадян про переваги електронної участі в управлінні державними справами тощо. Вирішенню цих негативних соціальних проявів сприятиме розробка та реалізація ефективної комунікативної політики, насамперед через її нормативно-правове забезпечення, яке розвивалося досить повільно навіть у мирний час.

Війна з РФ стала серйозним викликом для держави Україна. Для спротиву від ворога необхідна була швидка мобілізація усього суспільства, віра у керівництво держави та Збройні Сили України (ЗСУ), світова та європейська підтримка. Це було забезпечено завдяки правильним діям органів публічної влади, які з перших днів війни інформували Україну і світ про усі події на фронті, звітували перед суспільством щодо власних успіхів та поразок ворога, розвінчували ворожі фейки, створювали сервіси для боротьби з ворогом, активно сприяли волонтерській роботі. Ефективні комунікативні дії керівництва держави допомагають гуртувати суспільство навколо спільної мети, підтримувати бойовий дух, отримувати військову та гуманітарну допомогу від зарубіжних країн, а також на рівні міжнародних організацій тиснути на країну-агресора [55].

Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 на період дії правового режиму воєнного стану передбачено можливість обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 30-34, 38-39, 41-43, 53). Ст. 34 надає громадянам право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію будь-яким зручним способом, однак ця інформація може легко потрапити до ворога та призвести до важких наслідків (загибелі цивільних та військовослужбовців, руйнування критичної інфраструктури, знищення військових припасів тощо).

Рекомендації щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення комунікативної політики:

- прийняття законів «Про основні засади державної комунікативної політики», «Про медіа», «Про публічні консультації»;
- систематизація українського законодавства, його перегляд, оновлення, узгодження із європейським;
- розробка законів, що регулюють засади комунікативної взаємодії органів публічної влади, засобів масової комунікації та громадськості на основі аналітико-синтетичної обробки чинних підзаконних актів;

- передбачення у нормативно-правових актах чітких механізмів реалізації зазначених у них положень та залучення громадськості до прийняття важливих управлінських рішень;
- проведення періодичного оцінювання ефективності нормативно-правового регулювання комунікативної політики;
- розробка чітких механізмів контролю щодо питань доступу до інформації у військовий та мирний час [55].

2.2. Аналіз сучасного стану взаємодії органів публічної влади з громадськістю

Прозорість, відкритість та відповідальність органів публічної влади є тією базою, на основі якої налагоджується співпраця громадян та представників держави. В Україні це питання ще потребує свого вирішення. Механізми залучення громадськості ще недосконалі й не діють повною мірою. Сама влада за своєю природою не завжди прагне до відкритості та передачі більшості зі своїх владних повноважень народові, прозорій комунікації та співпраці з громадою, що на сьогодні є важливою проблемою.

Революція Гідності та військові події спричинили різке переосмислення цінностей українців: досить велика частина громадян займає нині активну громадянську позицію, щоправда ці самі активісти, яким через в силу вектору діяльності доводиться спілкуватися з державними органами, відзначають забюрократизованість державного апарату, надмірну ускладненість комунікацій з державними органами, низьку оперативність реагування на звернення тощо, що спричиняє потребу у пошуку інших шляхів вирішення поставлених перед активістами задач – в обхід державних інституцій, що, на жаль, є зайвим підтвердженням неефективності сучасних каналів взаємодії між державною владою та громадськістю [89].

Досліджуючи практику взаємодії органів публічної влади та громадськості, стосовно участі громадян у вирішенні питань місцевого значення,

доцільно навести дані офіційної інформації 25 міських рад обласних центрів України, надані на запит Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД) у 2020 – 2021 рр. представлених у додатку В.

З представлених даних видно, що громадське життя населення України протягом аналізованого періоду не вирізняється інтенсивністю. Можливо, зазначене пов'язано з побоюванням населення подальших змін, певною напругою в інших сферах життя, неналежним рівнем «громадянської просвіти», але вважаємо, що основний фактор – це відсутність налагодженого комунікативного процесу між органами публічної влади та громадами [88].

Незадовільний рівень взаємодії публічної влади та суспільства обумовлений у першу чергу незначною громадською активністю та рівнем довіри громадськості до владних структур. Так, згідно із дослідженням, проведеним соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» з 6 по 12 березня 2015 року, рівень довіри громадян до інститутів влади є доволі низьким, адже більшість громадян не сприймають дій органів влади та не довіряють їм. Так, наприклад, не підтримують діяльність Уряду, Верховної Ради та Прем'єр Міністра України близько 57 % респондентів, не довіряють політичним партіям більше 75 %, місцевій владі – 52,5 %. Ефективність комунікації влади з громадськістю ілюструє і той факт, що 78,9% респондентів навіть не знають, як зв'язатися з депутатом їх округу, що відображає вкрай незадовільну якість взаємодії на цьому рівні [54].

У 2022 році аналогічні дослідження показали, що серед державних та суспільних інституцій найчастіше довіра висловлюється до ЗСУ (їм довіряють 69 % опитаних), волонтерських організацій (66 %), Державної служби з надзвичайних ситуацій (64 %), церкви (62 %). Недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (78 %), судам (78 %), ВР України (76 %), Уряду України (75 %) [55].

Проаналізувавши дані провідних соціологічних компаній України можна побачити, що українці мають стійку недовіру до центральних органів державної влади та практично до всіх інших інститутів [55].

Цікаво навести результати соціологічного дослідження проведеного в межах Проекту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні». Мета дослідження полягала у тому, щоб за допомогою опитування з'ясувати потреби, стан та проблемні аспекти взаємодії інститутів громадянського суспільства, жителів громад та органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. В опитуванні прийняли участь 145 респондентів із громадських об'єднань, благодійних організацій, волонтерів та активних жителів. Більшість респондентів зазначили що не припинили свою активну громадську діяльність через початок війни [103].

За результатами опитування з'ясовано (рис. 2.1.), що респонденти найчастіше використовували наступні форми громадської участі: особисті контакти та неформальні звернення до посадовців ОМС, місцеві ініціативи, запити на доступ до інформації, звернення громадян до органів місцевого самоврядування, електронні петиції та консультації з громадськістю наживо.



Рис. 2.1. Результати опитування громадської участі у взаємодії з органами публічної влади [105]

Посередньо використовуваними зазначено: громадський бюджет, доручення депутату/особистий прийом депутатом, мером, іншими посадовцями, збори жителів за місцем проживання та самоорганізація з сусідами. Найменш використовуваною є громадська експертиза.

Із проведеного опитування також з'ясовані проблеми з використання інструментів громадської участі під час воєнного стану (рис. 2.2.)

Оцінки діяльності органів місцевого самоврядування після введення в країні воєнного стану баланшують між «нормально» і «погано». Отримана інформація по всіх критеріях зафіксувала досить критичне ставлення представників громадянського суспільства до діяльності органів місцевого самоврядування [44].

В рамках даного проєкту було проведено опитування органів місцевого самоврядування щодо активності громадян у взаємодії з владою. Представники ОМС вважають участь жителів та інститутів громадянського суспільства у вирішенні місцевих справ їхньої громади переважає вища за середню оцінка.

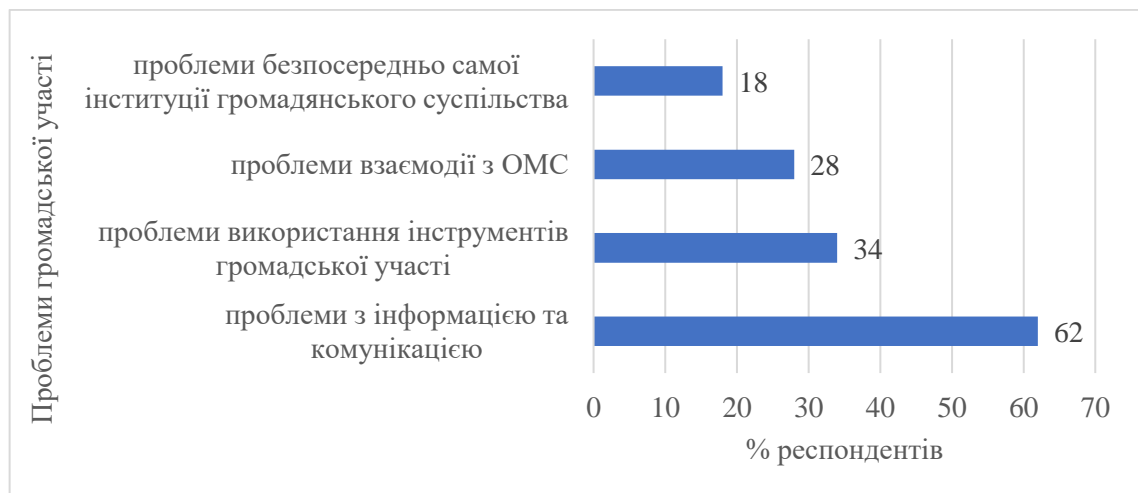


Рис. 2.2. Проблеми з використання інструментів громадської участі [105]

Вплив воєнного стану на громадську участь представники ОМС охарактеризували як дуже помітне зростання активності в громаді, переважно у волонтерстві та залученості громадських рад, зауважено на змінах, що викликані безпековими процедурами, які помітно змінили уклад життя громади. Зауважено й на проблемах у використанні інструментів громадської участі та наслідкових від того, що викликає ускладнення та конфліктність у взаємодії ОМС та інститутів громадянського суспільства.

При тому, як свідчать відповіді представників органів місцевого самоврядування, не було переглянуто стратегій щодо практик взаємодії з

інститутами громадянського суспільства та жителями на час дії воєнного стану. Попередній досвід і способи взаємодій залишилися незмінними. Окремо було згадано про акти миттєвої підтримки при прямих зверненнях, активну комунікацію через канали Інтернет соцмереж або окремі заходи з обговорень конкретних питань. У відповідях на запитання «Чи використовуєте ви у своїй роботі неформальні практики залучення ІГС та жителів до процесу прийняття рішень?» представники ОМС зауважили на такому досвіді як творення мотиваційних роликів, комунікаціях з громадою навіть вночі, на посиленні міжособистісних контактів, переорієнтації тематики соціальних мереж на нагальні питання безпеки та подолання наслідків війни. У більшості згадах практик залучення ІГС та жителів до прийняття рішень фігурують згадки про посилення інформаційно-комунікаційної складової. Діючими інструментами громадської участі, які функціонують в громадах під час воєнного стану представниками ОМС зазначено такі як: «публічні консультації», «петиції», «звернення», «слухання», «онлайн обговорення» [52].

Опитані представники ОМС свідчать, що практика комунікації між ОМС, ІГС та жителів під час воєнного стану, зокрема в інформуванні громадськості щодо ухвалення рішень чи будь-яких змін в громаді була посилена виключно за рахунок активізації і посилення оперативності інформування у вже існуючих в громаді соцмережах (Телеграм каналах, ФБ групах, Інстаграм сторінках) та на сайтах [103].

Взаємодію з волонтерами чи волонтерськими організаціями засвідчили більшість опитаних представників ОМС. Досвід співпраці переважно полягав у наданні приміщень, матеріальну та ресурсну підтримку, інформаційну підтримку. Ініціатором взаємодії згадуються як волонтери, так і ОМС, або ж як спільний двосторонній процес.

Загальна оцінка того, як змінилося життя громади від часу введення воєнного стану дещо відмінна, залежно від регіону опитаних, але в цілому засвідчує зростання згуртованості громад. Представники ОМС міст заходу України (Львів, Тернопіль, Стрий, Чернівці, Жовква) більшою мірою

наголошують на проблемах ВПО, з позитивних моментів відмічають згуртованість, співчутливість громади, після періоду тривоги та невизначеності (спаду активності); ОМС міст центру України (Полтава, Вінниця, Дніпро, Хмельницький) передусім зауважують на зростанні числа жителів за рахунок ВПО, згуртованості місцевих, зокрема в практиках допомоги релокованим. В містах «умовної» півночі України (Київ, Черкаси, Новоград-Волинський) представники ОМС засвідчують зростання дружності, згуртованості. Міста півдня України (Миколаїв, Одеса) в оцінках ОМС відчули зміни в організації роботи інфраструктури, настороженості та «завмерлості» життя через воєнну небезпеку [54].

Таким чином, українське суспільство показало свою громадянську зрілість та активно включилось до волонтерської діяльності – організації надання допомоги Збройним Силам України, внутрішньо переміщеним особам, іншим особам, які опинилися в складних життєвих обставинах внаслідок збройної агресії російської федерації проти України.

При цьому, інститути громадянського суспільства виступили здебільшого партнерами держави, сприяючи органам влади в оперативному вирішенню проблем, які ті не в змозі були вирішити в стислі терміни в умовах воєнного стану.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування діють відповідно до умов воєнного стану. Громадський сектор продовжує роботу, яка невіддільна від гуманітарної місії:

- громадські організації допомагають забезпечувати ефективне управління територіальними громадами в умовах воєнного стану, підтримувати ЗСУ;
- надають різноманітну допомогу тимчасово переміщеним особам і біженцям;
- здійснюють гуманітарну та інформаційну підтримку жителів на сході України;
- публікують подкасти про позитивні та корисні громадські ініціативи під час війни [52].

Інформаційна безпека залишається важливою складовою діяльності громадських інституцій під час воєнних дій.

Національні аспекти забезпечення владно-громадської взаємодії під час воєнного стану:

- Верховна Рада України продовжила воєнний стан в Україні та прийняла ряд законів і законопроектів;
- запустили гарячу лінію для консультацій ВПО та безробітним;
- оновлений перелік громадських приймальень Української Гельсінської спілки з прав людини;
- Мінцифра запустила гарячу лінію для консультацій щодо виплат для ВПО та допомоги безробітним;
- оновлено перелік суб'єктів, яким в умовах воєнного стану проводиться державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
- розширено коло суб'єктів державної реєстрації та видів адміністративних послуг, що надаються на території України, де відсутні бойові дії [52].

Отже, військова агресія РФ та пандемія коронавірусу COVID-19 суттєво скорегувала форми соціальної активності громадськості та інститутів громадянського суспільства, у тому числі й у сфері громадського контролю над органами державної влади та органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами. Про прискорення розвитку громадянського суспільства й посилення його тиску на ОМС свідчать добровільний вступ до лав Збройних Сил України, громадські виступи, об'єднання активістів, волонтерський рух, створення громадянських організацій демократично-освітнього спрямування тощо. Громадянське суспільство починає активно використовувати потенціал глобальної мережі Internet, а також відповідні програмні продукти для багатоканальних соціальних комунікацій і самоосвіти (Скайп, Зум, Прометеус і ін.) [38].

У цьому сенсі вбачається перспективною реалізація зобов'язання нашої держави, взяті нею на себе під час підписання Угоди про асоціацію між Україною

та ЄС. Зокрема, йдеться про створення «громадської платформи» для системних комунікацій між громадянським суспільством і його інститутами та державою й її органами. Така «платформа» повинна створюватися в кіберпросторі. Наприклад, на базі програмних продуктів «Дія», які нині завойовують усе більшу популярність в Україні.

На сьогодні, з метою реалізації концепції відкритого урядування й розбудови електронної демократії в Україні уже здійснено низку кроків, зокрема:

- створений урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» для реалізації можливості доступу громадянам до обговорення суспільно важливих проєктів, прийняття управлінських рішень тощо;

- функціонують деякі технології електронного урядування (можливість громадян подавати електронні петиції на сайтах Верховної Ради та Президента);

- запроваджено елементи електронної демократії (Національний портал відкритих даних, електронні системи Prozorro тощо);

- використовуються інформаційні технології – робота системи електронного вступу до ЗВО, електронний портал державних послуг «Дія» [44].

Окрім можливості брати участь у різних формах безпосередньої демократії прямо із сайтів органів державної влади та місцевого самоврядування, громадяни можуть використовувати веб-платформу електронної взаємодії «Єдина платформа місцевої електронної демократії» [12]. На платформі як для громадян, так і для їх мешканців доступними є п'ять інструментів: місцеві петиції, громадський бюджет, відкрита громада, консультації з громадськістю, шкільний бюджет

За даними веб-платформи електронної взаємодії e-DEM [12] упродовж чотирьох років її функціонування було зареєстровано 1893818 активних користувачів, подано 25471 петицію до органів місцевого самоврядування, підтримано 7757 проєктів громадського бюджету, проведено 1129 електронних консультацій з громадськістю, підтримано 551 проєкт шкільних бюджетів.

Також, згідно з даними сайту Президента України у період з 2015 до 2022 року Офісом Президента було опрацьовано 88140 петицій, з них на 110 було

надано відповідь Президентом, решта звернень не набрали відповідної кількості голосів. Це свідчить про те, що в Україні все ще існують проблеми щодо активізації громадян до участі, пасивність та недовіра до таких нетрадиційних інструментів впливу [106].

Варто зауважити також те, що за останні роки карантинних обмежень, через загрозу безпеці мешканців та перенесення багатьох видів робіт у дистанційний формат традиційні форми взаємодії влади та громадян також частіше практикують проводити в режимі онлайн. Так, для прикладу, у жовтні 2022 року Кабінет Міністрів України вніс зміни до Порядку проведення громадських слухань, де було введено можливість їх проведення в режимі відеоконференції.

Індикатором демократичного управління є також можливість моніторингу та контролю роботи інституцій влади. Завдяки електронному урядуванню громадянам доступно через платформи Є-data, Ціна держави, ProZorro, е-звернення моніторити розподіл ресурсів та коштів держави чи громад, здійснювати аудит ефективності та правомірності роботи влади [106].

Варто зазначити, що розвиток демократичної держави неможливий без формування дієвого діалогу між органами публічної влади та суспільством, оскільки комунікації відіграють важливу роль у процесі підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Наразі в Україні існують електронні ресурси, які дозволяють громадянам, які постраждали внаслідок воєнних дій, отримати допомогу та компенсацію щодо втрати майна. Війна зобов'язує владу активно інформувати суспільство щодо можливостей соціальної підтримки, а також просто інформувати щодо тих подій, які відбуваються в Україні. Така ситуація відображає актуальність проблеми забезпечення ефективної комунікативної взаємодії органів державної влади з громадянськістю.

2.3. Проблеми та недоліки взаємодії суспільства та влади

Сучасні події свідчать про те, що громадськість України вважає себе джерелом та суб'єктом влади в країні. Це дає всі підстави сподіватися, що взаємодія між органами публічної влади з громадськістю буде тільки зміцнюватися та розвиватися.

Найбільш ефективна взаємодія влади з громадськістю відбувається в Україні на місцевому рівні; є міста, які наводять приклади того, як місцева влада має співпрацювати з громадськістю, але не всі міста, села та селища України використовують можливості, надані законодавством. В основному це відбувається з таких причин:

- небажання органів влади та їх представників «відкритися» для населення, співпрацювати з ним;
- відсутність законодавчого зобов'язання (а не можливості) органів влади спільно з громадськістю вирішувати всі важливі питання, що виникають;
- хвилювання з боку влади, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень;
- необізнаність громадськості, відсутність у більшості населення конкретних знань про діяльність органу влади, його обов'язки перед громадою, а також своїх прав та обов'язків, знання законодавства взагалі [38].

Не зважаючи на те, що існує правове забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, державні органи влади і державні службовці демонструють неготовність враховувати думку громадськості при розробленні політики. Інформація, яку влада доносить до громадянського суспільства часто є декларативною, а не конкретною. Зокрема, при оголошенні політичних рішень суспільна проблема, на вирішення якої спрямовані ці рішення, не розглядається взагалі, або описується не конкретно без ідентифікації заінтересованих осіб і причинно-наслідкових зв'язків, без формулювання моделі причинності. Це призводить до прийняття таких політичних рішень, які не усувають причини проблем, що розглядаються. Іншими словами, державний

апарат працює, рішення виробляються і приймаються, бюджет використовується, а суспільні проблеми залишаються та в окремих випадках ще й загострюються.

Дані проблеми обговорюються і в наукових колах. Як стверджує Є. Романенко, формування інституту громадянськості сьогодні відбувається не на належному рівні, оскільки ініціюється згори, що стримує розвиток внутрішнього потенціалу громадянського суспільства. Більшість проблем сьогодні пов'язані з неефективними реформами, які погано сприймаються суспільством, а також з відсутністю дієвої нормативно-правової бази, яка б створила законодавче підґрунтя для налагодження ефективного діалогу між громадянами та владними інститутами [80].

Означені проблеми привертають увагу як представників наукової спільноти, так і суб'єктів публічної влади. Зокрема, Ю. Сурмін серед головних з них виділяє такі.

1) Інститути громадянського суспільства не справляють відчутного впливу на процес прийняття державно-управлінських рішень. Органи публічної влади та інститути громадянського суспільства не мають достатнього досвіду і навичок застосування процедур публічної політики й консультацій, що приводить до ухвалення неефективних рішень та недієвої політики.

2) Далеко не всі групи інтересів мають своє представництво у професійних неурядових організаціях, що ускладнює процес публічного консультування та врахування інтересів громадянськості.

3) Неурядові організації мають стати необхідними владі, тобто розробляти й надавати такі послуги, належну якість яких влада забезпечити неспроможна.

4) Наявні правові механізми консультування з громадянськістю не використовуються повною мірою ні органами влади, ні самими організаціям громадянського суспільства.

5) Більшість громадян позбавлена можливості реалізувати свої права на участь у процесі вирішення питань місцевого значення [15].

На основі аналізу літературних джерел [25, 38, 44] визначено проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні, які зазначені у додатку Г.

Разом з тим існують недоліки у роботі окремих органів виконавчої влади щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної і регіональної політики, зокрема:

- відсутність самостійного структурного підрозділу з питань взаємодії з громадськістю, покладання відповідних функцій на одну штатну одиницю чи різні структурні підрозділи, основні завдання яких не стосуються роботи з громадськістю;

- перевантаження працівників підрозділів з питань взаємодії з громадськістю функціональними обов'язками з розрахунку на одну штатну одиницю;

- відсутність належної координації між структурними підрозділами органів виконавчої влади у процесі взаємодії з громадськістю;

- неналежна увага до розроблення орієнтовних планів консультацій з громадськістю, залучення громадської ради до обговорення такого плану;

- недотримання встановленої процедури залучення громадськості у процесі формування та реалізації державної і регіональної політики, неналежне забезпечення інформування про організацію та результати проведених консультацій з громадськістю;

- низька частка заходів з безпосередньою участю громадськості на противагу електронним формам взаємодії;

- недостатньо налагоджена взаємодія з громадською радою, невиконання встановлених вимог щодо забезпечення такої взаємодії [38].

Водночас органи виконавчої влади зазначають, що налагодження ефективної системної роботи потребує належного кадрового, фінансового та інформаційно-методичного забезпечення.

Однією з проблем на шляху модернізації системи вітчизняного державного управління в цілому є гостра проблема недовіри до державної влади з боку громадян. Варто зацентувати увагу на тому, що проблема недовіри є

надзвичайно актуальною для органів державної влади. Тому, варто узагальнити основні причини, які її породжують (рис. 2.3).

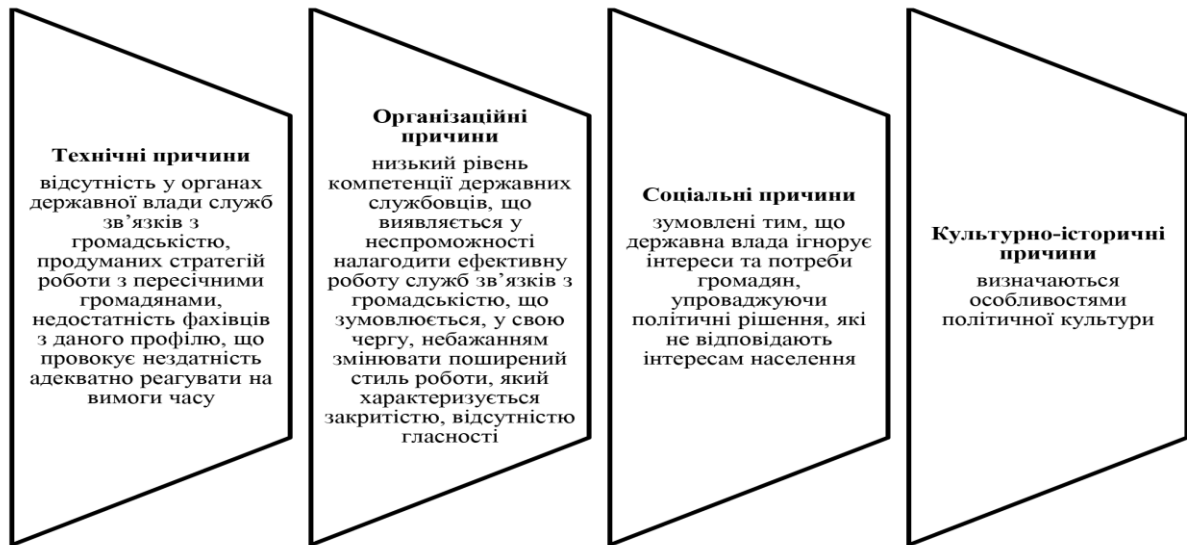


Рис. 2.3. Основні причини недовіри до державної влади з боку громадян [44]

Зростання активної участі громадян, покращення взаємодії організацій громадянського суспільства з державою передбачає регулярне інформування громадян про діяльність державних органів влади. Довіра між владою і громадськістю виникає в тому разі, якщо забезпечується прозорість і відкритість відносин постійно. Таким чином, необхідним напрямом оптимізації взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади виступає створення повноцінного інформаційного простору [44].

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки, затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016, визначає, що взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри [76]. Як наслідок, сьогодні в Україні відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів публічної влади, органів місцевого самоврядування; недостатньою є практика залучення громадськості до

формування та реалізації державної політики й вирішення питань місцевого значення; потенціал організацій громадянського суспільства неповною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства [44].

Вищезазначена Національна стратегія мала ліквідувати або хоча б мінімізувати наявні проблеми взаємодії суб'єктів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Проте вже 2023 рік, а питання досі залишаються відкритими. Аналіз Національної стратегії показав, що вона не передбачає чітких шляхів вирішення означених проблем та не містить реальних заходів, спрямованих на їх вирішення. Все це в сукупності вказує на необхідність перегляду підходів до розроблення та формування Національної стратегії на наступний період.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

3.1. Зарубіжний досвід забезпечення взаємодії органів публічної влади та громадськості

Вагомим чинником побудови нової держави, заснованої на демократичних цінностях при переході від тоталітарної форми правління до демократії, є вивчення та впровадження ефективних моделей зарубіжного досвіду, який втілений в життя. Це допомагає уникнути як небажаних наслідків, так і додаткових витрат часу на пошук, розробку і практичну реалізацію того, що вже знайдено й успішно працює у світі [53].

Важливо зазначити, що невід'ємним елементом сталої демократії у публічному житті країн Європейського Союзу є активна діяльність громадських організацій.

Усвідомлюючи, що організації громадянського суспільства відіграють важливу роль посередників у широкому політичному діалозі, Європейська комісія у 2001 році проголосила громадську участь одним із п'яти базових принципів належного управління. У Білій книзі «Європейське врядування» Європейська комісія подала чіткий сигнал: «Якість, актуальність та ефективність політики ЄС залежить від забезпечення широкої громадської участі на всіх ланках політичного ланцюжка – від задуму до імплементації. Посилення громадської участі може сприяти посиленню віри в кінцевий результат цієї політики та інституцій, які проводять її в життя [10].

Європейські країни системно залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації державної політики в усіх сферах. Це дозволяє звільнити державу від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань із збереженням високих соціальних стандартів для

населення, підвищувати якість політичних і публічно-правових рішень через урахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків цих рішень [53].

Країни Європейського Союзу мають значний досвід щодо взаємодії органів державної влади з громадськістю на засадах побудови взаємної довіри з метою досягнення соціальної інтеграції, покращення умов життя і сталого розвитку суспільства.

Для впровадження зарубіжного досвіду в практику України найбільш цікавий для розгляду є досвід Німеччини. На відміну від практики в Україні, у Німеччині місцеве самоврядування вже давно є частиною політичного життя держави [10].

Для автора роботи інтерв'ю з бургомістром міста Ідштайн – Герхардом Крумом, опублікований у журналі «Муніципальна влада», здалася цікавою, особливо його міркування про важливість діалогу влади та суспільства. У своєму інтерв'ю Герхард Крум зазначає, що коли став бургомістром, то спочатку сам писав кілька статей на тиждень для преси, зараз раз на тиждень обов'язково проводить брифінг. Він завжди відкритий для журналістів, і на його запевнення, у нього склалися довірчі відносини з усіма засобами масової інформації – а це головне у роботі з пресою [45].

Також він зазначає, що журналісти, відчуючи довіру до них бургомістра, пишуть більш відкриті статті, оскільки відчують свою відповідальність. Водночас критика, на думку Г. Крума, – «відмінна можливість для політика виправити помилки»; це «градусник громадської думки». За словами бургомістра Ідштайна, демократія починається, коли кожен має право висловити свою думку і при цьому шанує думки решти.

Важливо пам'ятати, що суспільство – це преса та спектр різних культурних груп. Важливо, що усі групи беруть участь у комунікації. Усі жителі міста мають бути одностайними у тому чи іншому питанні. Без цього голова міста не може приймати рішення. А обґрунтована громадська думка формується лише у процесі обговорення, при перетині різних інтересів [20].

Жоден закон у Німеччині не приймається без попереднього обговорення. Буклети з текстами проекту закону спочатку розкладаються по поштових скриньках, щоб кожен міг з ним ознайомитися, потім проект проходить публічне обговорення, далі розглядається Конгресом міст і лише після цього вступає до парламенту. Але всі ініціативи походять від бажання людей [10].

Розглянемо досвід Нідерландів у побудові відносин місцевих органів влади та населення. Нідерланди по праву вважаються передовою європейською державою, які мають давні демократичні традиції.

Вперше закон про муніципалітети був прийнятий у 1848 році. Основний принцип цієї політики країни – пошук консенсусу, про що постійно заявляли на всіх рівнях влади. Можна засвідчити зведення негласних офіційних правил, що призводять до балансу влади. В основі такого балансу лежать: постійний облік інтересів населення (велика кількість опитувань, досліджень), контроль та прозорість бюджету та всіх етапів прийняття рішень [45].

Мери здійснюють спільно з урядом контрольні функції та відповідають за зв'язки з громадськістю. Таким шляхом намагаються поживити роботу на місцях, підвищити роль громадськості. Щовівторка будь-якому члену Кабінету можна поставити запитання у Парламенті (як правило, запити подаються письмово) [20].

На досить високому рівні перебуває і питання взаємодії муніципалітетів. У країні налічується понад 200 корпоративних актів щодо міжмуніципального співробітництва у різних питаннях. В кожній громаді сформовано діючий союз, який лобіює інтереси свого муніципалітету. Щомісяця проводяться збори керівників департаментів та мерів, на яких обговорюються найважливіші питання. Асоціація муніципалітетів Голландії являє собою форум для 489 муніципалітетів, якому є можливість скоординувати якісь спільні питання, висловити різні точки зору, а також це своєрідний майданчик для переговорів із центральною владою.

Маючи на меті об'єднати владу і населення, держава йде на значні витрати. Наприклад, із бюджету міста Гааги 5 відсотків (приблизно 2,5 мільярда євро) йде

саме на завдання взаємодії з населенням. Не дивно, що у кожному муніципалітеті Голландії є свої наукові відділи, які спеціально вивчають потреби жителів, їх думки, претензії та інше. У невеликому містечку Арнем проводяться близько 20 опитувань на рік, ведеться статистика, постійна моніторинг громадської думки, що є основою для вироблення соціальної політики у місті, що відповідає запитам мешканців [53]

Цікавим для України є досвід Канади. Починаючи з 2004 р., у Канаді діє «Комунікативна політика Уряду Канади». Згідно з цим стратегічним документом, Уряд зобов'язаний «пояснювати свою політику та рішення, інформувати суспільство про пріоритети, визначені для країни». Відповідно до Комунікативної політики, урядова інформація повинна бути широко доступна в суспільстві, для спілкування з канадцами повинні застосовуватися всі форми комунікації. Інформація про урядові рішення, програми, послуги та ініціативи повинна бути чіткою, зрозумілою, об'єктивною, легкою для розуміння та корисною, для чого в комунікаціях з населенням має вживатися проста мова [10].

Слід також зазначити, що кожен проект нормативно-правового акта в Канаді подається на розгляд Уряду разом з комунікативним планом.

Цей план готується за встановленим зразком комунікативним підрозділом міністерства за результатами консультацій з розробниками проекту нормативно-правового акта.

У дослідженні експерта ОБСЄ А. Куюмджиєва описані сучасні тенденції розвитку відносин між урядом і громадянами в контексті зміцнення взаємної довіри та забезпечення належного управління, що сприяє демократії, верховенству права та усталеному економічному розвитку. А. Куюмджиєв представив зразки міжнародної, європейської і національної практики та ідеї, в яких знаходять вираз наступні основні тенденції:

– інститути громадянського суспільства (ІГС) відіграють важливу роль у сучасному політичному процесі. Вони сприймаються як цінні партнери, що приносять додаткові переваги і полегшують розробку та проведення в життя урядової політики;

– ІГС повинні бути ефективними та активними партнерами, вносити конструктивні й добре збалансовані зауваження і пропозиції, тобто стати складовим елементом процесу прийняття рішень;

– обов'язки та поле діяльності ІГС значно розширилися, і на всіх рівнях управління: міжнародному, європейському, національному, регіональному та місцевому – до відання ІГС належить дедалі більша кількість питань;

– розширення сфери компетенції поєднується з більшою відповідальністю. Від ІГС очікують і вимагають дотримання тих же стандартів поведінки, що й від органів державної влади;

– сектор громадянського суспільства та органи державної влади спільними зусиллями дбають про те, щоб ІГС, залучені до процесу прийняття рішень, представляли істинні інтереси громадян;

– підзвітність, прозорість і відкритість стали ключовими принципами, які однаково поширюються на всіх партнерів у відносинах між урядом і громадянським суспільством [45].

Отже, вагомим елементом активної часті в державотворчому процесі громадянського суспільства в ЄС є розвиток механізмів публічних консультацій між вищими органами ЄС та громадськими інституціями. Посиленню ролі громадського сектору сприяє те, що громадські організації стають дедалі впливовішими акторами не лише як виразники інтересів професійних об'єднань чи роботодавців, а й завдяки праці в соціальній сфері. Завдяки сформованим механізмам публічних консультацій ІГС і їхні об'єднання беруть участь у консультаціях з національними й загальноєвропейськими владними структурами щодо забезпечення продуктивнішої імплементації ініціатив і політики ЄС у їхніх країнах [20].

Однією з найпоширеніших технологій проведення консультацій з громадськістю в країнах Європейського Союзу, а також Канаді, США є «зелені» та «білі книги».

«Зелена книга» – урядовий документ, який повинен привернути увагу громадян до наявних проблем або можливостей, що виникають, а також

з'ясувати думку громадян щодо можливих способів розв'язання проблеми або використання наявних можливостей.

«Біла книга» – докладна заява про державну політику, яка представляє позицію уряду з урахуванням громадської думки після проведення консультацій. Іншими словами, «зелена книга» – заява про наміри урядової політики, а «біла книга» – конкретні пропозиції з розв'язання проблеми, підготовлені за результатами обговорення «зеленої книги», тобто проведення консультацій [53].

Європейська комісія також сформулювала п'ять базових принципів, які лежать в основі демократії та належного управління:

– відкритість: державні інституції мають працювати більш відкрито. Вони повинні користуватися доступною й зрозумілою для широкого загалу мовою. Це має особливе значення для посилення довіри до складних державних інституцій;

– участь: якість, актуальність і ефективність програмних заходів ЄС залежить від забезпечення широкої громадської участі по всій довжині політичного ланцюжка – від початкового задуму до реалізації;

– підзвітність: необхідно більш чітко визначити ролі різних сторін у законодавчому та виконавчому процесах. Кожна інституція ЄС повинна роз'яснювати і брати на себе відповідальність за свою діяльність;

– ефективність: програмні заходи мають бути ефективними, своєчасними і приносити необхідні результати на основі чітко поставлених завдань, оцінки майбутнього ефекту і минулого досвіду;

– послідовність: заходи і дії мають бути послідовними і добре зрозумілими. Узгодженість вимагає сильного політичного керівництва і почуття відповідальності з боку державних інституцій. Це дасть змогу забезпечити послідовний підхід у рамках великої та складної системи [10].

Таким чином, відкритість та прозорість – це основні вимоги до ефективності державної влади, сформованої демократичним шляхом. За умови відсутності таких вимог суспільний контроль за діями влади є неможливим. Лише в тому випадку, коли влада «прозора», тобто публічна, відкрита у своїх намірах можна визначити наскільки її дії відповідають закону та є моральними.

Все більшу роль у питанні відкритої взаємодії влади та суспільства відіграє Інтернет. Найбільш значним досягненням цього напрямку є так званий електронний уряд, тобто. система інтерактивної взаємодії держави та громадян за допомогою Інтернету. Системи електронного державного управління допомагають підвищити ефективність роботи уряду за рахунок підвищення точності, повноти, оперативності та достовірності інформації, що накопичується; забезпечення високого ступеня контролю за виконанням рішень та доручень уряду іншими державними структурами; зниження накладних видатків державного управління; покращення якості послуг; скорочення бюрократичних бар'єрів та ін [45].

Цікавим є досвід Польщі щодо використання веб-сайтів органів публічної влади органами місцевого самоврядування, який можна застосовувати і в українських реаліях:

– надання пріоритету ідентифікації територіальних громад як суб'єктів публічної політики, завдяки чому у жителів польських міст формується почуття громадянськості. Таким чином, акцент ставиться на першочерговості використання сайтів міст, на яких також розміщується й інформація про діяльність місцевих органів влади;

– відповідно до виділення польськими органами місцевого самоврядування пріоритетних груп, таких як інвестори (бізнес), туристи та безпосередньо мешканці громади, у структурі веб-сайтів виокремлюються спеціальні тематичні блоки, покликані задовольняти потреби наповнення цих блоків. Таким чином, задовольняються потреби комунікації між зазначеними групами та органами публічної влади в межах певних територій, формується позитивний імідж населених пунктів та залучаються туристи;

– щодо сайтів окремих міст, то на них є повна інформація про діяльність населених пунктів, що дає можливість громадянам та туристам мати доступ до усіх необхідних даних і підвищує комунікативний ефект від взаємодії органів місцевої влади та населення. Українська практика також має позитивний досвід створення такого роду сайтів, проте польський формат є більш досконалим та

повноцінним, тому заслуговує на увагу в плані його запозичення в українському суспільстві;

– доповнюючи попередній пункт, потрібно зазначити, що використання веб-сайту польського міста передбачає використання його як маркетингового інструменту, стимулюючи таким чином міжмуніципальну конкуренцію. Йдеться про назви сайтів як про своєрідні слогани, які покликані заохочувати потенційних відвідувачів зайти на сайт та скористатися його послугами [20].

Підводячи підсумок, треба зазначити, що мова не йде максимально запозичити іноземний досвід щодо взаємодії органів державної влади та громадськості. Тобто слід знайти розумний компроміс, які можна і доречно адаптувати в Україні.

3.2. Напрями розвитку громадської участі в діяльності органів публічного управління

Якщо місцеві органи виконавчої влади діють за принципом «дозволено те, що прямо передбачено законом», то для органів місцевого самоврядування «дозволено те, що не заборонено законом». Це означає, що, окрім прямо передбачених законом механізмів співпраці влади та громадськості, останні можуть використовувати інші інструменти, які дозволять максимально залучити громаду до процесу прийняття важливих рішень. Саме тому зусилля органів місцевого самоврядування мають спрямовуватися на застосуванні таких форм взаємодії з громадськістю, завдяки яким інтереси членів територіальної громади можуть найповніше виявлятися, артикулюватися (тобто чітко формулюватися), репрезентуватися у систематизованій і впорядкованій формі, бути дієвими і результативними [2].

Основними напрямками, за якими найбільш плідно і перспективно може здійснюватись взаємодія органів влади і громадських організацій є такі:

– взаємодія органів влади і громадських широких кіл громадськості у формуванні стратегій місцевого розвитку;

- розбудова на локальному рівні мережі комітетів громадської територіальної самоорганізації;
- створення громадських рад (дорадчого або експертного спрямування);
- систематичний обмін інформацією тощо.

Залучення громадян до публічного управління може відбуватися на різних рівнях (додаток Д). Від рівня залучення громадян до публічного управління залежить і роль, яку мешканці можуть відігравати у процесі створення прийняття рішень, що визначають розвиток їх громади.

За умови лише надання інформації про дії та плани влади у населеному пункті його мешканцям залишається лише вибір бути спостерігачем цих процесів чи повністю самоусунутися від свідомого впливу на розвиток міста. Для формування у мешканців відчуття реальних творців майбутнього самоврядної територіальної громади, їх перетворення на просументів необхідно перейти на 4-й рівень залучення громадян. Проте не можна одразу перейти на вищий рівень залучення громадян до місцевого самоврядування, не забезпечивши попередніх. Діалог неможливий без обміну інформацією між владою і громадою. Партнерство з громадою неможливе без попередньо налагодженого діалогу з нею [87].

Для успішного залучення громадян до місцевого самоврядування необхідним є навчання членів громади прийняттю спільних рішень, веденню дискусій, ознайомлення з принципами роботи публічних адміністрацій тощо.

Отже, для посилення ролі громадянського суспільства необхідне започаткування формальних і неформальних освітніх заходів щодо формування громадянських компетентностей не в окремих громадян, а у більшості мешканців, у тому числі й тих, хто сьогодні служить у владних органах. Освічених осіб щодо громадянських компетенцій має стати більшість, тобто їх кількість має досягти «критичної маси». «Саме за таких умов мешканці територіальних громад зможуть реалізувати свою стратегію сталого розвитку, досягнувши головної її мети: створення комфортних умов життя і ведення

бізнесу в повоєнний період та посилення безпеки життя і бізнесу в умовах війни» [50].

Таким чином, для становлення громадянського суспільства у масштабі досягнення «критичної маси» та посилення взаємодії органів публічної влади й інститутів громадянського суспільства, необхідно спільними зусиллями влада-громада здійснити низку заходів:

- визначити пріоритети розвитку територіальної громади та встановити критерії для порівняння і оцінки ефективності заходів, що реалізуються органами публічної влади;

- створити «громадський рупор» у якості комунікативного засобу, де всі пересічні громадяни могли б висловитись без перешкод і бути впевненими, що їх почують. Запровадити в органах публічної влади у відкритому доступі інструменти для зворотного зв'язку влада-громадянин;

- започаткувати роботу «інститутів громадянського суспільства», де б громадяни (дорослі, бо діти це можуть здобути у навчальних закладах) навчались бути громадянами, набували знань і навичок володіння своїми правами й обов'язками;

- створити інтегроване інформаційне (комунікаційне) поле доступне всім категоріям громадян (офіційний сайт, соціальні мережі, чат-боти, інформування через ЗМІ) для висвітлення інформації з особливостей надання адміністративних послуг, експлуатації комунального господарства, можливості долучитись до громадських ініціатив, реалізації громадських ініціатив, аналізу результатів громадської експертизи тощо [86].

В контексті модернізації комунікативної діяльності органів публічної влади необхідно на регіональному та місцевому рівнях розвивати напрями взаємодії органів публічної влади з громадськістю, які зображені на рис. 3.1.

Одним із ключових напрямів взаємодії органів публічної влади з громадськістю в контексті модернізації їх комунікативної діяльності є забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади,

відповідно до чого повинні формуватися новітні засади державної політики в сфері розвитку комунікативної діяльності публічного сектору [86].

Це передбачає модернізацію функціональних обов'язків та структурної перебудови органів публічної влади, тобто зміну організаційних підходів до їх діяльності. Відповідно до сучасних трансформаційних змін в українському суспільстві ця модернізація має відбуватися на основі розвитку електронного врядування, тобто переведення низки управлінських процедур у сфері публічного управління в цифровий формат.

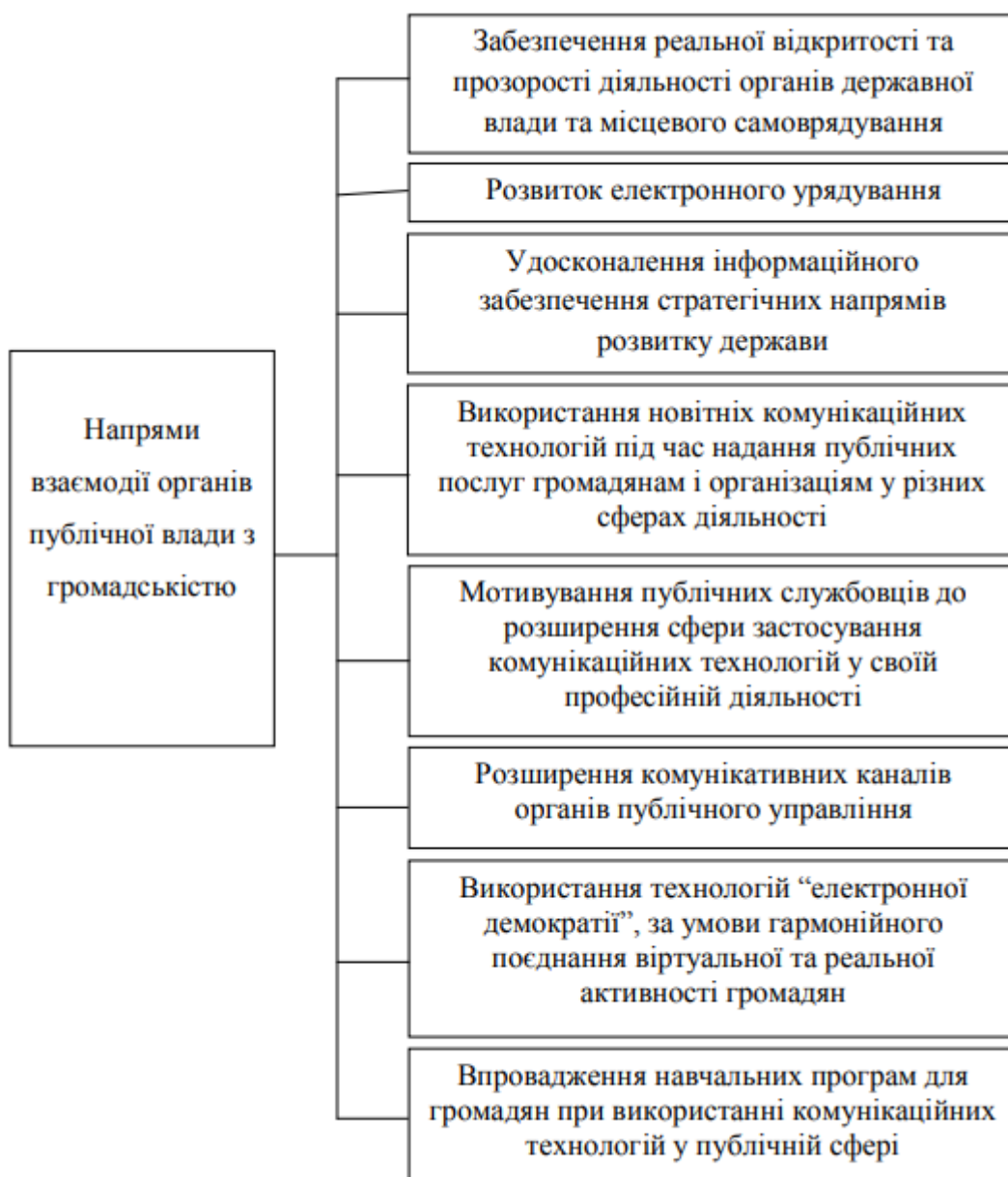


Рис. 3.1. Напрями взаємодії органів публічної влади з громадськістю в контексті модернізації їх комунікативної діяльності [86]

Одним із способів встановлення діалогу між органами державної влади та громадськістю є проведення консультацій громадян (конференції, дебати, зібрання тощо), а також численних просвітницьких заходів (семінари, фестивалі, конкурси тощо). Для того, щоб консультації з громадськістю були реальним механізмом встановлення діалогу з громадянами, потрібно консультації з громадськістю проводити не лише на етапі прийняття політичної програми, як це, зазвичай, робиться в Україні, а починати консультуватись ще при виявленні та сприйнятті публічної проблеми, далі внесення до урядового порядку денного, розроблення альтернативних планів та оцінки наслідків державної політики (додаток Е).

У цьому сенсі Консультації проходять через увесь цикл публічної політики (виникнення проблеми; сприйняття приватних і публічних проблем; внесення до урядового порядку денного; створення альтернативних планів; прийняття політичної програми; впровадження плану дій; оцінка наслідків публічної політики) за винятком двох етапів – прийняття політичної програми та впровадження плану дій [87].

Опис процесів консультацій з громадськістю відповідно до етапів циклу публічної політики створює передумови щодо інституалізації спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації публічної політики.

Відомо, що інституалізація це процес визначення і закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх в систему, здатну діяти у напрямі задоволення деякої суспільної потреби. З огляду на це, необхідно розглядати інституалізацію спроможності влади до взаємодії з громадськістю як систему, що складається зі стратегії, структури, процесів і шаблонів, вмінь та навичок персоналу та має за мету покращення якості публічної політики за допомогою залучення громадськості до її формування.

Стратегія покращення якості публічної політики за допомогою залучення громадськості має розроблятися після формування образу майбутнього (бачення) стану комунікативного зв'язку «влада – громадськість». Наприклад, це

може бути такий стан, коли в державі буде запроваджено обов'язкове інформування владою громадськості на всіх стадіях циклу вироблення публічної політики та прийняття стандартів такого інформування щодо змісту, якості та строків. За мінімальні стандарти проведення публічних консультацій органами влади необхідно взяти стандарти, розроблені Європейською Комісією: чіткий зміст інформації; методи розповсюдження інформації, адекватні цільовій аудиторії; адекватні часові рамки; підтвердження та зворотний зв'язок; надання можливості всім зацікавленим сторонам висловити свої позиції [28].

Органи влади, які формують публічну політику, будуть мати експертів, здатних виробляти ефективну публічну політику, використовуючи публічні комунікації, зокрема консультації, а громадянське суспільство буде розвинене до такого рівня, що його інститути будуть спроможні брати активну участь у розробленні публічної політики та оцінюванні її результатів і наслідків. Після формування візії потрібно розробити стратегію її досягнення. Цього на сьогодні немає у жодному органі публічної влади. Проте формально у всіх органах центральної і регіональної влади розроблені положення про консультації з громадськістю, і діяльність державних службовців здійснюється з дотриманням вимог цих положень. Однак зміст цієї діяльності, зазвичай, спрямований не на вдосконалення політичних рішень через врахування пропозицій громадськості, а на захист розроблених проектів нормативних актів. Державні службовці розглядають громадськість із позиції загрози для прийняття розроблених ними проектів законів і нормативних актів. Це рудимент адміністративно-командної системи державного управління, в якій влада домінує над громадою, а не надає громаді послуги, тобто не є сервісною службою, як це є у країнах ЄС. Відносно до цінностей адміністративно-командної системи управління формується відповідна адміністративна поведінка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що унеможливорює покращення ефективності публічної політики. Отже, при формуванні візії необхідно визначити не лише образ майбутнього, а й описати цінності системи управління, які стануть

підгрунтям для прийняття публічних рішень, та навчити персонал користуватися ними при прийнятті рішень.

Зауважимо, що на сьогодні, у більшості органів публічної влади є підрозділи які відповідають за зв'язки з громадськістю, проте їх діяльність носить в основному формальний характер доведення до громади певної інформації. Окрім цього існують недоліки щодо їх функціонування, а саме покладання відповідних функцій на одну штатну одиницю чи різні структурні підрозділи, основні завдання яких не стосуються роботи з громадськістю тощо. Тому, органи публічної влади повинні переглянути діяльність даних структурних підрозділів, а у разі необхідності утворити нові підрозділи чи окремі посади, до функціональних обов'язків яких повинно бути включено забезпечення взаємодії з громадськістю. До посадових інструкцій державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування необхідно внести відповідні функціональні обов'язки із забезпечення організації процесу публічних консультацій [50].

У структурних підрозділах і окремих виконавців мають бути розроблені процеси комунікацій і шаблони комунікаційних документів (листів, повідомлень, планів/графіків, «зеленої книги», звітів, реєстру заінтересованих осіб) із громадськістю та проведення консультацій. Основні кроки організації процесу консультацій представлено у табл. 3.1 [10].

Таблиця 3.1

Основні кроки організації консультаційного процесу [50]

№	Етапи процесу	Діяльність
1	Підготовка	Визначення сфери консультацій. Призначення робочої (організаційної) групи. Встановлення переліку зацікавлених сторін і способів їх інформування. Розроблення проекту плану/графіку консультацій та його обговорення в робочій групі та зацікавленими особами. Планування оцінювання та схеми моніторингу/звітності
2	Розроблення процесу консультацій	Вибір методу проведення консультацій. Опрацювання плану проведення консультацій, призначення відповідальних осіб за реалізацію плану. Підготовка консультаційних документів («зелені книги»)

Продовження табл. 3.1

№	Етапи процесу	Діяльність
3	Впровадження	Реалізація плану проведення консультацій. Роз'яснення процесу проведення консультацій. Оцінювання результатів консультацій
4	Аналіз	Підготовка звіту за результатами консультацій. Аналіз інформації та опис результатів консультацій. Визначення формату кінцевого документа та внесення змін (за потреби) до проекту пропонуваного рішення
5	Зворотний зв'язок	Інформування зацікавлених сторін про результати консультацій
6	Оцінювання	Оцінювання змісту і процесу консультацій. Оцінка ефективності обраного методу консультацій і репрезентативність залучених до консультацій представників зацікавлених сторін (можливе внесення змін до реєстру зацікавлених сторін)

Важливим етапом інституалізації спроможності влади до взаємодії з громадськістю є формування у службовців, відповідальних за публічні комунікації ефективних вмінь та навиків відповідно до їх функціональних обов'язків у консультаційному процесі. У них необхідно сформувати за допомогою тренінгів нові практичні вміння та навички проведення публічних комунікацій за європейським взірцем. Впроваджуючи нові стандарти, держава має надати платформу, де управлінці могли б вчитися нових практик комунікації з суспільством та ряду інших компетенцій [50].

Отже, для того щоб якісно змінити підходи до взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством, варто сформувати та впровадити стратегію на державному рівні, адже саме системний підхід до даної проблеми дозволить сформувати відкриті та самодостатні територіальні громади.

3.3. Удосконалення інформаційно-комунікаційної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства

Органи публічного управління в сучасних умовах покликані виконувати низку завдань відповідно до тих викликів, які існують в теперішньому турбулентному світі. Вони функціонують відповідно до тих умов, які формують

новітній суспільний простір. Зокрема, йдеться про такі чинники здійснення комунікативної діяльності органів публічного управління в Україні, як:

- інформаційне перенасичення комунікативного простору публічного управління внаслідок постійного зростання різноманітних даних;
- розширення електронних форм комунікацій;
- всезростаюча глобалізація в усіх сферах життя, зокрема і в сфері публічного управління, що зумовлює глобальний розвиток електронних комунікацій;
- розвиток і використання «гібридних» форм комунікацій [6].

Відповідно до зазначених чинників органи публічного управління покликані виконувати такі завдання в комунікативній сфері:

- сприяти налагодженню та розвитку ефективної комунікації з інститутами громадянського суспільства та з громадськістю;
- допомагати реалізовувати максимальну взаємодію органів публічної влади на різних рівнях управління у процесі своєї діяльності;
- налагоджувати результативну професійну комунікацію державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування під час вироблення, реалізації та оцінювання рішень [21].

Технології «електронної демократії» відіграють важливу роль у підвищенні рівня ефективності комунікації органів публічної влади та населення, оскільки громадяни матимуть змогу оперативно вирішувати свої проблеми шляхом звернень, поданих в електронній формі. Цей формат покликаний покращувати реалізацію громадських ініціатив на практиці.

Такий розвиток передбачає широке впровадження та посилення ролі онлайн-практик та інструментів взаємодії з громадянами.

Взаємодія інституцій влади та громадян може відбуватися на кількох рівнях, мати різні напрями та характеристики. У найбільш загальному розумінні в межах e-governance можна виокремити такі рівні взаємодії:

– по-перше, інформування, тобто надання інформації в інтернеті, через веб-сайт органу державної влади, через соціальні мережі чи інші джерела інформування;

– по-друге, комунікація, тобто можливість інтерактивного доступу та обміну інформацією через забезпечення зворотного зв'язку;

– по-третє, можливість отримання послуг в електронному вигляді [6].

Забезпечення функціонування прозорого електронного уряду вимагає використання різних засобів електронної комунікації, а саме:

– наявність соціальних медіа, офіційних та неофіційних груп у соціальних мережах для моніторингу суспільних настроїв;

– наявність інтернет-каналів для забезпечення взаємодії з владою, зокрема, офіційних сайтів установ в мережі «інтернет», електронних форм зустрічей, приймалень, висвітлення інформації на різних платформах нових медіа);

– функціонування автоматизованих інформаційних систем забезпечення управлінської діяльності (обробка інформації з використанням державних інформаційних систем) [27].

Інформування є базовою та найбільш необхідною складовою громадської участі, що формує довіру відносин. Без належного розуміння, аналізу, осмислення проблем та стану справ представники суспільства не мали б можливості залучатися до управління. Чим більше каналів для здійснення інформування застосовується в практиці управління інституціями влади, тим більш відкрита та прозора політика здійснюється.

Проте самого інформування та налагодження спілкування недостатньо для ефективного демократичного управління, тому в контексті взаємодії влади та громадян важливу роль відіграють інструменти залучення жителів до процесів ухвалення рішень. Серед електронних інструментів участі можна виокремити електронні петиції, громадський бюджет, консультації з громадськістю в онлайнформаті, електронні звернення, е-голосування, громадські слухання в режимі відеоконференцій, проведення опитувань, слухань, круглих столів, конференцій, форумів, функціонування консультативно-дорадчих органів в

електронному форматі та інші. Такі інструменти дозволяють громадянам брати участь у законотворчій діяльності, прийнятті управлінських рішень, розподілі бюджету, вирішенні кадрових питань чи формуванні стратегій розвитку [34].

В цілому в сучасних умовах владні інституції все більше використовують інформаційно-комунікаційні технології та ресурси для взаємодії з громадянами. Їх активне використання зумовлене низкою переваг. По-перше, інтернет та сучасні комунікаційні технології дозволяють збільшити кількість ініціатив та інструментів для участі громадян та їх взаємодії з суспільством. По-друге, ІКТ є потужним майданчиком для поширення публічної інформації та для здійснення інтерактивного спілкування з громадянами з метою обміну цінностями та думками. По-третє, використання ІКТ сприяє підвищенню рівня прозорості та відкритості роботи інституцій влади, відкриваючи новий простір для політичної комунікації та довірливих відносин. І по-четверте, інструменти ІКТ є доволі простими у використанні та доступними у будь-якому місці та в будь-який час, що спрощує в першу чергу багато бюрократичних процедур та полегшує механізми взаємодії.

Проте рівень участі громадськості в межах функціонування e-governance залежить від кількох факторів:

- інституційного та нормативно-правового контексту, в якому відбувається така участь;
- розвитку інформаційних технологій як в державі, так і в регіоні зокрема;
- рівня інформаційної та комунікаційної грамотності громадян;
- рівня заохочення та мотивації такої участі з боку владних інституцій.

Останній фактор можливий завдяки відкритій та прозорій роботі інституцій влади. В ідеалі органи влади мають показати, що вони працюють у злагоді з населенням, демонструючи прозоре управління.

Потрібно наголосити на важливості використання соціальних мереж, які в сучасному світі відіграють особливу роль як специфічний інструмент комунікації. Впровадження цих засобів комунікативної взаємодії покращить взаємодію зацікавлених груп з органами публічного управління, особливо на

регіональному та місцевому рівнях. Активізація такої взаємодії стала можливою завдяки розширенню кількості та функціональності Інтернет ресурсів, а також інтенсифікації інформаційної політики держави у галузі оптимізації роботи з населенням та практики політичного залучення громадян у діяльність органів влади. Нині дослідження соціальних мереж є також важливим питанням у контексті побудови ефективної політичної комунікації в системі «влада-суспільство» та обумовлено, насамперед, такими факторами:

– по-перше, сучасне суспільство перебуває у стадії інформаційного розвитку; стало можливе застосування Інтернет технологій у політичній сфері; відбувається розширення інформаційного обміну та діалогу між громадянським суспільством та політичними інститутами;

– по-друге, прискорення темпів політичного життя, поглиблення соціально-політичних проблем вимагає адекватного і швидкого реагування реагування з боку громадян та держави, що повною мірою надає віртуальний простір для зацікавлених осіб;

– по-третє, розвиток таких форм політичної комунікації, як «електронний уряд», сайти органів державної влади та адміністрацій муніципальних утворень, Інтернет майданчиків для обговорення соціально-політичних проблем та, нарешті, соціальні мережі, створюють передумови для перенесення реальної політики (off line) у віртуальний світ (on-line);

– по-четверте, стимулювання політичної активності громадян «згори» з боку держави активізує потенціал політичної комунікації «знизу» через віртуальні спільноти [37].

При цьому групи у структурах соціальних мереж є яскравим прикладом створення громадянського суспільства «знизу», оскільки ініціюються громадянами, які діють у неполітичній сфері та не є підконтрольними державі. При цьому політичній комунікації у мережі Інтернет властиві такі риси, як:

– пряме спілкування у віртуальному просторі (у більшості випадків це спілкування є неформальним);

– невідстроченість зворотного зв'язку (можливість отримати інформацію);

- безбар’єрність (безпосередня можливість спілкування з представниками органів влади безпосередньо, відсутність бюрократичних перешкод);

- перенесення комунікативної функції до сфери конструювання та просування іміджу окремої людини, політики чи інституту [26]

Також, ще одним інструментом взаємодії є веб-сайти органів публічної влади, оскільки використання можливостей веб-сайтів дозволяє реалізовувати серед іншого такі завдання на регіональному та місцевому рівнях [37]:

- формувати можливості обмінюватися ідеями;

- організовувати в дистанційному режимі навчання посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та громадського активу;

- створювати умови для того, щоб громадськість могла повноцінно впливати на здійснення регіональної політики за рахунок обговорення актуальних проблем, участі в опитуваннях та розміщення спеціальних звернень на відповідних сайтах;

- розвивати комунікативний процес між зацікавленими особами в процесі реалізації регіональної політики;

- повідомляти населення про особливості розвитку тих чи інших територій.

Отже, органам публічного управління в Україні у напрямі модернізації комунікативної діяльності необхідно покращити умови свого функціонування за такими основним напрямками:

- активно застосовувати сучасні комунікаційні технології та системи із залученням широкого кола зацікавлених суб’єктів до публічної інформації;

- формувати та постійно наповнювати бази даних, призначені для публічного доступу, через мережу Інтернет, якими розпоряджаються органи публічного управління;

- забезпечувати умови для того, щоб зацікавлені суб’єкти могли отримувати усю необхідну публічну інформацію завдяки її прискореній обробці [34].

ВИСНОВКИ

За результатами виконання проведеного дослідження досягнута його мета та виконані завдання, що дозволяє зробити наступні висновки:

1. Встановлено, що взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства виступає вагомим чинником демократизації держави та є невід'ємним елементом правової демократичної держави, в якій відповідні права мають реальний, а не декларований характер. Також, уточнено визначення понять «публічна влада» та «взаємодія». Встановлено, що публічна служба це широке поняття, яке охоплює, згідно із чинним законодавством, службу в органах державної влади і місцевого самоврядування. Публічне управління відображає комплексний системний механізм, підсистеми та елементи якого – це напрям політики та пріоритети, нормативне регулювання, дії, що фінансуються державою або органами місцевого самоврядування, централізовані та децентралізовані організаційно-управлінські структури, відповідальні за управління діяльністю у встановленій галузі суспільних відносин на державному, регіональному та місцевому рівнях. Також встановлено, що соціально-активну частину суспільства, яка на добровольчих засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, використовуючи усі незаборонені чинним законодавством форми, методи і способи, будучи при цьому відмежованою від органів влади називають громадськістю. Взаємодія органів публічної влади з громадськістю – це співпраця органів публічної влади і активних груп чи окремих членів територіальної громади шляхом координації діяльності із вирішення спільних проблем, спрямована як на забезпечення успішної реалізації функцій і виконання завдань органами публічного управління, так і на ефективну реалізацію прав та інтересів членів територіальної громади. Участь громадянського суспільства у політико-правовому житті країни має забезпечувати ефективність прийняття управлінських рішень, а також сприяти формуванню системи права на основі ціннісного визначення прав і свобод людини, громадянина та захисту їх законних інтересів.

2. Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадськості повинна базуватися на принципах партнерської рівності, громадської участі, адекватного представництва, сфокусованості на проблемах громадськості, субсидіарності, відкритості, прозорості, системності і постійності. Виділяють чотири поступові рівні (форми) співпраці між органами публічної влади і громадськістю це: інформування; консультування; діалог; партнерство. Сьогодні в Україні законодавчо закріплено консультації з громадськістю, участь представників громадськості в громадських радах при органах виконавчої влади, проведення громадських експертиз діяльності органів державної влади, а також звернення громадян, включаючи електронні петиції й багато інших форм демократії участі. Разом із тим їх застосування часто залишається формальним, а громадяни не бачать реального відображення своїх інтересів і позицій в остаточних нормативно-правових актах і рішеннях органів публічної влади.

3. Зазначимо, що система відносин владних структур, органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку та демократії. У нашій державі на законодавчому рівні затверджена можливість громадськості брати участь у формуванні та реалізації державної політики. Формування механізму взаємодії – це складний, системний процес, тому що хоча і не існує єдиної й універсальної моделі взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави, в основі лежить роль демократичної держави, як представника громадянського суспільства, а не навпаки. До механізмів взаємодії членів територіальної громади і публічної влади відносять: нормативно-правовий, організаційний, економічний, інформаційний, соціально-мотиваційний. Надійність і щільність взаємодії державної влади і громадянського суспільства відбивають зворотні зв'язки, що показують якість і зміст їхнього інформаційного взаємообміну, орієнтують на досягнення соціальної ефективності державного управління.

4. Вивчено питання законодавчого забезпечення взаємодії органів публічної влади з громадськістю в Україні. На сьогодні сформовано велике поле нормативно-правових актів, які в тому чи іншому аспекті регулюють питання

досліджуваної взаємодії. Українське законодавство, хоча й повільно, однак поповнюється новими законопроектами, спрямованими на реалізацію комунікативної політики держави. Чинне законодавство передбачає залучення громадськості до політичного життя суспільства, однак через відсутність чітких механізмів реалізації цих прав, вони в більшій мірі залишаються декларативними.

5. Аналіз сучасного стану взаємодії органів публічної влади з громадськістю показав, що механізми залучення громадськості ще недосконалі й не діють повною мірою. Сама влада за своєю природою не завжди прагне до відкритості та передачі більшості зі своїх владних повноважень народові, прозорій комунікації та співпраці з громадою, що на сьогодні є важливою проблемою. Однак, Революція Гідності та воєнні події спричинили різке переосмислення цінностей українців: досить велика частина громадян займає нині активну громадянську позицію. Українське суспільство показало свою громадянську зрілість та активно включилось до волонтерської діяльності – організації надання допомоги ЗСУ, ВПО, іншим особам, які опинилися в складних життєвих обставинах внаслідок збройної агресії російської федерації проти України. При цьому, інститути громадянського суспільства виступили здебільшого партнерами держави, сприяючи органам влади в оперативному вирішенню проблем, які ті не в змозі були вирішити в стислі терміни в умовах воєнного стану. Громадянське суспільство починає активно використовувати потенціал глобальної мережі Internet, а також відповідні програмні продукти для багатоканальних соціальних комунікацій і самоосвіти

Розвиток демократичної держави неможливий без формування дієвого діалогу між органами публічної влади та суспільством, оскільки комунікації відіграють важливу роль у процесі підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Наразі в Україні існують електронні ресурси, які дозволяють громадянам, які постраждали внаслідок воєнних дій, отримати допомогу та компенсацію щодо втрати майна. Війна зобов'язує владу активно інформувати суспільство щодо можливостей соціальної підтримки, а також

просто інформувати щодо тих подій, які відбуваються в Україні. Така ситуація відображає актуальність проблеми забезпечення ефективної комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю.

6. Проте сьогодні в Україні існує низка проблем у цьому аспекті, які протягом тривалого часу залишаються невирішеними. Незважаючи на намагання органів публічної влади врегулювати на законодавчому рівні роль громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реальна взаємодія між цими інституціями залишається на досить низькому рівні. Через відсутність чітких механізмів реалізації взаємодії права громадської участі в більшій мірі залишаються декларативними. Серйозними бар'єрами для їх реалізації є: корупція; низький рівень довіри до органів влади; складність, заплутаність, непрозорість при наданні публічних послуг; низька громадянська та політична культура; формальний підхід до проведення публічних консультацій, низький рівень інформування громадян та участь в управлінні державними справами тощо.

Отже, сьогодні в Україні відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів публічної влади; недостатньою є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики й вирішення питань місцевого значення; потенціал організацій громадянського суспільства неповною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг тощо.

7. Розглянуто зарубіжний досвід забезпечення взаємодії органів публічної влади та громадськості, встановлено що Європейська практика співпраці органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства виявила наступні основні тенденції: активні громадяни відіграють важливу роль у сучасному політичному процесі; громадянське суспільство виступає ефективним та конструктивним партнером, який вносить конструктивні й добре збалансовані зауваження та пропозиції. Аналіз європейського досвіду у сфері розбудови інститутів громадянського суспільства доводить, що складовим елементом

демократичного суспільства є громадська активність – ініціативна і добровільна участь людей у виробленні політики на різних рівнях і в різних сегментах життєдіяльності суспільства. Тому вітчизняні державні інституції мають підтримувати громадські ініціативи, створюючи сприятливі умови для їх впровадження та реалізації.

8. Розроблено основні напрями розвитку громадської участі в діяльності органів публічного управління. Задля підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства необхідно: забезпечення реальної відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; розвиток електронного урядування; удосконалення інформаційного забезпечення стратегічних напрямів розвитку держави; використання новітніх комунікаційних технологій під час надання публічних послуг громадянам і організаціям у різних сферах діяльності; мотивування публічних службовців до розширення сфери застосування комунікаційних технологій у своїй професійній діяльності; розширення комунікативних каналів органів публічного управління; використання технологій «електронної демократії», тощо.

9. Одним із пріоритетних напрямів взаємодії з громадянами є розвиток електронного урядування та використання електронних інструментів участі серед яких: електронні петиції, громадський бюджет, консультації з громадськістю в онлайнформаті, електронні звернення, проведення опитувань, слухань, круглих столів, конференцій, форумів, використання соціальних мереж, веб-сайтів та інші. З цією метою органам публічного управління необхідно покращити умови свого функціонування за такими основним напрямками: активно застосовувати сучасні комунікаційні технології та системи із залученням широкого кола зацікавлених суб'єктів до публічної інформації; формувати та постійно наповнювати бази даних, призначені для публічного доступу, через мережу Інтернет, якими розпоряджаються органи публічного управління; забезпечувати умови для того, щоб зацікавлені суб'єкти могли отримувати усю необхідну публічну інформацію завдяки її прискореній обробці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Центральні органи виконавчої влади України: концептуальний підхід до класифікації в контексті адміністративної реформи в Україні. *Вісник Академії правових наук України*. 2019. № 1(16). С. 42-50.
2. Архіпова Є.О., Дмитренко Н.О. Ефективна комунікація між органами державної влади та громадськістю як умова розвитку демократичного суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №1. С.92-96.
3. Бабінова О. Взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю як предмет теоретичного аналізу. *Вісник НАДУ*. 2014. № 3. С. 345-353.
4. Бабінова О. Шляхи та перспективи підвищення ефективності взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування України з громадськістю. *Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: форми, методи та актуальні проблеми реалізації* : матеріали наук.-практ. конф., 24 листоп. 2014 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. С. 31-33.
5. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. Київ: ВПЦ АМУ, 2020. 444 с.
6. Баровська А. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. Київ. : НІСД, 2021. 40 с.
7. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади. *Право України*. 2022. № 5. С. 25-29.
8. Баштанник В.В. Державне управління в системі владно-партійної взаємодії: автореф. Дис. На здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» Київ: НАДУ, 2002. 20 с

9. Беззубко Л. В. Про деякі механізми взаємодії членів громади з органами місцевого самоврядування. *Менеджер ДонДУУ*. 2020. № 1(39). С. 76-81.
10. Бобро А. Досвід реалізації функції забезпечення зв'язків урядів з громадськістю в країнах Європейського Союзу і США та напрями використання його в Україні. *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: матеріали наук.- практ. семінару*. 11-12 березня 2002 р. Київ: УАДУ, 2012. С.305-312.
11. Бондар В. Д. Роль органів місцевого самоврядування у формуванні громадянського суспільства в Україні. 2014. URL: https://eprints.oa.edu.ua/1414/1/Стаття_ГС_Бондар.pdf.
12. Веб-платформа e-DEM URL: <http://e-dem.org.ua/>.
13. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.
14. Взаємодія з громадськістю в умовах реалізації адміністративної реформи; Івано-Франківський центр науки, інновації та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 195 с.
15. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навчальний посібник / за наук. ред. Ю. Сурміна, А. Михненка ; авт. кол.: Ю. Сурмін, А. Михненко, Т. Крушельницька та ін. Київ : НАДУ, 2017. 388 с.
16. Воронов О. І. Методика діагностування соціально-психологічних впливів на прийняття державно-управлінських рішень в індетермінованих умовах : навч.-метод. посіб. Одеса : Астропринт, 2017. 271 с.
17. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>
18. Гончарова А.К. Інтернет мережа як комунікативна сфера. *Держава та регіони*. Серія: Соціальні комунікації. 2020. №4. С.14-18

19. Держава і громадянське суспільство в Україні: пошук концепції співпраці : аналіт. доп. / за ред. О. М. Майбороди. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2013. 376 с.
20. Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування. Законодавчі норми, практика та національні особливості взаємин між владою та громадянським суспільством. - Міністерство закордонних справ України, 2012. URL: http://www.ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid_OGP-MFA.pdf
21. Дрешпак В.М. Комунікація в публічному управлінні: навч. посіб. Дніпропетровськ.: ДРІДУ НАДУ, 2015, 168 с.
22. Жаровська І. Публічні та приватні інтереси у механізмі сучасної державної влади. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2020. Вип. 525. Правознавство. С. 33-36.
23. Жекало Г.І. Програми інформатизації як складова механізму впровадження електронного урядування: порівняльна характеристика міст. *Економіка, управління та адміністрування*. 2020. Вип. 3 (93). С. 57-62.
24. Завальна Ж. Щодо питання врегулювання взаємодії органів публічно влади у договірних формах. *Право України*. 2020. № 7. С. 176-181.
25. Іванченко В.М. Актуальні проблеми наукових досліджень державної політики сприяння розвитку партійно-політичної системи України. *Стратегічні пріоритети*. 2020. № 3 (12). С. 87- 92.
26. Ільганаєва В.О. Соціальна комунікація як об'єкт теоретизації. *Філософія людського спілкування: філософія, психологія, соціальна комунікація*. 2019. №11. С.60-68
27. Інформаційна складова державної політики та управління: монографія / Соловйов С.Г., та ін.; заг. ред. Грицяк Н.В. Київ: К.І.С., 2015. 320 с.

- 28.Калінічева Г. Державна політика підтримки розвитку організацій громадянського суспільства в країнах ЦСЄ. *Віче*. 2020. № 20. С. 23-29.
- 29.Кандзюба С.П. Електронна взаємодія органів публічної влади. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. у 15 ч. – Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 60 с.
- 30.Качний О. Законодавчі аспекти впровадження інформаційно-комунікаційних технологій – стратегічного напрямку оптимізації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=853>.
- 31.Кожушко С. Взаємодія як філософське й психологічне поняття. URL: <http://social-science.com.ua/article/1221>.
- 32.Кононенко М.М. Соціальна солідарність: витоки, зміст та значення для ефективної взаємодії місцевої влади з громадянами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. № 2 (32). С. 160-167.
- 33.Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>.
- 34.Кочубей Л. Особливості сучасних інформаційно-комунікативних технологій в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2019. Вип. 3. С. 44-70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2019_3_6.
- 35.Кравцова З.С. Теоретичні, правові та практичні основи громадського контролю за здійсненням державної влади в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 3(5). С. 89-104.
- 36.Крушельницька Т.А. Громадянське суспільство як інструмент сталого розвитку суспільно-економічних систем в умовах глобальних викликів. Трансформація економіки України в умовах глобальних викликів: актуальні проблеми, сучасні реалії, стратегії розвитку: монографія /за заг. ред. Л.М. Курбацька. Дніпро: 2022. С. 274-287.

37. Кучабський А.Г., Бажинова О.А. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2022. № 4 (12). С. 196-201.
38. Ладиченко В. Проблеми взаємодії держави і громадянського суспільства. *Публічне право*. 2021. № 4 (24). С. 18-25.
39. Лациба М. Проведення громадських експертиз діяльності ОБВ. URL: https://kievcity.gov.ua/files/2015/5/26/Gromadska_ekspertiza.pdf 15
40. Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. *Державне управління: теорія і практика*. 2020. № 1 (7). URL: http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf.
41. Лендшел М. Сучасні методологічні підходи до дослідження локальних політичних процесів (на прикладі країн Центрально-Східної Європи). URL: http://filos.lnu.edu.ua/bulletin_philosophy/ua/docs/visnyk01/articles/lendiel.pdf.
42. Лотюк О. С. Зміст та класифікація інститутів громадянського суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. № 29. С. 32–35.
43. Манжола П. Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень. *Стратегічні пріоритети*. 2022. № 4(5). С. 13-18.
44. Марченко О. Взаємодія місцевого самоврядування й елементів громадянського суспільства: історіографія проблеми. *Наукові записки*. 2020. № 16. С. 97-108.
45. Матяж С. В. Європейський досвід розвитку та функціонування інститутів громадянського суспільства. *Наукові праці ЧДУ*. 2020. Вип. 218; Том 230. С. 28-31.
46. Мелешенко О.К., Чічановський А.А., Шкляр В.І. Інформація, інформаційний. Словник термінів і понять для журналістів і політологів. Київ : Грамота, 2007, 214 с.

47. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління : підручник / за ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання, 2019. 582 с.
48. Михненко А., Кравченко С., Пантелейчук І. та ін. Суспільство та влада: механізми взаємодії: навчально-методичні матеріали для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії суспільства і влади». Київ : НАДУ, 2019. 80 с.
49. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства: дослідження / Координатор проектів ОБСЄ в Україні. Київ, 2010. 156 с.
50. Мороз О.М. Перспективи розвитку взаємовідносин держави і громадських об'єднань в умовах зближення України з Європейським Союзом. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2020. № 5(9). С. 39-45.
51. Мохова Ю.Л., Орлова Н.С. Європейські орієнтири цифрових трансформацій у електронному урядуванні. *Наукові перспективи*. 2021. № 7(13). С. 97-106.
52. Муркович Л. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування і територіальної громади URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavmctvo/2020/20n_03\(10\)/11m1listg.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavmctvo/2020/20n_03(10)/11m1listg.pdf).
53. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід: наук.-метод. видання / за наук. керівн. О. С. Поважного. Донецьк: Донецький держ. ун-т управління, 2018. - 107 с.
54. Павлюк К. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів державної влади: діалог через громадські ради. *Ефективність державного управління*. 2022. Вип.37. С.235-241.
55. Петренко Н.О., Машковська Л.В. Цифровізація державних адміністративних послуг в Україні: нормативно-правові аспекти. *Право і суспільство*. 2023. № 2. С. 112-119.
56. Попов І. Недержавні організації як запорука демократичних виборів. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2019. № 2. С. 41-44.

57. Про військово-цивільні адміністрації: закон України від 03.02.2015 №141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.
58. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних вебсайтів органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2019 р. № 493 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493-2019-п#Text>.
59. Про громадські об'єднання : закон України від 22.03.2012. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст. 1.
60. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 01.08.2002 № 683. Офіційний вісник України. 2002. № 31. Ст. 192.
61. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
62. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 31.07.2004 № 854. Урядовий кур'єр. 2004. № 146. Ст. 12.
63. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010. № 996 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.
64. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15.09.2005 № 1276. Офіційний вісник України. 2005. № 38. Ст. 17.
65. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008. № 976 (в редакції від 12.05.2015). – URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>.
66. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002. № 1302. Офіційний вісник України. 2002. № 36. Ст. 1700.

67. Про звернення громадян : закон України від 02.10. 1996. № 393/96-ВР. / Відомості Верховної Ради України (ВВР) 1996 р. № 47, ст. 256. URL:<https://ck-oda.gov.ua/zakon-ukrajiny-pro-zvernennya-hromadyan/>.
68. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 27.02.2014. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.
69. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
70. Про молодіжні та дитячі громадські організації : закон України від 01.12.1998. № 281-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 1. Ст. 2.
71. Про органи самоорганізації населення : закон України від 06.12.2012 № 2625-14. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254
72. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України від 11.09.2003 № 1160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>
73. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: закон України від 09.01.2007 № 537-V. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 12. Ст. 102.
74. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01. 2002. № 3. Офіційний вісник України. 2002. № 2. Ст. 57.
75. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : закон України від 15.09.1999. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 45. Ст. 397.
76. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України; Стратегія від 26.02.2016. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>.
77. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р. Офіційний вісник України. 2007. № 89. Ст. 89.

78. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» : розпорядження Кабінету Міністрів України № 220 від 05.04.2012 р. URL: www.kmu.gov.ua.
79. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17.03. 2011. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
80. Романенко Є.О. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2022. Вип. 2 (21). С. 190-199.
81. Рудич Ф. Політичний режим і народовладдя: методологічний контекст. *Віче*. 2019. № 18. С. 21- 26.
82. Рудовська С.І. Громадські ради нового формату: організаційно-правові зміни діяльності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. Вип. №9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=894>
83. Самбук О.М. Сучасний зміст поняття «Громадська рада при органі виконавчої влади» в сучасному державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 1 (16). С. 28-35.
84. Семенчук Т. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки, транспорту і промисловості*. 2022. № 42. С. 385-390.
85. Сидоренко Н. С. Особливості громадського контролю у сфері публічної служби в умовах її реформування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2019. №49. С.234-240.
86. Сиченко В.В., Пугач А.М., Мареніченко В.В, Хитько М.М. Механізми державного регулювання розвитку інформаційного суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 5-6. С.76-80.
87. Славна О. Громадянське суспільство як основа розвитку правової держави в контексті конституційної реформи. *Інтернаука. Серія: Юридичні науки*. 2019. № 1. С. 16-19.
88. Соціологічне опитування Центру Разумкова. URL:http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1030

89. Стан інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану : результати дослідження / PROSTO, 2023. URL: <https://prosto.in.ua/ua/novyny/novyny/rezultati-doslidzhennya-stan-informuvannya-i-zaluchennya-zhiteliv-gromad-v-umovakh-voennogo-stanu>.
90. Степанов В.Ю. Сучасні інформаційні технології в державному управлінні. *Економіка та держава*. 2020. № 9. С. 101-103.
91. Теорія управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. / за ред. В. А. Ліпкана. Київ: КНТ, 2017. 884 с.
92. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: теорія і практика*. 2022. № 3. С. 70-73. URL: <https://cutt.ly/dnfdS38>.
93. Тихомирова Є.Б. Зв'язки з громадськістю. Київ : НМЦВО. 2014, 96с.
94. Ткаченко І. Громадянське суспільство і Європейський Союз: функціонування й співпраця. *Наукова бібліотека*. 2015. С.15-19. URL: www.irbisnbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?
95. Україна-2020: невинуваті очікування. Неочікувані виклики. Підсумки року у дзеркалі громадянської думки (грудень 2020р.). Соціологічна служба центру Розумкова URL: <http://razymkov.org.ua./napriamky/sotsiologichni/doslizhennia/ukreina2020-nevupravdani-ochikuvannia-neochikuvani-vyklyky-pidsumky-u-dzerkali-gromadskoi-dumky-gruden-2020r>.
96. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посібник. Київ: 2020. 320с. URL: <https://goo.su/a9fj>
97. Федорів Т.В. Довіра як методологічна основа формування репутації органів державної влади. *Економіка та держава*. 2020 №4. С.127-130. URL: http://www.economi.ua/pdf/2_2020/35.pdf
98. Форми та методи залучення громадськості : навч. посіб. Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. Київ : ІКЦ «Леста», 2017, 126 с.

- 99.Халецька А. А. Інституціональне забезпечення взаємодії органів влади та громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 5. URL:<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=717>.
100. Халецький А. В. Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 11. С. 34-39.
101. Хлебнікова А.А. Комуникативний менеджмент як найважливіший компонент державного управління в умовах глобалізації: теоретико-методологічний контекст. *Державне будівництво*. 2021. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeBu_2021_1_13.pdf.
102. Цифрові трансформації в Україні: чи відповідають вітчизняні інституційні умови зовнішнім викликам та європейському порядку денному? URL: [http:// eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/Research_DT_PF_WG2_ua-1.pdf](http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/Research_DT_PF_WG2_ua-1.pdf)
103. Чемерис О. М. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 42. С. 12-22
104. Шевченко С. О., Мунько А. Ю. Від державного до публічного управління: трансформаційний фокус професійної підготовки. *Expert*. 2021. № 11. С.237-248.
105. Щодо стану реалізації ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» в Україні» : аналіт. зап. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1253>.
106. Щодо статистичних даних про кількість петицій (електронних звернень) поданих через сайт Президента України та результатів їх розгляду / Управління доступу до публічної інформації ; Офіс Президента України. – 20.07.2022. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/response/3850/> =1.
107. Як змінилися уподобання та інтереси українців до засобів масової інформації після виборів 2019р. та початку пандемії COVID-19. Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». URL:<http://dif.jrg.ua/articlw/yak-zminilisy-a-upodobannya-ta-interesi-ukraicovi>

ДОДАТКИ

Додаток А

Функції взаємодії органів публічної влади з громадськістю

Назва	Сутність
Комунікативні функції	Взаємовідносини суб'єктів і об'єктів політичного впливу (взаємодія з громадськістю створює комунікативні канали, за якими відбувається обмін інформацією)
Контролю суспільної думки	Контроль суспільної думки, стеження за процесами, що в ній відбуваються, спостереження за динамікою суспільних настроїв (взаємовідносини з громадськістю виконують роль особливого соціального барометра, коливання якого відбивають зміни суспільних настроїв)
Інформування громадськості	Припускають вибірковий підхід до подання в засобах масової інформації необхідної інформації
Вербалізації суспільних настроїв	Крім функцій відображення, взаємовідносини з громадськістю здатні сформулювати деякі положення суспільної думки, яким притаманна латентність
Формування іміджу - особистішого, корпоративного, партійного, державного тощо	Взаємовідносини з громадськістю здатні формувати або видозмінити уявлення про об'єкт, предмет чи явище, що склалося в суспільній думці
Маніпулювання суспільною свідомістю	Взаємовідносини з громадськістю, суттєво впливаючи на суспільну думку, нав'язують уявлення чи думку, видаючи бажане за дійсне, чим позбавляють громадськість можливості власного вільного інформаційного вибору
Зміни суспільних настроїв	Організація акцій щодо взаємовідносин із громадськістю з метою зміни суспільних настроїв (одним із напрямів діяльності підрозділів по зв'язках із громадськістю в органах влади є організація інформаційних подій та її відображення в суспільній думці)
Участі інститутів громадянського суспільства у визначенні напрямів державної політики, зокрема на самоврядному рівні	Завдяки взаємовідносинам із громадськістю в правовій державі відбувається взаємодія інститутів громадянського суспільства з владними інститутами; за допомогою інформаційних каналів взаємовідносин з громадськістю організуються вибори, референдуми й інші форми безпосередньої і представницької демократії
Досягнення порозуміння між владою і всіма пов'язаними з нею суспільними групами; установлення між ними партнерських відносин	Взаємовідносини з громадськістю здатні сформулювати в суспільній думці загальнозначущі цілі й завдання для більшості суб'єктів соціально-політичних процесів

Додаток Б

Принципи взаємодії органів публічної влади з громадськістю

Назва	Сутність
Партнерська рівність	Переговорний тип урегулювання розбіжностей і суперечностей, які виникають між сторонами в процесі взаємодії, наявність механізмів і правових інструментів урахування інтересів зацікавлених сторін. Часто взаємодія органів влади і громадськості має здебільшого демонстраційний (з боку органів влади), тип орієнтований на ефект створення позитивного іміджу влади як відкритої, демократичної, налаштованої на діалог із громадянами, а громадські організації не є рівноправними партнерами влади;
Громадська участь	У процесі прийняття рішень мають бути представлені в політичному процесі і враховуватися інтереси всіх верств суспільства;
Адекватне представництво	Залучення до взаємодії тих представників громадськості, які безпосередньо зацікавлені у вирішуваному питанні, а також у тих сферах, де їхня участь може бути корисною і плідною
Соціальне партнерство	Принцип соціального партнерства передбачає налагодження конструктивної взаємодії між органами влади, суб'єктами господарської діяльності та інститутів громадянського суспільства при вирішенні соціально значимих проблем.
Встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих інститутів громадянського суспільства	Принцип встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих інститутів громадянського суспільства передбачає встановлення рівноваги, що характеризується оптимальним співвідношенням державних інтересів та інтересів окремо взятих інститутів громадянського суспільства при виробленні та прийнятті рішень. Узгодження інтересів громадян і суспільства, їх гармонізація є визначальною умовою формування громадянського суспільства
Надання рівних можливостей	Держава має сформувати таке правове поле, яке б містило гарантії для забезпечення рівних можливостей всіх інститутів громадянського суспільства у здійсненні їх основної діяльності щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, а також у сфері надання соціальних послуг. При цьому принцип надання рівних можливостей повинен забезпечуватися шляхом створення прозорого механізму конкуренції
Взаємовідповідальність і обов'язок давати звіт	Діяльність, що спрямована на задоволення суспільних інтересів вимагає як від громадянського суспільства, так і від органів влади відкритості, почуття відповідальності і готовності давати звіт про свою діяльність та про витрачені кошти. Розробка механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади і прийняттям ними рішень, пов'язаних з дотриманням прав і свобод людини і громадянина, відкритістю і прозорістю бюджетів і бюджетного процесу, передбачає розроблення моделі звіту органів влади перед громадськістю в публічній формі. З боку інститутів громадянського суспільства обов'язок давати звіт передбачає необхідність дотримуватися норм звітності за використання державних коштів

Назва	Сутність
Невтручання держави у діяльність інститутів громадянського суспільства, за винятком випадків, встановлених законом	Органи влади не втручаються у діяльність інститутів громадянського суспільства, за винятком випадків, встановлених законом і діють по принципу дозволених лише того, що прямо передбачено чинним законодавством. Мінімізація контролю держави за діяльністю інститутів громадянського суспільства має стати одним з пріоритетних напрямків вдосконалення законодавства.
Участь у виробленні політики, прийнятті рішень та їх реалізації	Інститути громадянського суспільства є каналами представлення існуючих у суспільстві різноманітних інтересів, через які громадяни одержують інформацію і виражають свою думку з приводу запланованих рішень. Інститути громадянського суспільства сприймаються не як пасивні суб'єкти політики й управлінських рішень, а як безпосередні, активні і зацікавлені сторони, що мають право брати широку участь у процесі вироблення, прийняття та реалізації таких рішень на всіх його етапах – від початкових стадій обговорення доцільності їх прийняття до остаточного прийняття та реалізації.
Інформаційна відкритість	Принцип інформаційної відкритості передбачає: прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства до офіційної інформації, а з боку органів влади – надання достовірної інформації громадськості для ефективної взаємодії; активний діалог з інститутами громадянського суспільства стосовно завдань і обов'язків органів влади, а також рішень, які приймаються ними; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування та інформування про ці канали зацікавлених груп і громадськості; надання об'єктивної інформації, з уточненням у разі необхідності про її конфіденційність і гарантуючи конфіденційність інформації, отриманої на тих же умовах від іншої сторони; популяризація і підтримка через засоби масової інформації політики взаємного співробітництва.
Ефективність, гнучкість	Державна політика повинна відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із врахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Управлінські рішення мають прийматися своєчасно, механізм їх реалізації має бути гнучким
Повага, довіра, толерантність, визнання своєрідності іншої сторони	Інститути громадянського суспільства і органи влади відіграють при формуванні і здійсненні державної політики різні, але взаємодоповнюючі ролі. Органи влади поважають право громадян і їхніх об'єднань самостійно ставити перед собою мету і направляти свою діяльність на її досягнення в рамках правового поля України
Субсидіарність	Політичні рішення мають прийматися на рівні, якомога більш близькому до громадськості
Відкритість	Збільшення доступності, досяжності влади для громадян;
Прозорість	Інформування громадськості про всі напрями та результати діяльності органу місцевого самоврядування
Системність і постійність	Має бути належно зафіксована у відповідних програмах взаємодії, адже вона не може бути ефективною, коли має періодичне і спонтанне спрямування.

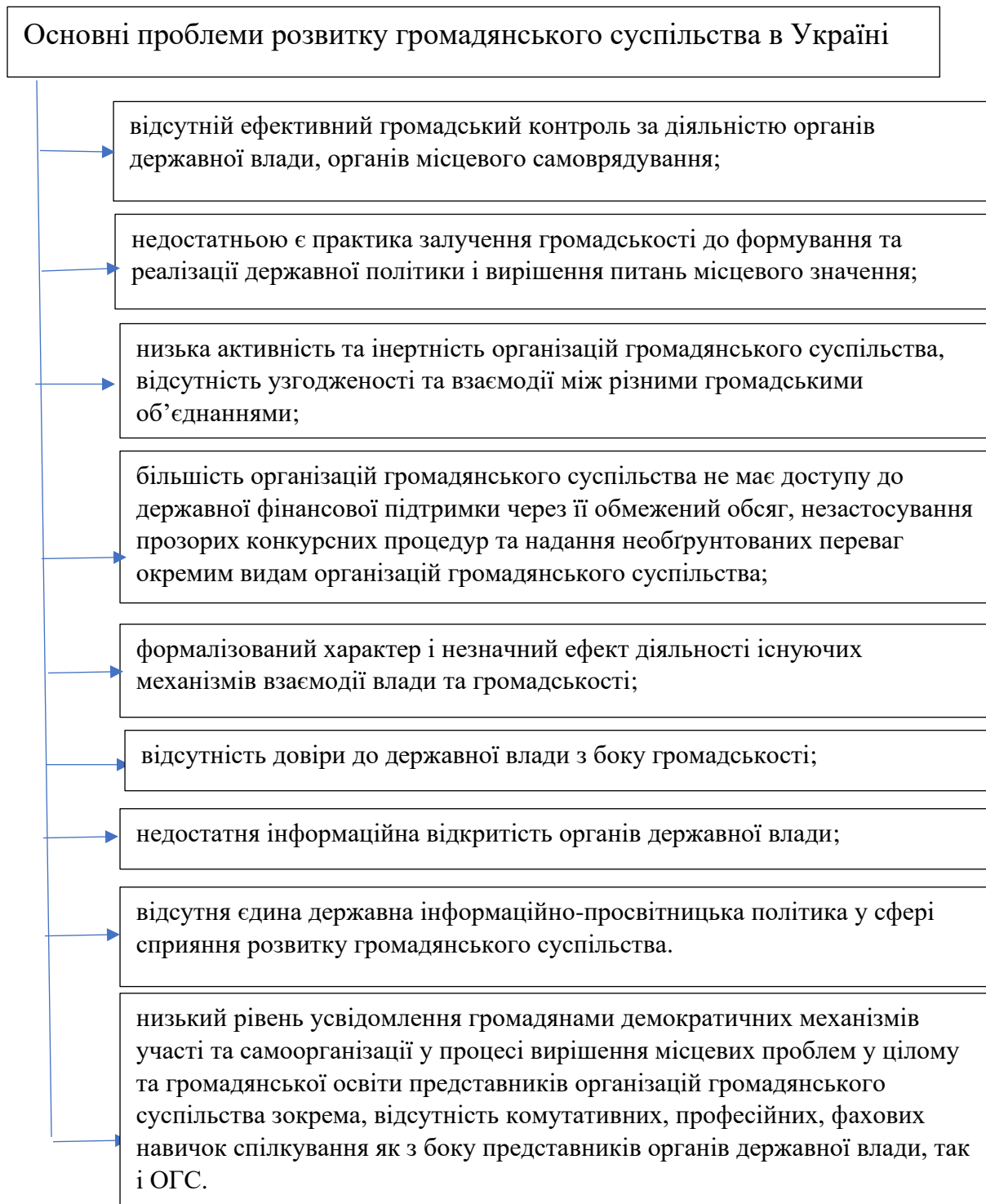
Додаток В

Практика участі членів громади у вирішенні питань місцевого значення в
містах України, 2020 – 2021 рр.

Місто	Громадські слухання	Місцеві ініціативи	Загальні збори громадян за місцем проживання	Громадська експертиза	Консультації з громадськістю	Консультативно-дорадчі органи
Вінниця	2	-	1	-	3	3
Дніпро	Інформації не надано					
Донецьк	4	-	-	-	-	-
Житомир	216	7	28	-	14	4
Запоріжжя	9	-	-	-	-	617
Івано-Франківськ	74	-	-	-	69	14
Київ	80	-	-	1	105	45
Кіровоград	242	-	2	-	26	6
Луганськ	6	2	459	-	43	5
Луцьк	17	-	73	-	187	3
Львів	74	Інформації не надано				
Миколаїв	1	-	143	-	16	42
Одеса	10	3	5	-	-	-
Полтава	2	-	2			
Рівне	2	-	-	-	32	18
Суми	-	-	-	-	-	-
Тернопіль	Інформації не надано					
Ужгород	1	-	-	-	6	5
Харків	1	-	-	-	-	-
Херсон	-	-	-	-	-	-
Хмельницький	3	12	14	-	41	59
Черкаси	-	12	54	-	-	4
Чернівці	3	-	68	-	-	12
Чернігів	-	-	-	-	-	-

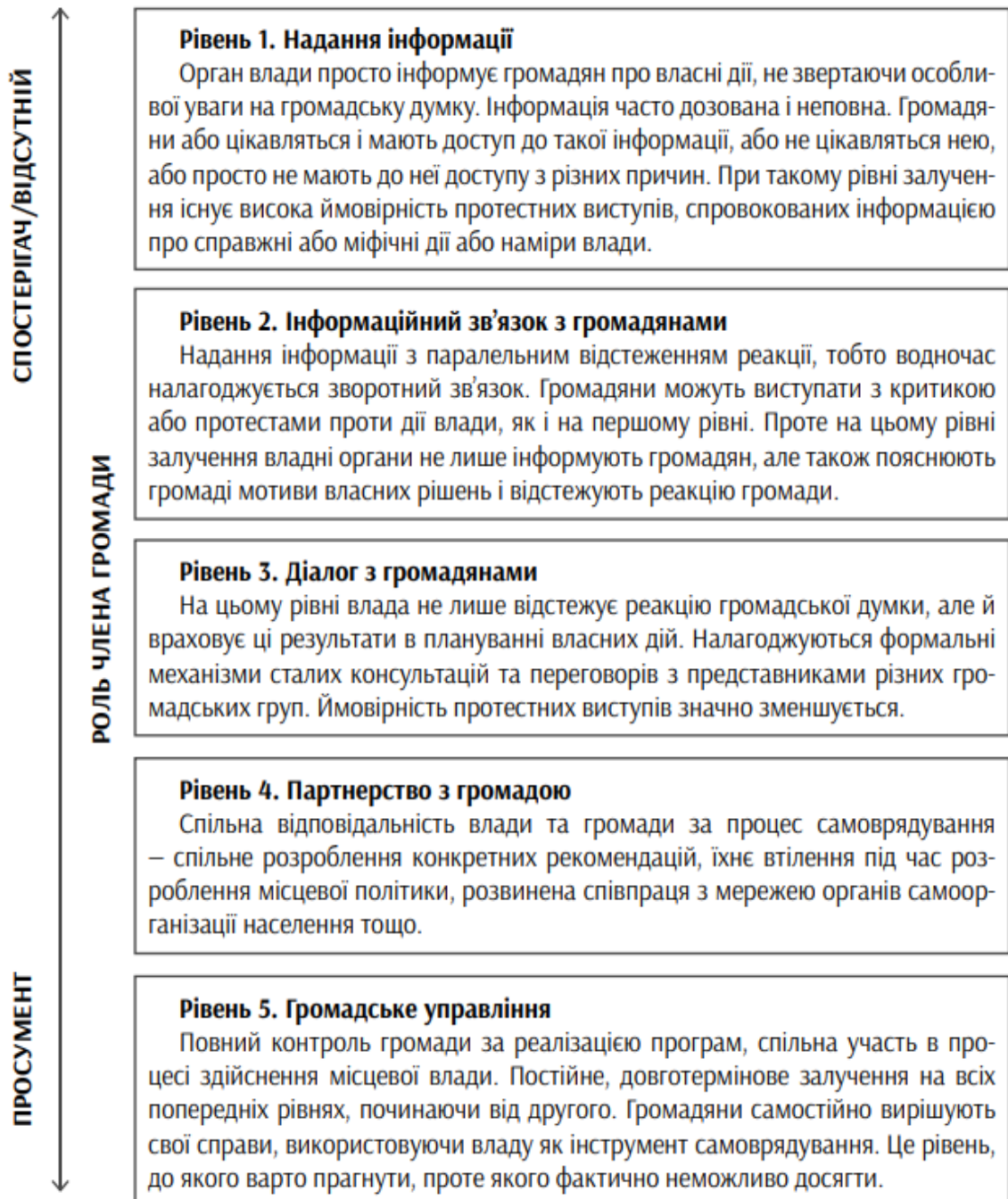
Додаток Г

Основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні



Додаток Д

Рівні залучення громадян до місцевого самоврядування та роль члена громади в стратегічному плануванні розвитку міста



Додаток Е

Процеси консультацій з громадськістю за етапами публічної політики

№ з/п	Етапи (стадії) публічної політики	Зміст процесу консультацій з громадськістю
1	Виникнення проблеми	Інформування громадськості про виявлення суспільної проблеми. Встановлення заінтересованих осіб і проведення з ними консультацій задля уточнення проблеми і деталізації їх інтересів
2	Сприйняття приватних і публічних проблем	Заохочення заінтересованих осіб представити своє бачення розвитку проблеми та надіслати свої пропозиції
3	Внесення до урядового порядку денного	Відбір проблемних питань, опрацювання звернень від заінтересованих осіб та інформування заявників про внесення проблеми до урядового порядку денного та використання їх матеріалів
4	Створення альтернативних планів	Визначення моделі причинності та інформування про це громадськості. Проведення консультацій з громадськістю на предмет апробації та уточнення моделі причинності. Інформування громадськості про цілі, інструменти та процедури, які пропонуються для вирішення проблеми. Збір та обробка пропозицій щодо уточнення цілей та інструментів публічної політики. Повідомлення заявників про використання їх розробок чи пропозицій для підготовки політичного рішення з вирішення проблеми та розроблення концепту дій
5	Прийняття політичної програми	
6	Впровадження плану дій	-
7	Оцінювання наслідків публічної політики	Інформування громадськості про результати і наслідки публічної політики з описом успіхів та невдач, оприлюднення звітів про результати публічної політики з вказанням соціальних груп, становище яких покращилось