

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 Колесника Олександра Миколайовича

академічної групи 281М-21з-3 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Робота із зверненнями громадян як напрям розвитку громадянського суспільства в Україні»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Шпекторенко І. В.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Вишнеvsька О.В.			
-----------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Робота із зверненнями громадян як напрям розвитку громадянського суспільства в Україні».

62 с., 2 рис., 69 джерел.

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО, ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН, ЗВОРОТНІЙ ЗВ'ЯЗОК, ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ ВЛАДИ, ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯН, СУСПІЛЬНИЙ НАСТРІЙ.

Об'єктом дослідження є процес взаємодії держави і громадян.

Предметом дослідження виступає робота із зверненнями громадян.

Мета дослідження – вивчити канали взаємодії держави і громадян як передумову розбудови громадянського суспільства в Україні та визначити напрями та шляхи їх вдосконалення.

У магістерській роботі досліджено теоретико-методологічні засади взаємодії громадян і держави, а саме проаналізовано необхідність налагодженого каналу зворотного зв'язку як передумова ефективного державного управління, обґрунтовано застосування принципу відкритості як запоруки становлення громадянського суспільства. В роботі розглянуто вітчизняний та зарубіжний досвід роботи із зверненнями громадян, що дозволило зробити рекомендації щодо його застосування у сучасній українській практиці. Проаналізовано систему організацію роботи із зверненнями громадян, та запропоновані основні напрями підвищення ефективності роботи із зверненнями громадян.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic « Work with appeals from citizens as a direction of civil society development in Ukraine».

62 pages, 2 figures, 69 sources.

CIVIL SOCIETY, APPEAL OF CITIZENS, FEEDBACK, PRINCIPLE OF OPENNESS OF GOVERNMENT, STATE AND CITIZENS INTERACTION, PUBLIC MOOD.

Object of research – the process of interaction between the state and citizens.

Subject of research – work with citizens' appeals.

The purpose of research – to study the channels of interaction between the state and citizens as a prerequisite for the development of civil society in Ukraine and to determine directions and ways of their improvement.

In the master's thesis, the theoretical and methodological principles of the interaction between citizens and the state were investigated, namely, the need for an established feedback channel was analyzed as a prerequisite for effective state administration, the application of the principle of openness as a guarantee of the formation of civil society was substantiated. The paper examines the domestic and foreign experience of working with citizens' appeals, which made it possible to make recommendations regarding its application in modern Ukrainian practice. The system of organizing work with citizens' appeals was analyzed, and the main directions for improving the efficiency of work with citizens' appeals were proposed.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1.....	9
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯН І ДЕРЖАВИ	9
1.1. Звернення громадян як канал зворотного зв'язку з державним управлінням ⁹	
1.2. Становлення громадянського суспільства на основі принципу взаємодії влади та громадськості	13
1.3. Вітчизняний і зарубіжний досвід роботи із зверненнями громадян	22
РОЗДІЛ 2.....	29
АНАЛІЗ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯН І ДЕРЖАВИ	29
2.1. Система організації роботи із зверненнями громадян	29
2.2. Звернення громадян як індикатор суспільного настрою	32
2.3. Правове регулювання взаємодії органів влади та громадськості	33
РОЗДІЛ 3.....	37
ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ІЗ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН.....	37
3.1. Удосконалення організації особистого прийому громадян.	37
3.2. Оптимізація організаційно-правового регулювання взаємодії держави та громадян.....	43
3.3. Удосконалення діяльності органів влади і управління щодо роботи із зверненнями громадян.....	48
ВИСНОВКИ	55
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	63

ВСТУП

Важливою умовою розвитку українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи публічного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння інтересам народу. Україна одним із напрямів своєї зовнішньої політики визначила входження до Європейських структур з метою створення високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії.

Рівень забезпеченості прав і свобод людини, їх обсяг і характер свідчать про рівень розвитку громадянського суспільства. В Україні започатковується нова «філософія» державного управління, у центрі якої – інтереси та права людини і громадянина. Тривалий час державна служба сприймалася інститутом, що «владарює» над громадянами, а громадяни стосовно нього є підлеглими та прохачами. Тому одним із магістральних завдань адміністративної реформи є втілення в життя принципово нової парадигми взаємовідносин між державою та людиною, згідно з якою влада – це, насамперед, реалізація обов'язків перед громадянином, а не тільки реалізації правомочностей, що зобов'язують громадянина.

Актуальним питанням для всіх органів влади сьогодні є підтримка порозуміння з громадськістю шляхом розробки та запровадження ефективного механізму інформування про свою діяльність – від зв'язків через засоби масової інформації до вивчення і реалізації звернень громадян.

Україна, як і будь-яка інша держава, захищаючи свій суверенітет і незалежність на рівні Конституції, закріплює значну кількість політичних прав і свобод та надає гарантії їх здійснення лише своїм громадянам. Право брати участь в управлінні державними справами, право на свободу об'єднання у політичні партії, виборчі права, рівне право доступу до державної служби, право збиратися мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації належать виключно громадянам України. Свободою ж об'єднуватися в

неполітичні організації, правом направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення, як відомо, можуть користуватися також іноземці та особи без громадянства.

Звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування відіграють особливу роль у забезпеченні постійного зв'язку між державою та громадянином. Вирішення соціально важливих питань суспільства починається саме з вирішення проблемних питань окремих громадян. Завданням української влади є вжиття можливих заходів для кваліфікованого, неупередженого, об'єктивного і своєчасного розгляду звернень громадян з метою оперативного вирішення порушених у них питань, задоволення законних вимог заявників, реального поновлення порушених конституційних прав та запобігання у подальшому таким порушенням.

Це важливо особливо в останній час, коли значно зросла кількість звернень громадян до центральних і місцевих органів виконавчої влади. Причини для звернень різноманітні, і в першу чергу є віддзеркаленням законодавчих суперечностей, які заважають громадянам вирішувати власні проблеми.

Громадськість в цілому незадовільно оцінює стан відкритості органів місцевої влади, при чому лише 4% населення стверджує, що добре знає, які заходи вживаються міською владою для вирішення місцевих проблем, ще 32% володіють частковою інформацією з цього питання. Наведене свідчить про необхідність вдосконалення існуючих механізмів взаємодії зазначених сторін, запровадження в практику місцевого самоврядування нових технологій консультацій з громадськістю.

Різним аспектам зв'язків органів влади з громадськістю присвячені роботи В. Авер'янова, О. Бабінової, В. Горохова, А. Комаровського, І. Ібрагімової, М. Качан, Я. Краснікової, О. Крутій, Д. Сербана. В роботах І. Ібрагімової, Л. Качан, Т. Проценко, Т. Рентропа, В. Сіверса розглядаються методи впровадження принципів відкритості та прозорості влади в умовах громадянського суспільства. Психологічним та іншим проблемам роботи

органів державної влади із зверненнями громадян присвячені статті та публікації Л. Деркач, А. Некряч, Н. Павлової, В. Ребкала, М. Пірен, В. Цимбалюка.

Ряд принципових питань пов'язаних з організацією зв'язків органів державної влади з громадськістю, зокрема організації роботи із зверненнями громадян з метою підвищення її ефективності, потребує детальнішого вивчення та доопрацювання.

Виходячи з актуальності дослідження проблема полягає у суперечності між необхідністю налагодження співпраці держави й громадян в умовах розбудови громадянського суспільства та неефективністю існуючих каналів взаємодії.

Об'єктом дослідження є процес взаємодії держави і громадян.

Предметом дослідження виступає робота із зверненнями громадян.

Мета дослідження – вивчити канали взаємодії держави і громадян як передумову розбудови громадянського суспільства в Україні та визначити напрями та шляхи їх вдосконалення.

Мета роботи передбачає розв'язання наступних завдань:

- дослідити звернення громадян як канал зворотного зв'язку;
- обґрунтувати необхідність застосування принципу відкритості у роботі органів державного управління і місцевого самоврядування;
- вивчити вітчизняний і зарубіжний досвід роботи із зверненнями громадян;
- дослідити систему організації роботи із зверненнями громадян;
- розробити рекомендації щодо удосконалення каналів зв'язку взаємодії держави і громадян, зокрема, щодо роботи із зверненнями громадян.

Методологія дослідження передбачає застосування комплексу загальнонаукових, окремих та спеціальних методів. Застосування системного підходу та структурно-функціонального аналізу не лише дозволяє дослідити складові елементи системи взаємодії органів державної влади з громадськістю, а й визначити загальні тенденції розвитку політики держави у цій сфері.

Порівняльний аналіз використано для вивчення європейського досвіду організації роботи із зверненнями, принципів налагодження зворотного зв'язку органами державної влади. Застосування інституціонального методу має на меті визначити принципи, напрями та механізми здійснення співпраці держави і громадян. Також у роботі було використано статистичний, соціологічний та психологічний методи тощо.

Звернення громадян є чутливим індикатором стану суспільства, його проблем, конфліктів, ставлення людей до органів влади, їх спроможності вирішувати відповідні питання, рівня сподівань, очікувань і вимог, що формуються у суспільній свідомості під впливом подій у державі, заяв політичних лідерів.

На практичному рівні здійснення права громадян на звернення має сприяти спрощення адміністративних формальних вимог, подолання надмірного бюрократизму і паперової тяганини з найнижчих до найвищих ланок управління, перетворення громадянина з «прохача» на рівноправну сторону в процесі взаємодії державної влади і громадськості.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯН І ДЕРЖАВИ

1.1. Звернення громадян як канал зворотного зв'язку з державним управлінням

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави – це передбачено статтею 3 Конституції України, тому права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

Визнання влади як такої, що належить народів, та виконання завдання уряду щодо надання послуг населенню, розуміння того, що демократичні уряди зобов'язані звітувати перед громадськістю, а реалізація політики не буде успішною без розуміння та підтримки їх населенням, вимагає налагодження інформаційної взаємодії державних органів та громадськості. Публічний діалог є необхідною умовою підтримки довіри до державних органів. Він відкриває шлях легітимації рішень, підтримки програм діяльності та власне посадових осіб, мобілізації громадськості на певні дії.

Звернення громадян є одним із засобів захисту їх прав та законних інтересів. Це право закріплено основним законом держави. У статті 40 Конституції України зазначено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [19].

Робота із зверненнями громадян як важлива складова комунікаційної політики забезпечує зворотній зв'язок, який має існувати між адміністративним апаратом, управлінськими структурами та суспільствами. Інформаційна взаємодія покликана сприяти формуванню, з одного боку, відповідальної

державної політики, прозорої системи управління, а з другого – адекватному сприйняттю, прогнозованій реакції громадськості на інновації.

Організація роботи з розгляду звернень та особистого прийому громадян є одним із важливих напрямків діяльності органів державної влади, спрямованим на захист конституційних прав і свобод людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку. З метою поліпшення умов реалізації конституційного права громадян на особисте звернення, удосконалення організації розгляду порушених у таких зверненнях питань, підвищення відповідальності керівників органів виконавчої влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування за належне реагування на обґрунтовані пропозиції, заяви, скарги у повній відповідності з Конституцією та законами України, розв'язання проблем, які спричиняють звернення громадян, було прийнято Укази Президента України від 13 серпня 2002 р. № 700/2002 «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» [36] та від 14 квітня 2004 р. № 434/2004 «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» [42].

Законом «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. передбачено три види звернень громадян: пропозиції (зауваження), заява (клопотання), скарга. В наукових працях ще пропонується виділення такого окремого виду, як запит, зумовлений бажанням заявника отримати роз'яснення (консультації) з питань, що є компетенцією відповідного органу [40].

Аналіз звернень громадян свідчить про те, що велику частку з них складають скарги. Скаргу визначено як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушення діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [1; 13; 27, с. 289]. У даному Законі визначенні відсутній як предмет скарги захист свобод громадянина. Також до недоліків Закону України «Про звернення громадян»

можна віднести той факт, що ним передбачено лише процедуру захисту прав і свобод громадянина, а не людини взагалі, як про це йдеться в ст. 3 Конституції України. Порухення прав, свобод і законних інтересів особи можуть проявлятися у протизаконних діях посадових осіб органів державної влади, перевищенні посадовими особами своїх владних повноважень, створенні перешкод для реалізації прав, покладанні на особу не передбачених законом обов'язків, обмеженні права користуватись певним соціальним благом.

Закріплені в Законі «Про звернення громадян» загальні норми щодо оформлення звернень громадян передбачають дотримання певної форми. У скарзі має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання та відповідні прохання чи вимоги. Звернення може бути усним (викладене громадянином і записане посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надіслане поштою або передане громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Також звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальна), так і групою осіб (колективна).

На особливу увагу заслуговує питання застосування мови звернення. Законом України «Про звернення громадян» визначено, що громадяни мають право звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян, посадових осіб українською чи іншою мовою, прийнятною для сторін. При цьому відсутні уточнення щодо рівня прийнятності тієї чи іншої мови. Можлива ситуація, коли відсутня єдина для обох сторін мова. Хоча законом не покладено обов'язок забезпечувати переклад звернення, але закріплено важливу правову пересторогу про заборону відмови у прийнятті звернення у випадку незнання мови звернення. Тому, можна зробити висновок, що громадянин має право звертатися зі скаргою, складеною будь-якою мовою, і державний орган повинен таку скаргу прийняти. При цьому можливий

переклад повинен бути здійснений, на нашу думку, за ініціативою і рахунок державного органу.

Щодо рішень, прийнятих у порядку реагування на звернення, то законодавець визначає, що відповіді на них оформлюються відповідно до чинного законодавства про мови. Такі рішення та відповіді можуть бути викладені в перекладі мовою спілкування заявника. Тобто закон наділяє відповідний державний орган правом самостійно визначати мову відповіді на звернення та вирішувати питання про здійснення перекладу на іншу мову.

Крім зазначеного вище, Законом України «Про звернення громадян» забороняється відмова в прийнятті та розгляді скарг з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина.

Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Законом встановлено умови, за яких скарги не підлягають розгляду і вирішенню. Скарга не підлягає розгляду, коли вона не підписана автором, у разі відсутності даних про місце проживання, а також при анонімності звернення. Також не розглядаються повторні скарги одним і тим же органом від одного й того ж громадянина з одного й того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також скарги, терміни подання яких закінчились, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними. Не можуть бути предметом оскарження в адміністративному порядку рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних підприємств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також рішення вищих державних органів. Скарги на такі рішення є предметом розгляду лише суду.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх одержання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у скарзі питання неможливо, керівник

відповідного органу або його заступник встановлюють необхідний термін для їх розгляду, про що повідомляється особа, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у скарзі, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Лист, що направлений до органу державної влади чи місцевого самоврядування в електронній формі, на жаль, ще не є офіційним зверненням, та не підпадає під дію норм Закону України «Про звернення громадян», зокрема щодо відповідної реєстрації та надання відповіді протягом 30 діб. Інформація, яку громадянин може надіслати в електронному вигляді, лише може бути взята до відома представниками влади, про що існує попередження на офіційних сайтах органів влади.

1.2. Становлення громадянського суспільства на основі принципу взаємодії влади та громадськості

Побудова правової демократичної держави в Україні нерозривно пов'язана з необхідністю розвитку громадянського суспільства як середовища активної діяльності особи, засобу для самореалізації середовища активної діяльності особи, засобу для самореалізації громадянина. На перший план тут виступають потреби із забезпечення стабільного функціонування людини, що ґрунтується на відчутті свободи дій, створення цілісної системи, яка становить баланс існуючих інтересів суспільства, пом'якшить зіткнення численних приватних прагнень.

Громадянське суспільство є незалежним від держави, але постійно взаємодіє з нею. Це безперервний процес удосконалення суспільства, влади, політики, людини, процес демократизації, що охоплює всі без винятку складові суспільного життя [17; 28; 47; 52].

На шляху розвитку громадянського суспільства в Україні існує низка перешкод, подолати які можна завдяки спільним зусиллям держави та громадянських інституцій.

Найважливіша проблема – це низький рівень правової культури більшості населення. Необізнаність у своїх правах, байдужість до суспільних процесів, пасивність у здійсненні державотворення є негативним чинником у досягненні основної мети громадянського суспільства – створенні комфортних умов для самореалізації особистості та досягнення благополуччя людини. Недостатнім є і захист власних прав та інтересів як окремими громадянами, так і суспільними групами.

Зараз необхідно активізувати всі ланки громадянського суспільства, удосконалити його структуру. Більшість громадських організацій, партій, рухів, які діють в Україні, заформалізовані; створені не на основі свідомого волевиявлення людей, а за ініціативою окремих осіб, часто мають на меті досягнення особистих політичних цілей.

Сьогодні необхідно забезпечувати участь громадян в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами на території свого проживання, підвищувати компетентність населення в здійсненні місцевого самоврядування, виховувати почуття причетності до життя громади.

Громадські зв'язки стали сьогодні однією з найбільш актуальних проблем як у нашій країні, так і в усьому світі. Дуже велика кількість некомерційних, недержавних організацій різних сфер діяльності – від правозахисних до спеціалізованих за інтересами та потребами груп населення – знають, що конкретно потрібно робити і як це слід робити. Але, не отримуючи широкої громадської підтримки в реалізації важливих соціальних проектів припиняють свою роботу на вже зайнятих позиціях. Але саме громадська підтримка допомагає поширити ідею, програму, зробити відомим і надійним ім'я організації, збільшити кількість учасників програми, одержати нові інтелектуальні й ресурсні імпульси до розвитку діяльності.

З іншого боку, не всі неурядові громадські організації абсолютно точно орієнтуються в суспільних запитах, потребах і очікуваннях. Адже для того, щоб отримати широку підтримку необхідно діяти в інтересах не тільки групи населення, яка обслуговується, але й в інтересах більш широкого кола людей.

При цьому слід довести їм, що ваші інтереси збігаються. Без підготовки це не завжди можливо, але, знаючи технології зв'язків із громадськістю, це можна здійснити.

Сьогодні в Україні служби громадських зв'язків реально, активно й помітно діють лише в державному й комерційному секторах суспільства. Їх основні напрямки діяльності – створення позитивного образу (іміджу) організації чи особи, агітація (у виборчих кампаніях), привертання уваги до важливих для влади проблем (наприклад, до збору податків).

Громадянське суспільство в Україні, тобто сукупність суспільних стосунків неполітичного некомерційного характеру, ще не має повномасштабних служб громадських зв'язків.

За часи незалежності України прийнято цілу низку нормативних актів, в яких акцентовано відповідні демократичні цінності та закріплені права й принципи, що уможливають рух України до відкритості [35; 36; 37; 40; 42; 45]. Завдяки реформаторським силам, та, більшою мірою, під натиском очікувань міжнародної спільноти поволі відбувалися певні зрушення. При тому, влада активно демонструвала свою зацікавленість питаннями відкритості. Так, згідно з указом «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» (від 1 серпня 2002 р., № 683), забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики було визначено як пріоритет Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Через два роки указом Президента «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (від 31 липня 2004 р. № 854) відкритість влади знову визнається пріоритетним завданням тих самих органів.

Напередодні виборів 2004 р. уряд навіть видає брошуру «відкритість та прозорість уряду», де презентує успіхи взаємодії «влади з людьми». У збірці йдеться про цілий спектр заходів, які мають впливати на забезпечення відкритості, а саме: створення та діяльність «підрозділів гласності» (управління з

питань взаємодії зі ЗМІ та зв'язків з громадськістю); «встановлення прозорих зв'язків із ЗМІ», сотні брифінгів і прес-конференцій, зустрічей із журналістами, «стали тенденцією до зростання загальної кількості ЗМІ, що є одним з чинників забезпечення конституційних прав людини на свободу слова та інформацію»; розвиток єдиного веб-порталу, проведення гарячих прямих телефонних ліній; функціонування електронних громадських приймалень, «розширення інформаційної присутності України за кордоном»; сприяння розвитку вітчизняного книговидання, розвитку і функціонуванню української мови тощо. Акцентовано скорочення вдвічі кількості скарг від громадян, окрема увага приділяється успіхам у нормопроєктуванні та запровадженню практики консультування й діяльності громадських рад.

Необхідність взаємодії влади з громадськістю зумовлена розумінням сутності влади, що належить народові, й уряду як обслуговувача населення. Однак консультування не є самоціллю, воно не проводиться просто заради залучення громадян або доступу громадян до інформації. Мета консультування – налагодження зворотного зв'язку, отримання інформації від громадян – пропозицій і зауважень для забезпечення ефективності в умовах сучасного врядування. А спільна діяльність, в тому числі обговорення, є тим шляхом, що сприяє формуванню єдності, розвитку як довіри, так і спільної відповідальності.

У Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики виділяється два типи (форми) консультування, які відрізняються за принципом безпосередності та опосередкованості, власне – публічне обговорення та вивчення громадської думки [38]. Аналіз наведених форм свідчить про те, що можливим поясненням та критерієм такої класифікації могла б бути участь уповноважених від органів влади осіб у процесах консультування. Якщо у випадку публічного обговорення можна було б говорити про вимогу безпосередньої участі представників влади в обговоренні, то для вивчення громадської думки така участь в обміні думками не потрібна і фактично зводиться до ознайомлення

уповноваженими особами з інформацією від громадян постфактум. Втім хоча Порядок і передбачає різні організаційні процедури для обговорення та вивчення громадської думки, але не містить названих вище вимог щодо фактичної участі представниками представників органів влади та не акцентує достатньою мірою розбіжності між типами. Слід зазначити, що Порядок не містить ні визначень типів, ні їх особливих характеристик, ні відповідної специфіки процедур щодо кожної з форм, які вони охоплюють, навіть не йдеться про необхідність їх розробки.

Публічне обговорення згідно з Порядком включає близько 17 форм консультування, які можна поділити на підгрупи – без посередництва ЗМІ та через ЗМІ. Хоча, слід зауважити, що ЗМІ є засобом інформування, а не консультування, яке передбачає вільний обмін думками.

Консультації з громадськістю на місцевому рівні проводяться з метою залучення громадян до вирішення пріоритетних питань розвитку територіальної громади; надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності зазначених органів; сприяння системному діалогу з громадськістю; підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань життєдіяльності громади [46; 49; 58; 60]. Порядок проведення публічних консультацій передбачає дві основні форми: безпосередню та опосередковану. Безпосередня форма – це публічне громадське обговорення. Опосередкованою формою є вивчення громадської думки.

Одним з інноваційних механізмів залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення є створення при органах місцевого самоврядування спеціальних органів – громадських рад. Правовим підґрунтям діяльності громадських рад є постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Відповідно до зазначеної постанови, громадські ради є консультативно-дорадчими органами, що утворюються з

метою координації заходів, пов'язаних з проведенням консультацій з громадськістю та моніторингу врахування громадської думки. Однак слід наголосити, що функції громадських рад можуть бути значно розширені на місцевому рівні. Громадська рада здатна лобювати інтереси широких верств населення, представлених громадськими організаціями, які входять до її складу; здійснювати експертно-аналітичну експертизу рішень міської ради, узагальнювати та репрезентувати громадську оцінку діяльності міської влади. Крім того, за умов відповідного правового забезпечення, діяльність громадської ради може спрямовуватись на запобігання конфліктів між місцевою владою, громадянами, впливовими групами інтересів.

Основними напрямками діяльності громадських рад, які створюються при міських радах, можуть бути:

- планування, підготовка та проведення консультацій з громадськістю як з власної ініціативи, так і на замовлення міської ради, щодо пріоритетних питань розвитку міста;

- участь в розробці стратегічного плану міста;

- вивчення громадської думки, а також проведення просвітницької і роз'яснювальної роботи з громадськістю за допомогою форм, методів та у способи, передбачені чинним законодавством, в тому числі, проведення соціологічних досліджень щодо виявлення ключових проблем розвитку міста;

- організація соціологічних досліджень щодо оцінки ефективності діяльності міської влади та визначення рівня задоволеності потреб жителів міста в медичній, освітній, транспортній, житлово-комунальній та іншій сферах, а також представлення в засобах масової інформації, електронних і друкованих виданнях отриманих результатів громадської оцінки діяльності міської влади;

- підвищення рівня поінформованості громадськості про діяльність міської влади;

– консультативно-правова допомога членам територіальної громади щодо механізмів реалізації передбачених чинним законодавством форм прямої демократ (місцеві ініціативи, загальні збори громадян);

– громадська експертиза рішень міської ради, які стосуються пріоритетних питань розвитку міста з правом відправлення на доопрацювання за умов негативної оцінки (таку можливість можна передбачити в статуті);

– розробка методичних рекомендацій, пропозицій щодо вдосконалення діяльності міської ради;

– оцінка ефективності взаємодії міського голови та міської ради та представлення її результатів на розсуд громадськості.

Однією з суттєвих характеристик розвиненості громадянського суспільства є рівень і характер громадянської активності, тобто залучення громадян до суспільно-політичного життя.

Коли йдеться про «громадянську» політичну культуру, то слід розуміти її насамперед як протилежність аполітичності, як активне, свідоме, добровільне «включення» індивіда у справи політичного суспільства; психологічне відчуття в собі ролі громадян, повноцінного члена суспільства; готовність і здатність виступати в ролі громадянина.

Не можна не погодитись з думкою, що громадянське суспільство не відбудеться доти, доки люди не стануть активними громадянами. Така активність може здійснюватися у різних формах – від участі у виборах і референдумах, членства у загальнонаціональних політичних партіях і громадських об'єднаннях – до діяльності у різноманітних місцевих громадських структурах – житлових товариствах, батьківських комітетах, клубах за інтересами тощо.

Водночас, хоча сам факт такої активності є важливим, більше значення має мотивація до неї. Політичну участь можна вважати повноцінною лише в тому разі, якщо громадяни мають усвідомлену потребу в ній, коли вони вірять, що від їх активно висловленої позиції щось залежить.

Уявлення про стан громадської активності населення України можна скласти на основі даних всеукраїнського соціологічного дослідження, проведеного 2019 р. соціологічною службою Центру Разумкова [31].

Згідно з результатами опитування, переважна більшість громадян України – 82,6% – не залучені до активної громадської діяльності; залучені до неї лише 4,7% громадян; майже кожен восьмий респондент (12,7%) не зміг визначитися з відповіддю.

Рівень залученості має регіональні відмінності: найменший відсоток залучених до активної громадської діяльності – 2,7% – на Сході України; найвищий – на Заході – 5,9%.

Серед того незначного відсотка громадян, які залучені до активної громадської діяльності (4,7%), більшість (69,5%) роблять це із внутрішніх мотивів – така діяльність відповідає їх переконанням чи є цікавою; 12,4% – вирішують за допомогою громадської діяльності особисті проблеми, а кожен десятий має на меті отримання грошей

Отже, більшість громадян, які займаються громадською діяльністю, роблять це цілком свідомо, виходячи із внутрішніх потреб. Водночас, значний вплив на позицію громадян має матеріальний чинник. Так, якщо б на громадську діяльність потрібно було б витратити власні кошти, то 43,1% опитаних не стали б нею займатися. Деяко менша частка (40,7%) продовжувала б робити це, або й так витрачає на громадську роботу власні кошти.

Серед громадян, не залучених до громадської діяльності, понад половини (53%) не мають в цьому потреби; майже кожен третій (30,3%) – не має можливості займатися громадською діяльністю.

Таким чином, рівень громадської активності населення України можна оцінити, як низький. Серед незначного відсотка громадян, які все ж беруть активну участь в суспільному житті, більшість робить це, виходячи з внутрішньої потреби.

Однак, якби цій категорії громадян довелося витратити на таку діяльність власні кошти, то рівень участі в громадській діяльності був би майже вдвічі нижчим, ніж зараз.

Це дає підстави для висновків, по-перше, про низький рівень усвідомлення населенням важливості громадської активності; по-друге, про дуже серйозний вплив на рівень цієї активності соціально-економічних чинників.

Можна безпомилково стверджувати, що кількість звернень громадян знаходиться в прямій залежності від інформованості населення територіальної громади про діяльність всіх структур органів місцевого самоврядування. Необхідність такої гласності закладено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Депутати зобов'язані відкрито і гласно здійснювати свою діяльність щодо виконання програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету тощо. Це своєрідний моніторинг депутатської діяльності з боку населення територіальної громади і водночас один із шляхів вивчення і формування суспільної думки в межах адміністративно-територіальної одиниці.

З цією метою практично всі пленарні засідання ради проводяться відкрито із запрошенням членів виконкому, керівництва підприємств, що розташовані на території, органів самоорганізації населення.

Але все ж таки залишаються певні проблеми, які потребують негайного законодавчого вирішення. Потребує розгляду та прийняття Верховною Радою України Адміністративно-процедурний кодекс України з метою регламентації взаємовідносин громадян з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Цей законопроект допрацьовується Мін'юстом з урахуванням пропозицій Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України та висновків німецьких експертів за результатами обговорення проекту на засідання круглого столу «Реформування адміністративного права – стан та перспективи розвитку».

Кодексом буде запроваджено принципово новий концептуальний підхід у відносинах «людина-влада», оскільки він базуватиметься на таких основних принципах адміністративних процесів, як гласність, прозорість, доступність для громадян інформації про процедури забезпечення їх прав і свобод, демократизм, який передбачає, що органи виконавчої влади мають активніше залучати громадян до процесу вироблення рішень, інформувати населення про такі рішення та процедури їх прийняття.

З метою врегулювання відносин з надання управлінських послуг – діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на створення умов для реалізації прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та для виконання їх обов'язків – потребує прийняття Закон України «Про управлінські послуги», розроблення якого покладена на Міністерство юстиції. Оскільки інститут управлінських послуг є новим в адміністративному праві, Мін'юстом організується проведення наукових досліджень, зокрема, з питань, що стосуються з'ясування його змісту, повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у визначеній сфері.

1.3. Вітчизняний і зарубіжний досвід роботи із зверненнями громадян

Регіональні та місцеві органи виконавчої влади починають відігравати все більшу роль у житті багатьох людей. Ці зміни викликані такими політичними ініціативами, як передавання прав і обов'язків та заохоченням місцевих та регіональних інвестицій у країнах-членах міждержавних об'єднань, наприклад в ЄС. В органах місцевого врядування виникають такі нові тенденції, як використання органами влади центрів обробки викликів та даних. В Європі послугами таких центрів користуються установи всіх рівнів та гілок влади, а також інші державні організації. Наприклад, Цифровий центр м. Вентспілс, Латвія, забезпечує інформацією з регіональних питань та підтримкою інформаційно-комунікаційних технологій більш ніж 40

муніципалітетів та інших установ сфери обслуговування, зокрема постачальників комунальних послуг.

У різних прошарках керівництва все частіше обговорюється питання «ефективнішої роботи». Наприклад, портал державних служб Великобританії (Government Gateway), що забезпечує ідентифікацію користувачів та передавання повідомлень для уряду в інтерактивному режимі, керується центральним урядом, але також використовується місцевими органами виконавчої влади, що допомагає забезпечити цілісне обслуговування громадян на місцевому, регіональному та загальнонаціональному рівнях. Аналогічно робота Іспанського туристичного порталу (Spanish Tourism Portal) забезпечується центральним урядом, проте сприяння розвитку туризму належить до компетенції регіонів, тому для успішного функціонування порталу на всіх цих рівнях має здійснюватися співробітництво. У Лівані портал Lebanon Informs також поєднує діяльність муніципальних та центральних органів виконавчої влади.

Завдяки тіснішим стосункам та щільнішим зв'язкам місцевих і регіональних органів виконавчої влади з громадськістю, вони мають кращі можливості щодо обслуговування потреб громадян, ніж загальнонаціональні уряди. Регіональний орган виконавчої влади часто стає важливою ланкою між віддаленим загальнонаціональним макроурядом та місцевим мікроурядом. Працюючи разом зі своїми місцевими партнерами і представниками бізнесу та узгоджуючи свою роботу з потребами громадян, регіональні й місцеві органи виконавчої влади допомагають реалізувати інтегровані служби, що працюватимуть значно ефективніше, ніж відокремлені служби попереднього покоління.

Фокусуючи роботу своєї організації на задоволенні потреб громадян, органи місцевого та регіонального врядування поліпшують якість та ефективність своїх послуг, водночас зменшуючи їх собівартість. Такі програмні зміни ведуть до позитивних змін у сприйнятті та фактичному стані справ в обслуговуванні громадян на місцевому, регіональному та

загальнонаціональному рівнях. Успіх таких змін великою мірою залежатиме від технології, котра використовуватиметься для підвищення ефективності процесів та систем. Ранні спроби реалізації концепції e-government (електронний уряд) часто призводили до утворення відокремлених електронних систем, в яких відтворювалися найгірші практичні рішення та застарілі моделі роботи у комп'ютерному світі. Це був несприятливий підхід, тому не було отримано передбачуваних переваг обслуговування за допомогою електронних засобів. Потрібно пристосувати технології до бізнес-процесів, що допоможе розвинути нові ефективніші методи роботи. Результатом буде не лише краще обслуговування, але й перерозподіл обмежених ресурсів з операційної та адміністративної сфер на роботу служб.

Аналіз світового досвіду засвідчує, що система нормативного забезпечення відкритості державної влади має трьохрівневу структуру [32; 58; 62; 69]. До першого, системоутворюючого рівня належать міжнародні конвенції з прав людини, до яких приєдналася держава та конституційні норми щодо прав людини. Другий рівень становлять закони, які конкретизують конституційні положення. До третього рівня необхідно віднести підзаконні акти державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямовані на реалізацію норм конституції та чинних законів.

Велику роль у забезпеченні відкритості влади, насамперед у перехідних суспільствах, відіграють норми міжнародного права (зокрема, міжнародні та регіональні конвенції з прав людини), які встановлюють загальні принципи у цій галузі.

Конституційне законодавство закріплює основні права громадян щодо обміну інформацією між суспільством та державою та відповідні обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування. Генетично ці права мають джерелом положення про свободу «висловлюватися, писати, друкувати» – одну з найголовніших складових класичної ліберальної традиції Нового часу. Тим чи іншим чином свобода слова, друку та думки закріплена у конституціях

та конституційних актах усіх країн світу, що мають або декларують демократичний політичний режим.

Похідними від загального права на свободу думок та висловлювання є права та обов'язки, що безпосередньо стосуються відкритості влади. До них можна віднести:

– право громадян та їх об'єднань на отримання інформації про діяльність державних інституцій;

– право на звернення із петиціями та запитами з метою отримання інформації, що знаходиться в компетенції адресата (в даному випадку – це орган влади та його представники) і стосується його діяльності в якості представника влади, причому причини запиту можуть не обґрунтовуватися. Так, Закон про свободу інформації США встановлює, що для отримання інформації від федерального уряду, будь-який громадянин чи іноземець, має подати письмове прохання чиновнику того закладу, де знаходяться необхідні документи, із зазначенням якої саме інформації він потребує;

– обов'язок органів державної влади, з певними, чітко визначеними в законі застереженнями, інформувати громадськість про свою роботу, безперешкодно надавати всю необхідну інформацію в межах своєї компетенції (також за певними точно окресленими виключеннями) за запитом громадянина, не вимагаючи обґрунтування причин його звернення; створювати зручні та легкодоступні для широкого загалу бази даних про діяльність органів влади.

Аналіз іноземного законодавства дозволяє дійти висновку, що законодавчі (на відміну від закріплених в конституції) норми, які стосуються питань відкритості влади, звичайно містяться в таких законодавчих актах: «Про свободу інформації», «Про право на доступ до інформації» або «Про доступ до інформації», «Про звернення громадян», «Про відомості, що складають державну таємницю», «Про свободу преси», «Про ЗМІ (друковані, електронні)» тощо.

У переважній більшості країн Європи та Північної Америки існують закони, що регулюють діяльність друкованих та електронних засобів масової

інформації та їх права звертатися із запитом до органів державної влади з метою отримання тієї чи іншої інформації.

Вищевказані закони, що спираються на базові конституційні норми про свободу отримання та розповсюдження інформації, складають основу нормативної бази забезпечення відкритості влади. Загалом у відповідному законодавстві можна виділити три основні групи норм щодо доступу до державної інформації: першу складають права громадян на отримання цієї інформації, способи і процедура її отримання та судові механізми гарантування цих прав; другу – відповідні обов'язки органів державної влади щодо надання інформації; третю – норми щодо обмеження вищевказаних прав.

Одну з найбільш розроблених нормативних баз у галузі свободи слова, друку та забезпечення права на отримання інформації мають Скандинавські країни та Фінляндія. Передусім, в цьому питанні слід виокремити Швецію, що має усталені традиції забезпечення свободи слова. Так, Закон про свободу преси в Швеції був прийнятий ще в 1776 році. Законодавство королівства містить також Акт про свободу друку, Основний закон про свободу висловлювань, Закон про державну таємницю.

Цікавим є підхід до проблеми доступу інформації у Фінляндії, де було прийнято спеціальний закон «Про відкритість діяльності органів державної влади».

Особливості англосаксонської системи права накладають свій відбиток на формування нормативної бази відкритості державної влади в країнах, що до неї належать (Велика Британія, США, Канада). У цих державах, разом із законодавством велику роль відіграють судові прецеденти, що, зокрема, регулюють відносини влади та держави з конкретних проблем реалізації прав громадян на отримання інформації. Тому оцінка стану нормативного забезпечення відкритості влади не може бути здійснена без аналізу певної кількості судових прецедентів. Але незважаючи на це, правові системи цих країн включають до свого складу низку нормативних актів з проблем доступу до інформації. До них належать норми Конституції США, Акт «Про свободу

інформації» 1966 р. (США), Федеральний закон «Про відкритість уряду» 1976 р. (США), Закон «Про доступ до інформації» 1983 р. (Канада).

У Великій Британії тривалий час було відсутнє спеціальне законодавство, що забезпечувало б загальну свободу інформації. Уряд Т. Блера включив до своїх передвиборних обіцянок прийняття Закону про свободу інформації. 4 квітня 1994 року набрав чинності Практичний кодекс із доступу до урядової інформації, а в 1997 р. Парламент ухвалив цей Кодекс як мінімальний стандарт відкритості. Крім Великої Британії, однією з небагатьох європейських країн, де відсутній закон «Про свободу інформації», є ФРН, що викликано особливостями її політико-правової системи. У Німеччині зазначені проблеми регулюються на рівні суб'єктів федерації. Зокрема, такі закони вже існують у федеральних землях Бранденбург (1999 р.), Берлін (1999), Шлезвіг-Голштейн (2000 р.).

Майже у всіх постсоціалістичних країнах проблемі нормативного забезпечення відкритості влади приділяється велика увага. Так, 25 липня 2001 року польським Сеймом було ухвалено закон «Про доступ до публічної інформації». 11 травня 2001 р. «Закон про доступ до інформації» ухвалено Парламентом Молдови. В Естонії ще в 1992 р. ухвалено закон «Про право на доступ до інформації».

Перелік органів, до яких можна звернутися із запитом про надання інформації, звичайно чітко встановлюється законом.

Отже, звернення громадян виконують потрібну функцію. По-перше, вони є однією з найважливіших форм і гарантій участі громадян в управлінні справами держави і суспільства. По-друге, вони є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. По-третє, у політичному аспекті вони покликані забезпечити зворотний зв'язок між громадянином і державно-владними структурами, виявити суспільну думку, суспільні інтереси, ставлення громадян до тих чи інших державних рішень. При правильній організації роботи зі зверненнями громадян на демократичних засадах вони можуть бути істотним джерелом

інформації, необхідної для вирішення питань державного і громадського будівництва.

Розгляд існуючих форм залучення громадськості до управління в країнах Східної Європи підтверджує добре розуміння того, що в цих країнах відмінність демократії від інших політичних систем полягає у рівні участі громадян в процесі управління. У відкритому і прозорому суспільстві участь громадян не закінчується кабінетою для голосування, а проявляється також у щоденній діяльності. Залучаючи громадян до виконання завдань, що стоять перед державою (громадою), можна підвищити їх зацікавленість у зростанні добробуту та досягти кращого розуміння самоврядування. І в цьому не малу роль відіграє інформація.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯН І ДЕРЖАВИ

2.1. Система організації роботи із зверненнями громадян

Питання практичної реалізації громадянами права на звернення регулюються Конституцією України, Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. [40].

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.

Пропозицією є звернення громадянина, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рангів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства [2; 7; 20].

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства.

Скаргою є звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями, рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування та ін.

Не допускається розголошення одержаних із звернень відомостей про особисте життя громадян без їх згоди чи відомостей, що становлять державну таємницю. Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не

стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягає розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи. Ця заборона не поширюється на випадки повідомлення інформації, що міститься у зверненні, особам, які мають відношення до вирішення справи.

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду.

Пропозиції (зауваження) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу, скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками.

Скарга на рішення, що оскаржувалося, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. Громадянин має право:

– особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;

- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

За розгляд звернень не стягується плата.

Керівники та посадові особи зобов'язані проводити особистий прийом громадян.

Подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розвалювання національної, расової, релігійної, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством.

Витрати, зроблені органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацією незалежно від форм власності, об'єднанням громадян, засобами масової інформації у зв'язку з перевіркою звернень, які містять за відомо неправдиві відомості, можуть бути стягнені з громадянина за рішенням суду.

Громадяни можуть отримувати безкоштовні консультації з приводу роз'яснення законодавства у громадських приймальнях.

2.2. Звернення громадян як індикатор суспільного настрою

Закон України «Про звернення громадян», ухвалений Верховною Радою ще у 1996 р., регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм конституційного права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статусу пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам можливість для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі потреби.

Проте, все ж таки існує дуже високий рівень недовіри до влади та до обраних депутатів. Найбільшою мірою це ставлення віддзеркалюють звернення, які надходять до органів державного управління та місцевого самоврядування, та рівень інформованості населення, прозорість і відкритість діяльності влади. Це два важливих складники цієї довіри.

Протягом серпня 2017 року на адресу Президента України та Офісу Глави держави надійшло та було опрацьовано майже 13 тисяч звернень громадян. За інформацією Служби з питань звернень громадян, понад 37% серпневих звернень були отримані на особистому прийомі, майже 63% – поштою. Найбільша кількість звернень громадян надійшла з Донецької області (8,4%), Києва (7,9%), Дніпропетровської (7%), Харківської (6,8%) та Одеської (5,3%) областей. У своїх зверненнях громадяни порушили 15,7 тисяч різноманітних питань.

Найбільш актуальними для громадян України у серпні залишилися ті самі питання, що й торік – йдеться про забезпечення законності та охорони правопорядку (23,2%), соціальний захист (12,4%), житлові проблеми (10,9%), комунальне та дорожнє господарство (5,4%), охорону здоров'я (4,3%).

Тема забезпечення законності та правопорядку найбільше турбувала киян та мешканців Донеччини та Харківщини. Питання соціального захисту були найактуальнішими для мешканців Дніпропетровської, Донецької та Харківської областей. Житлові проблеми гостро стояли для киян та мешканців Криму та Донеччини. Темою комунального та дорожнього господарства найбільш перейнялися мешканці Луганщини, Донеччини та Дніпропетровщини [31; 55; 56].

Крім того, протягом серпня на адресу Президента надійшли численні звернення з відгуками на суспільно-політичні події, що відбуваються в державі, з питань повернення грошових заощаджень та вкладів, діяльності Збройних Сил України, Прикордонної служби, митних та податкових органів, роботи місцевих органів влади, а також з питань нагородження, громадянства та помилування тощо.

Серед авторів звернень значну частину склали найбільш соціально незахищені категорії громадян, а саме: пенсіонери, ветерани праці, інваліди (понад 4 тисячі звернень), учасники війни та бойових дій, члени сімей загиблих військовослужбовців (майже 8%), члени багатодітних сімей та матері-одиначки (понад 500 звернень).

2.3. Правове регулювання взаємодії органів влади та громадськості

Важливим політичним правом, що забезпечує участь громадян України в управлінні державними справами, є право громадян на звернення до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Відповідно до ст. 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Звернення громадян є однією з найбільш часто застосовуваних громадянами форм здійснення безпосереднього народовладдя, В аспекті участі громадян в

управлінні державними справами це право недостатньо досліджене, і тому важливим є вивчення його конституційно-правових засад.

Законодавець в Україні не використовує термін «петиція», його запозичено з іноземної правової та політологічної літератури. Натомість у Конституції та інших нормативних актах вживається загальне поняття «звернення». У вітчизняній та іноземній юридичній літературі немає єдиного підходу до тлумачення першого терміна, але здебільшого вчені-конституціоналісти зазначають, що петиції – це звернення з суспільно значущих питань, які мають переважно колективний характер. За такого визначення петиції найбільш яскраво характеризують участь громадян в управлінні державними справами.

Процедура подання і розгляду звернень громадян регламентується Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» (зі змінами), указами Президента України від 19 березня 1997 р. за № 241/97 «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» та від 13 серпня 2002 р. за № 700/2002 «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення». Зокрема, в останньому зазначена особлива роль звернень громадян до органів державної влади у забезпеченні постійного зв'язку між державою та громадянином, вирішенні життєво важливих проблем окремої людини і суспільства в цілому, реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Відповідно до ст. 1 Закону «Про звернення громадян», громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб (на рівні Конституції вказано лише такі адресати звернень, як органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові і службові особи цих органів) відповідно до їх функціональних обов'язків (у тому числі до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Конституційного Суду України) 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.

Конституція України не передбачає жодної можливості обмеження досліджуваного права. Коло осіб, які мають право на звернення, в Україні не обмежене. Положення ст. 40 Конституції стосується не тільки громадян України, відповідним правом наділяються також іноземці та особи без громадянства. Необмеженим є також коло установ та посадових осіб – адресатів звернень; не регламентоване коло питань, що можуть бути їх предметом. Гарантією реалізації цього права є також обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Таке конституційне регулювання надає широкий простір для політичної активності громадян у цьому напрямку, впливу громадян на прийняття державних рішень.

Процедура подачі і розгляду звернень громадян та їхнього особистого прийому органами публічного управління регламентується численними розрізненими нормативними актами, обумовленими відомчою специфікою органів, які їх видали, що істотно ускладнює реалізацію права громадян на звернення й ефективне здійснення адміністративних процедур [48; 51; 62; 68].

Отже, сьогодні надання інформації громадянам здійснюється через прес-центри або структурні підрозділи органів державної влади по комунікації з громадянами шляхом періодичного оприлюднення прес-релізів, повідомлень про заходи органів державної влади, проведення прес-конференцій та брифінгів, налагодження постійної співпраці із засобами масової інформації тощо. Діяльність зазначених підрозділів регулюється відповідним законодавством.

Для налагодження тісної співпраці державної влади громадян в умовах становлення громадянського суспільства головними завданнями органів державного управління і місцевого самоврядування мають стати:

- забезпечення всебічного, кваліфікованого, неупередженого і своєчасного розгляду звернень громадян;
- впровадження сучасних комп'ютерних технологій з обробки звернень та підготовки статистичної звітності та аналітичних довідок;
- поліпшення інформаційного забезпечення і гласності в роботі зі зверненнями громадян;
- удосконалення організації проведення особистих прийомів громадян;
- удосконалення організації роботи з обліку та розгляду звернень громадян;
- впровадження нових форм та методів роботи та удосконалення зворотного зв'язку з населенням;
- підвищення рівня підготовки спеціалістів по роботі зі зверненнями громадян ;
- підвищення рівня аналітичної роботи зі зверненнями громадян;
- вивчення та розповсюдження кращого досвіду роботи зі зверненнями громадян.

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ІЗ ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН

3.1. Удосконалення організації особистого прийому громадян

Важливим складником роботи із зверненнями залишається особистий прийом громадян керівництвом органів державної влади.

Аналіз роботи зі зверненнями громадян до органів виконавчої влади свідчить, що практика особистого прийому громадян не тільки сприяє оперативному розгляду питань, порушених скаржниками, але й значно впливає на зменшення кількості письмових скарг до керівництва органів.

Законом «Про звернення громадян» передбачено, що керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян [40].

Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян.

Порядок прийому громадян в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, об'єднаннях громадян визначається їх керівниками.

Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина.

Інформація про порядок і графік особистого прийому громадян керівництвом оприлюднюється в засобах масової інформації, розміщується на веб-сайті та в приймальні в доступному для вільного огляду місці.

Попередній запис на особистий прийом до керівництва Дніпропетровської облдержадміністрації проводиться працівниками відділу роботи із зверненнями громадян облдержадміністрації спільно з помічниками голови облдержадміністрації, першого заступника голови облдержадміністрації, заступників голови облдержадміністрації, керівника апарату облдержадміністрації в установленій графіком день з 8.00 до 17.00.

Під час попереднього запису громадян на особистий прийом до голови облдержадміністрації, першого заступника голови облдержадміністрації, заступників голови облдержадміністрації, керівника апарату облдержадміністрації з'ясовується прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, зміст порушеного питання, до яких посадових осіб чи органів державної влади він звертався, і яке було прийняте рішення, визначається посадова особа чи орган державної влади, до компетенції яких належить вирішення питання, вивчаються документи, інші матеріали, що подаються громадянами для обговорення своїх заяв (клопотань), скарг або пропозицій (зауважень).

Не допускається з'ясування відомостей про особу громадянина, що не стосується його звернення.

У разі повторного звернення громадянина вивчаються архівні матеріали з порушеного питання, з'ясовуються причини, що його викликали, надаються необхідні роз'яснення та можлива допомога.

Під час проведення особистого прийому громадян можуть бути присутні їх представники, повноваження яких оформлені в установленому порядку та особи, які перебувають у родинних відносинах з цими громадянами.

У разі, коли порушене громадянином питання вирішити на особистому прийомі неможливо через складність і необхідність додаткового вивчення, громадянинові може бути запропоновано викласти його у формі письмової заяви.

Подана громадянином на особистому прийомі письмова заява розглядається в порядку, встановленому законодавством для письмових звернень.

Про результати розгляду звернення громадянину повідомляється письмово або усно (за його бажанням).

Звернення громадян на особистому прийомі реєструються відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаних громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348.

Для реалізації Закону «Про звернення громадян» до повсякденної практики введено нову форму роботи – відкриті прийоми громадян за місцем проживання, у яких беруть участь депутати районної ради, працівники апарату райвиконкому, управлінь, відділів та служб [27, с. 288]. Після проведення відкритих прийомів кожна районна та міська служба отримує перелік зауважень та пропозицій, які надійшли. Усі звернення в обов'язковому порядку протоколюються, і впродовж наступного тижня після проведення відкритих прийомів мешканці інформуються про їх виконання. Перевагами такого спілкування можна назвати:

- можливість безпосередньо вивчати стан мікрорайонів;
- до розв'язання проблем та питань, що виникають залучається весь апарат районної ради та міськвиконкому;
- більш чіткою стає організація діяльності депутатського корпусу ради;
- саме за місцем проживання можна відстежувати суспільний настрій громадян, тенденції, які формуються серед населення.

Аналіз звернень громадян дозволив зробити висновок, що вони свідчать, перш за все:

- 1 – про найуразливіші сторони в житті населення територіальної громади;
- 2 – висвітлює ту частину населення, яка є найбільш незахищеною;

3 – наскільки ефективно спрацьовує адресна допомога мешканцям району;

4 – про наявні об'єктивні і суб'єктивні причини, що породжують скарги, різного роду звернення.

Слід зазначити, що робота із зверненнями громадян потребує постійної уваги і в будь-якому випадку недопущення порушення їхніх конституційних прав та надання їм допомоги щодо оскарження ухвалених без них рішень.

З огляду на проблему, що аналізується, слід звернути увагу на мотиви звернення громадян та ефективності діяльності відділу роботи із зверненнями громадян. Створення таких відділів у структурі обласної державної адміністрації було передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1999 р. № 142 з метою вирішення питань практичної реалізації громадянами України Закону «Про звернення громадян» [40].

Загально визнаним у психології є положення про те, що мотив формується на основі актуальних потреб і особливостей ситуації; перші зумовлюють необхідність саме конкретної спрямованості діяльності, інші – її можливість. Крім того, будь-яка діяльність – це складна система, яка спричиняється й спрямовується ієрархією мотивів, пов'язаних:

- з потребами та інтересами самого індивіда;
- найближчим оточенням людини;
- іншими людьми [12, с. 81].

Однією з психологічних труднощів, з якою стикаються державні управлінці, що працюють зі зверненнями громадян, є адаптація до рівня потреб скаржників, а також упровадження нових управлінських технологій. Нові підходи до підготовки і розвитку державних управлінців нової генерації передбачають зміну нормативних вимог до керівників державних установ, до їх теоретичної та практичної компетентності, що ґрунтується на вмінні використовувати засоби комунікації для цивілізованого вирішення політичних проблем, наявних в українському суспільстві на сучасному етапі побудови демократичної держави.

Здатність до управлінської діяльності пов'язана, перш за все, з умінням забезпечити самоорганізації управлінської системи та налагодити професійне ділове спілкування в процесі роботи зі зверненнями громадян.

Суто психологічний підхід до проблеми ділового спілкування хоч і передбачає, що воно, насамперед, пов'язано із самою справою, однак враховує, що існуючі контакти між людьми водночас зумовлюються й відповідними соціогенними потребами – захисту, допомоги, поваги тощо. Кодекс державного службовця («Загальні обов'язки державних службовців», п. 11) вимагає шанобливого ставлення до громадян, керівників і співробітників, дотримання високої культури спілкування. На практиці це означає здатність розуміти природу людської психіки та типів поведінки особистості в різних психологічних станах (норма, стрес, агресія, емоційне напруження тощо) з метою виваженого, професійного та компетентного стилю під час спілкування, а отже, і під час прийняття управлінських рішень.

Якість культури спілкування, у тому числі, психологічної й моральної, значною мірою визначає її ефективність – чи буде вона розвиватися в інтересах партнерів зі спілкування, або ж стане малозмістовною, неефективною, а то й зовсім припиниться, якщо партнери не знайдуть спільної мови для прийняття рішень.

Загальновідомо, що прийняття рішень – це основний вид управлінської праці. А прийняття рішень в роботі зі зверненнями громадян – це процес розгляду звернення та його вирішення (відповіді) у встановлений законом термін.

Управлінське рішення це вибір альтернативи, дія, що спрямована на вирішення проблемної ситуації. Якщо виходити з цього визначення, то управлінське рішення є продуктом управлінської діяльності не тільки посадової особи, що несе відповідальність за прийняте рішення, а й відділу з роботи зі зверненнями громадян. Крім того, управлінське рішення можна розглядати як творчий, креативний процес змістовного перетворення інформації про стан об'єкта на управлінську інформацію.

Психологічні дослідження в галузі міжособистісних стосунків довели, що професійно сформовані вміння й навички взаємодії в ділових контактах дозволяють також формувати здатність державного службовця до мобільної зміни не лише тактики, а й стратегії щодо оточуючих.

Саме від цієї особистісної риси працівника відділу роботи зі зверненнями громадян і залежить можливість вирішення комунікативних завдань на попередніх етапах розгляду звернень.

Разом з цим професіоналізм, творчий, нестандартний підхід робітників відділу зі зверненнями громадян, а також активна співпраця з самим громадянином, дають підстави для оптимального вирішення проблемної ситуації.

Для удосконалення організації і проведення особистого прийому громадян та взаємодії органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з питань оперативного та всебічного розгляду звернень громадян пропонується вжити ряд заходів:

переглянути стан приймалень громадян щодо створення в них необхідних умов для особистого прийому;

затверджувати та оприлюднювати графіки організації і проведення особистих прийомів, прийомів за місцем роботи, мешкання громадян та чергування на «Прямій лінії», у тому числі і поза робочий час;

запровадити спільні особисті прийоми громадян керівництвом райдержадміністрацій і районних рад за участю депутатів.

Реалізація цих заходів дозволить підвищити довіру до влади з боку громадян, налагодити ефективний зворотній зв'язок, підвищити рівень проведення особистого прийому та прискорити реагування на звернення громадян.

3.2. Оптимізація організаційно-правового регулювання взаємодії держави та громадян

Упровадження ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування, яка спрямована на потреби населення і ґрунтується на демократичних цінностях, вимагає вдосконалення форм та методів взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Це допоможе підвищити якість надання послуг населенню, поліпшити процеси взаємодії та прийняття рішень органами влади загалом.

Існує декілька елементів та принципів, притаманних процесу залучення громадськості до спільної діяльності з органами публічної влади. З цих елементів і складається весь процес загалом [4, с. 83 – 85].

Перш за все, цілі спільної діяльності повинні бути зрозумілими, прозорими і чітко визначеними як для представників місцевої влади, так і для громадськості. Разом з цим встановлюються і певні зобов'язання для обох сторін. Це два дуже важливих компоненти: визначення цілей і зобов'язань влади і громадськості, як і визначення передбачуваного внеску населення від його участі у спільному розв'язанні проблемних питань. Обов'язок влади в процесі цієї роботи – урахувати, записувати всі побажання, пропозиції громадськості й звітувати перед населенням про результати, тобто які пропозиції прийняті до роботи, які знаходяться в процесі розгляду, а які відхилені та у зв'язку з чим. Це особливо важливо, коли органи публічної влади прагнуть зробити процес прийняття рішень більш прозорим [6; 8; 9; 23].

Мають бути визначені певні межі й терміни участі громадян щодо спільного з владою вирішення проблем, оскільки розуміння населенням своєї ролі арбітра, призначеного керувати під час розв'язання тієї чи іншої проблеми, може значно відрізнятись від його реальних можливостей і повноважень, тобто процес може вийти за межі допустимого, і громадськість почне втручатися в питання, якими можуть займатися тільки спеціалісти.

Процес участі громадян має бути гнучким. Влада має бути чутливою до потреб населення і швидко реагувати на зміну ситуації. Це можливо завдяки участі населення в прийнятті управлінських рішень, безпосередньому спілкуванню, обговоренню проблемних питань та ситуацій, які виникають. Для того, щоб володіти ситуацією, реагувати на зміни, органи публічної влади повинні постійно проводити моніторинг громадської думки та передбачати в програмах розвитку і планах щодо надання послуг можливість внесення коректив та змін [5; 10; 13; 17]. Розуміння необхідності застосування даного підходу базується на таких складових:

- органи влади можуть отримати від населення нову інформацію про ситуацію, яка спонукає їх розглядати проблему з різних боків і позицій;
- розв’язання проблеми може відбуватися безпосередньо в процесі участі громадян;
- нові сфери громадського інтересу можуть розвивати сам процес участі громадян у діяльності органів влади.

Процес залучення та участі громадян повинен відбуватися з урахуванням інтересів громади. Він також має бути пов’язаним із політичними процесами [21; 24; 33; 34]. Це підвищить імовірність більш зацікавленої праці представників громадськості та використання владою напрацьованих спільно з громадськістю результатів більш конструктивно.

Процес залучення громадськості повинен включати просвіту населення з питань діяльності влади і законів, на яких ця діяльність базується. Тільки освічені громадяни можуть реально впливати на процес прийняття рішень та ефективно співпрацювати з органами публічної влади.

Сам процес повинен бути відкритим стосовно варіантів розв’язання проблем та питань, що розглядаються, і вибору найбільш вдалих із них. Іноді це має вигляд стандартної процедури, коли органи влади заздалегідь готують певну кількість варіантів на розгляд, а потім із запропонованих варіантів представники громади вибирають найбільш, на їх погляд, прийнятні. Насправді ж це знижує ефективності спільної діяльності громадськості і влади, оскільки,

насамперед, влада повинна заслухати і прийняти до відома пропозиції і варіанти представників громади, а з усіх запропонованих відібрати деякі для подальшої роботи. Необхідно також проінформувати населення, чому обрали той чи інший варіант для реалізації.

Необхідна гнучкість стосовно методів залучення громадян і вибору термінів. Цей принцип свідчить про необхідність варіювання застосовуваних підходів, що залежить від різного роду обставин і ситуацій, тобто про необхідність адаптування процесу до відповідного періоду часу. Залучення громадян передбачає не якусь примусовість, а, навпаки, співпрацю між владою і суспільством, що, у свою чергу, може модифікувати, поліпшити сам процес участі громадськості в прийнятті управлінських рішень [50; 54; 55; 63].

Процес залучення громадськості має бути прозорим і повністю відкритим. Інформація про хід цього процесу має публікуватися й обнародуватися від його початку до кінця. Кінцеві результати і рішення влади та громадськості також мають поширюватися разом з інформацією про те, чому були прийняті саме ці рішення.

Для влади прозорість даного процесу дає можливість зробити більш точним, конкретним його аналіз з метою подальшої праці. Загалом прозорість під час прийняття рішень не тільки дає можливість громадськості контролювати владу, а й викликає відчуття причетності до неї; населення починає сприймати її як партнера та помічника, а не як щось відокремлене та вороже.

Основні принципи залучення громадськості схематично можна відобразити таким чином (Рис. 3.1.).

Форми участі громадськості в процесі прийняття рішень також різноманітні. Ще в 1971 р. американська дослідниця Шеррі Арнстейн запропонувала типологію восьми рівнів участі громадян, поданої у вигляді сходів [Цит за: 4, с. 86]. Вони містять сходинки, де кожна позначає свій рівень корисності й реальної можливості участі населення в діяльності влади. Перша сходинка означає найслабший вплив населення на хід прийняття рішень –

«маніпуляція», тоді як найвища сходинка – «громадський контроль» – це реальна влада населення і реальний контроль. Автор зазначає, що існують такі типи і форми участі громадськості, які мають декларативний характер. Використовуючи їх, влада тільки формально показує свою зацікавленість у взаємодії з населенням, у залучення його до процесу прийняття рішень. Застосування ж цих форм не робить нічого корисного ні для влади, ні для громадськості, ні для ефективності рішень, що приймаються.

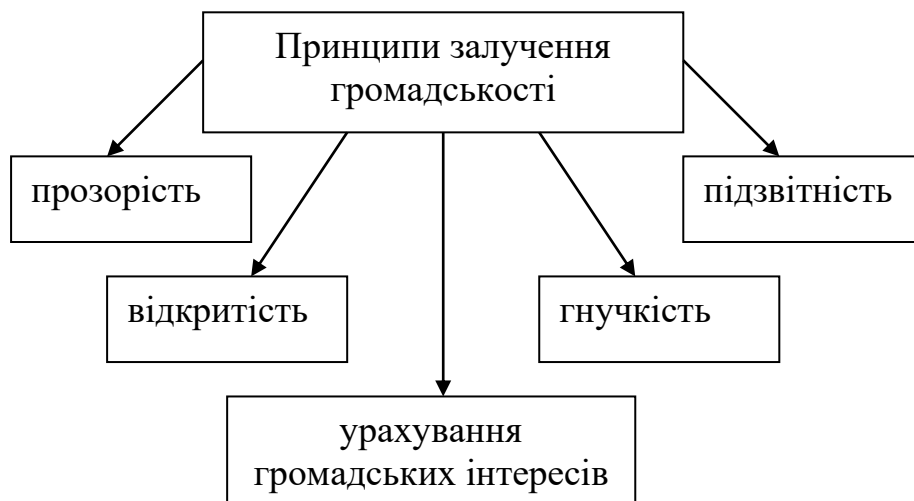


Рис. 3.1. Основні принципи процесу залучення громадськості

Деякі сучасні науковці визначають 5 основних типів взаємодії влади з громадськістю: 1) інформування; 2) консультування; 3) партнерство; 4) делегування; 5) контроль [61, с. 22].

Для їх здійснення використовуються різноманітні форми. Так, у разі інформування проводяться прес-конференції, видаються буклети, прес-релізи тощо. Для консультування використовуються громадські слухання, відкриті бюджетні слухання, проводяться опитування громадської думки, створюються громадські ради та дорадчі комітети. Партнерство, як правило, здійснюється через укладання контрактів на спільне створення та надання послуг. У разі делегування частина владних повноважень у прийнятті рішень та здійсненні й впровадженні політики передається громадськості [8; 9; 28]. Через використання цих форм і досягається громадський контроль.

Ілюстративно вісім типів розташовані у виді сходів з кожною сходинкою, що йде нагору до посилення влади населення (Рис. 3.2.).

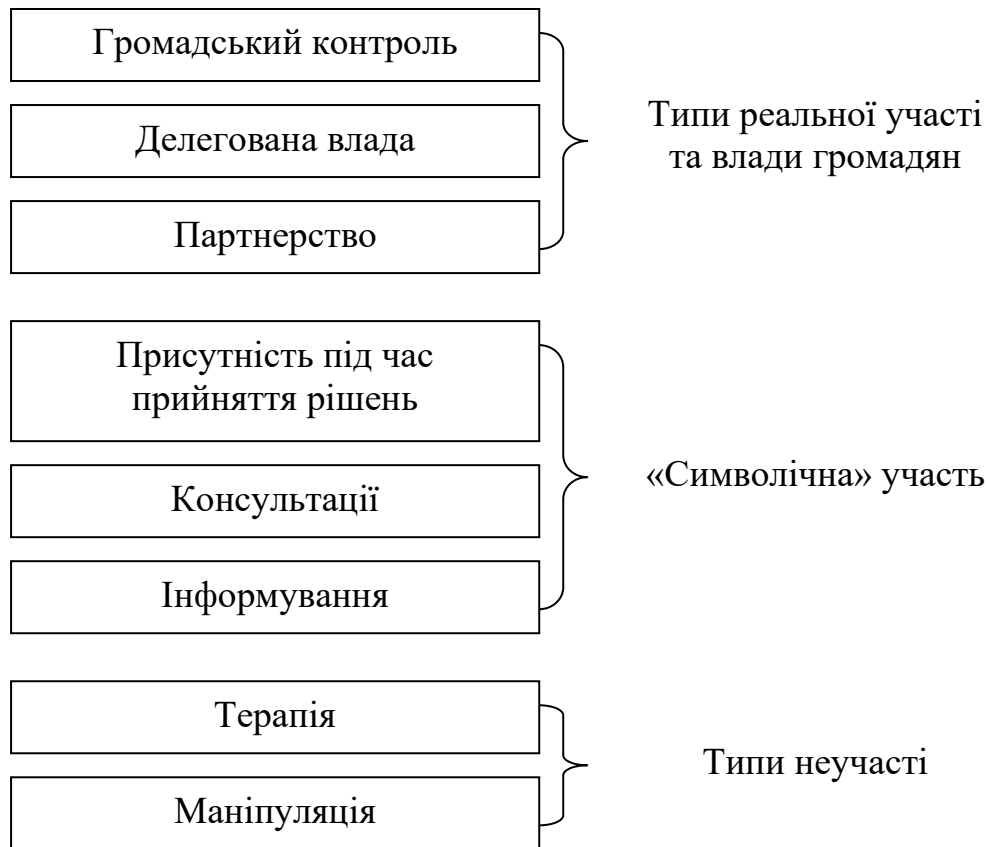


Рис. 3.2. Вісім сходинок участі громадян (за Ш. Арнстейн)

Отже, вищезазначене свідчить про наявність різноманітних форм та методів взаємодії громадськості і влади, але використовувати їх необхідно з усвідомленням цілей та наслідків. Деякі з форм ефективні лише за умови їх комплексного використання, а деякі можуть бути результативні і в разі, якщо їх застосовувати окремо.

Україна сьогодні впевнено йде шляхом демократичних перетворень. Залучення громадськості до державного управління та місцевого самоврядування, до процесу прийняття рішень у цілому є запорукою успіху реалізації встановленої мети – побудови міцної демократії в країні. Багато із зазначених форм взаємодії вже використовують в Україні, але не в усіх містах і не завжди. Самі ці форми потребують свого вдосконалення, як і впровадження

нових, більш ефективних методик, які зараз тільки починають розвиватися в країнах зі сталою демократією.

3.3. Удосконалення діяльності органів влади і управління щодо роботи із зверненнями громадян

Всі заходи допомагатимуть підвищувати довіру до місцевої влади, налаштовувати взаємовигідні стосунки з усіма зацікавленими суб'єктами. Це, з одного боку, допомагає населенню сприймати владу як необхідний атрибут свого життєзабезпечення, співпрацювати з нею, допомагати їй у реалізації запланованих заходів. Населення прощає їй невеликі огріхи, спонукає до більш активних дій щодо захисту прав і свобод громадян, реалізації своїх планів, намірів, створює такий механізм, який найбільшою мірою захищав би їх від свавілля чиновників, самоуправства владних структур. З свого боку – місцева влада має відкрито і прозоро здійснювати власну діяльність, найбільш повно враховувати інтереси та потреби населення відповідної територіальної громади, постійно збільшувати кількість якісних послуг для населення, залучати його до обговорення та ухвалення рішень на місцевому рівні, напрацьовувати дієвий механізм інформування населення про свою діяльність [11; 16; 25].

Робота із зверненнями громадян у Дніпропетровській області розглядається як дуже важливий канал зв'язку органів влади з населенням, індикатор комфорту проживання на території регіону, основа формування пріоритетних рішень і напрямків діяльності та спрямовується на вирішення гострих та системних проблем міст і районів області, підвищення персональної відповідальності посадових осіб за організацію ефективної роботи із зверненнями громадян та скорочення надходження звернень до органів влади вищого рівня.

Основними причинами звернень громадян, в тому числі і до органів влади вищого рівня, повторних та колективних звернень, є:

- в сфері житлово-комунального господарства – незадовільний стан житлового фонду, який потребує проведення капітальних ремонтів, особливо той фонд, що був переданий на баланс місцевих рад від вугільних та інших відомчих підприємств; зношеність мереж теплопостачання та водопостачання; недостатність бюджетних коштів та коштів житлово-комунальних установ на вирішення цих проблем; наявність заборгованості населення за житлово-комунальні послуги, яка склалася в результаті низького рівня платоспроможності громадян;

- в соціальній сфері – недостатній життєвий рівень малозабезпечених верств населення через невеликі розміри пенсій, соціальних допомог, заробітної плати; наявність заборгованості підприємств працюючим громадянам з заробітної плати; зростання рівня інфляції.

Крім того, на динаміку надходження звернень впливає нестабільна політична та економічна ситуація в країні.

Основною метою зв'язків з громадськістю повинно бути створення зовнішнього і внутрішнього соціально політико-психологічного середовища, потрібного для успішної роботи державної установи, забезпечення певної поведінки громадськості щодо даної установи. Щоб досягти цього, слід упорядкувати методи й цілі зв'язків з громадськістю у деяку систему функцій.

Перша – аналітично-прогностична функція – полягає в аналізі прогнозування й дослідженні тенденцій, які відбуваються в даному регіоні, виявленні комунікативних цілей і стратегічних завдань організації, плануванні операцій, передбаченні й прогнозуванні комунікаційних проблем і ситуацій. Реалізація цієї функції вимагає від працівників зі зв'язків з громадськістю відповідної аналітичної підготовки, застосування системного підходу, знань у соціологічній і соціально-психологічній галузях, а також уміння користуватися існуючими методами й методиками соціологічних, досліджень [22; 51; 67]. Другою функцією є організаційно-управлінська. Вона полягає у визначенні необхідних цілей перед організацією і виробленні відповідних заходів щодо налагодження ефективної роботи установи. Третя функція – консультативно-

методична, яка відіграє роль радника керівника установи. Отже, можна вважати, що діяльність служб зі зв'язків з громадськістю пов'язана з реалізацією аналітично-прогнозованих, організаційно-управлінських, комунікаційно-інформаційних і консультативно-методичних функцій.

У громадянському суспільстві не можна виділити якийсь один інтерес чи напрямок діяльності, якому віддавався б безумовний пріоритет, оскільки тут відбувається реалізація різноманітних інтересів усього суспільства. Ці фактори визначають і ступінь довіри до громадських організацій і структур та підтримку їх населенням.

Державний, комерційний і громадський сектори знаходяться в тісній взаємозалежності. Завдання служб громадських зв'язків (ПР-центрів) громадського сектора полягає в тому, щоб виявити точки взаємодії, поширюючи суспільні ідеї, інтереси й ініціативи для їх підтримки з боку населення, влади й бізнесу.

Громадянське суспільство є основним носієм уявлення про «суспільне благо». А суспільне благо лежить в основі діяльності зі зв'язків із громадськістю. Суть діяльності таких служб полягає у створенні й підтримці доброзичливих стосунків, реалізації інтересів громадськості, досягненні гармонії та взаєморозуміння, адже все це є необхідними умовами блага суспільства [18, с. 94].

Оскільки уявлення про «суспільне благо» нерозривно пов'язане з уявленням про громадянське суспільство, метою є зробити інтереси громадянського суспільства, тобто кожного громадянина, основою суспільних стосунків.

Діяльність органів влади у царині зв'язків з громадськістю полягає, здебільшого, у підтримці авторитету організації на всіх рівнях шляхом інформування громадян про корисну для них діяльність, поширенні своїх проектів і пошуку підтримки для їх реалізації. При цьому виникає необхідність, щоб повний цикл заходів щодо такої підтримки став більш прозорим та відкритим для громадян. Для цього слід здійснювати:

- широке інформування про цілі, концепції й плани реалізації проекту;
- залучення різноманітних ресурсів, що необхідні для реалізації проекту;
- підбір і навчання виконавців;
- контроль реалізації проекту та інформування громадськості про проблеми й успіхи;
- аналіз результатів і подальше планування.

Діяльність у галузі ПР. можна поділити на 3 етапи: підготовчий, основний і заключний.

1. Підготовчий етап включає:

- експертизу й аналіз цілей;
- аналіз громадської думки;
- постановку (формулювання) завдань.

На підготовчому етапі відбувається самовизначення головних діючих осіб – фахівця зі зв'язків із громадськістю й замовника роботи. Насамперед встановлюється, наскільки можливе проведення роботи. Зрозуміло, що людина демократичних переконань не буде працювати з тоталітарних міркувань. Саме на цьому етапі поняття «суспільного блага» з абстрактного стає конкретним (наприклад, не в загальному «охорона природи», а охорона конкретної річки від забруднення, не взагалі «світле майбутнє», а організація безкоштовних сніданків для дітей у школі тощо).

Специфіка зв'язків із громадськістю в тому, що вони завжди є особистісно орієнтованими, тому повинні бути спрямовані на благо суспільства. Це можуть бути звернення через засоби масової інформації, виступи на зборах, спілкування за допомогою поштового зв'язку або технічних засобів чи просто особистий контакт. При цьому уявлення про суспільне благо є засобом для досягнення взаєморозуміння між людьми.

Зрозуміло, що взаєморозуміння не завжди вдається досягти з першого разу. Тому ще одна важлива специфічна риса зв'язків із громадськістю полягає

в їх довготерміновості. Наполегливість і терплячість – запорука успіху в знаходженні взаєморозуміння в найбільш складних і суперечливих ситуаціях.

Метою спілкування є набуття нових знань, зміна переконань, поведінки одержувача повідомлення. Якщо вдається змінити розуміння, поведінку об'єкта спілкування, то дію комунікатора можна розглядати як деякий вплив. Впливати на індивіда можна трьома способами:

- шляхом примусу (використовуючи владу);
- маніпулюванням його мисленням (застосовуючи відповідні способи і методи);
- залученням його до співробітництва.

Досягнення співробітництва – тривалий і трудомісткий процес. Не виключають його під час своєї діяльності політичні й комерційні структури, які намагаються посилити свій вплив за допомогою маніпуляційних методів і прийомів. Звичайно, під маніпуляцією свідомістю розуміють дії комунікатора, спрямовані на зміну психологічних установок, ціннісних орієнтацій, поведінки індивідів і цілих аудиторій незалежно від їх бажань.

Завданням спеціалістів, які досліджують зв'язки з громадськістю, є гармонізація, «зведення до спільного знаменника» інтересів, амбіцій, претензій і настроїв усіх цих груп, досягнення взаєморозуміння між ними і можливостей співробітництва.

Результат спілкування з громадськістю можна розглядати як підсумок сукупних зусиль відповідних спеціалістів зі зв'язків з громадськістю, комунікатора та інших учасників комунікаційного процесу. Комунікація ефективна тоді, коли запланований результат був досягнутий у визначені терміни без залучення додаткових ресурсів [53, с. 57].

Спілкування можна вважати результативним, якщо спостерігаються зміни:

- у знаннях одержувача інформації;
- в уявленнях, установках, переконаннях одержувача інформації; його поведінці.

Працівник, які працюють із зверненнями громадян повинні дотримуватися певних правил поведінки:

- у процесі спілкування з'ясувати, яким чином (архів, запит про інформацію, термін) найкраще поповнити брак інформації;
- використовувати стратегію сумісного вирішення проблеми, тобто – співпраця;

Якщо людина демонструє нестандартні патерни поведінки, наприклад агресивність, необхідно, насамперед, заспокоїти людину та поставити перед нею запитання: «Ви хочете досягнути результату своєчасно? - Тоді, будь ласка, допоможіть нам усім. Ми працюємо на Ваш позитивний результат!».

Якщо відвідувач демонструє конфліктну поведінку, необхідно використати одну із таких стратегій:

1. Компроміс (сторони намагаються урегулювати свої розбіжності шляхом взаємних поступок).

Його можна використати за таких обставин:

- обидві сторони мають однаково переконливі аргументи;
- задоволення потреб однієї з сторін має для неї велике значення;
- можливе тимчасове рішення у зв'язку з тим, що бракує часу для розроблення іншого, або інші підходи до вирішення проблеми виявилися ефективними;
- компроміс дозволить певним чином владнати ситуацію, аніж загальні зіпсувати.

2. Співробітництво (пошук альтернативи, яка повністю задовольняє Інтереси обох сторін шляхом відвертого обговорення; спільний та відвертий аналіз розбіжностей у процесі опрацювання рішення).

3. Пристосування (якщо необхідно відновити спокій та стабільність, а не розв'язувати конфлікт; характеризується прагненням зберегти або налагодити доброзичливі стосунки, бажанням уникнути обговорення суперечливих питань, погодитися з вимогами, претензіями).

4. Уникнення (відсутність прагнення до співробітництва та досягнення цілей). Психологічні ознаки цього стилю поведінки громадянина – це прагнення не брати на себе відповідальність за прийняття рішення, не бачити розбіжностей у поглядах на проблему, заперечувати конфлікт, вважати його безпечним; демонстративно вийти із ситуації, не поступаючись нічим, але і не відстоюючи своїх позицій, бажання утриматися від суперечок, дискусій, заперечень опоненту, висловлювань своєї позиції

З вищевикладеного можна зробити висновок, що встановлення зв'язків з громадськістю є досить складною й копіткою працею. Розробляючи й плануючи зв'язки з громадськістю в державній установі, необхідно, насамперед, зосередити увагу на таких питаннях. По-перше, вибір джерела інформації повинен бути не випадковим. Як джерело інформації, так і безпосередній її розповсюджувач мають бути відомими, авторитетними, такими, що викликають до себе симпатію й довіру громадськості. По-друге, спеціалісти, які працюють у цій сфері, мають чітко усвідомити загальні й конкретні цілі спілкування, по-третє, чітко прогнозувати ситуації спілкування, організувати сприятливі умови для сприйняття повідомлення. По-четверте, розпочинаючи розробку і планування спілкування, необхідно дістати уявлення про ресурсні можливості установи чи організації. По-п'яте, формуючи базову стратегію спілкування, слід приділяти багато уваги розробці «малих» функціональних стратегій, пов'язаних із здійсненням конкретних комунікаційних заходів. По-шосте, успіх у спілкуванні значною мірою залежить від вдалого вибору аудиторії. Пошук «своєї» адресної аудиторії вимагає високого професіоналізму і володіння методами та методиками конкретних соціологічних досліджень. Досягненню успіху сприяє відлагоджена система зворотного зв'язку.

ВИСНОВКИ

Важливою умовою нормального розвитку і функціонування будь-якої демократичної правової держави є, перш за все, утвердження принципу верховенства закону і суворого його дотримання в суспільстві всіма без виключення державними органами, посадовими особами, а також подальше укріплення гарантій прав особи та їх захист.

Послідовний розвиток демократичних принципів в житті країни тісно пов'язані з розширенням можливості громадян приймати участь в управлінні справами держав та суспільства. Важлива роль у цьому напрямку відведена праву громадян на звернення до органів влади. В ході магістерської роботи були зроблені наступні висновки на основі раніше поставлених дослідницьких завдань:

1. Досліджено звернення громадян як канал зворотного зв'язку.

Звернення громадян виконують потрібну функцію. По-перше, вони є однією з найважливіших форм і гарантій участі громадян в управлінні справами держави і суспільства. По-друге, вони є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. По-третє, у політичному аспекті вони покликані забезпечити зворотний зв'язок між громадянином і державно-владними структурами, виявити суспільну думку, суспільні інтереси, ставлення громадян до тих чи інших державних рішень. При правильній організації роботи зі зверненнями громадян на демократичних засадах вони можуть бути істотним джерелом інформації, необхідної для вирішення питань державного і громадського будівництва.

Найважливішою моделлю спілкування з громадськістю в умовах розбудови громадянського суспільства є зворотній зв'язок, тобто вивчення думки про дії влади. Ця модель спілкування повинна реалізовуватись органами місцевого самоврядування за допомогою опитувань, анкетування, громадських

слухань, зустрічей, розгляду звернень, що дозволяє вивчити критичні зауваження, пропозиції, реалізувати їх.

2. Обґрунтовано необхідність застосування принципу відкритості у роботі органів державного управління і місцевого самоврядування.

Сьогодні надання інформації громадянам здійснюється через прес-центри та відділи комунікації органів державної влади шляхом періодичного оприлюднення прес-релізів, повідомлень про заходи органів державної влади, проведення прес-конференцій та брифінгів, налагодження постійної співпраці із засобами масової інформації тощо. Діяльність зазначених підрозділів регулюється відповідним законодавством.

В Україні сформована та діє розгалужена мережа офіційних видань органів державної влади та місцевого самоврядування, що регулярно та оперативно публікують інформацію про їхню діяльність. Серед таких видань можна згадати «Урядовий кур'єр», «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник», «Вісник Національного банку України», «Вісник Державної податкової адміністрації України», друковані органи місцевих рад народних депутатів тощо.

Необхідно зазначити, що однією з основних проблем у цій сфері є часткове відтворення у середовищі державних службовців історичних традицій закритості влади, культу секретності, відсутність усвідомлення необхідності налагодження та підтримання конструктивного діалогу з громадськістю, насамперед, власної відповідальності за це. Саме зазначене є, на наш погляд, провідним чинником, що визначає труднощі у забезпеченні відкритості.

Окрім інформування громадськості про поточну діяльність органів державної влади важливим аспектом у контексті забезпечення більшої відкритості влади слід вважати пропагування тих чи інших політичних рішень, їх широке роз'яснення та аргументування через засоби масової інформації або інші засоби комунікації. Громадяни країни мають не лише знайомитися з текстами нормативно-правових актів, інших рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, але й усвідомлювати мотиви їхнього ухвалення.

Останнє також безперечно позитивно впливатиме на рівень довіри до державної влади.

Не можна обминути увагою і такий важливий аспект як внутрішньосистемна відкритість державної влади в Україні, тобто відкритість структур влади одна для одної, та, навіть, для себе. Безперечно, що високий рівень її забезпечення підвищує ефективність діяльності держави. Забезпечується керованість і контрольованість діяльності окремих органів влади. Одним із шляхів підвищення рівня внутрішньовладної відкритості є створення єдиної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Не слід забувати і про такий прямий наслідок підвищення рівня відкритості влади як посилення довіри з боку суспільства, що знов-таки автоматично підвищує дієвість влади щодо виконання нею її функцій. Можна стверджувати, що за умов демократичного правління відкритість є однією з запорук легітимності уряду, а отже і його ефективності.

3. Вивчено вітчизняний і зарубіжний досвід роботи із зверненнями громадян.

Аналіз світового, насамперед європейського, досвіду свідчить, що забезпечення інформаційної відкритості державної влади є важливим напрямом законотворчої діяльності. У більшості країн Європи ухвалені та діють спеціальні законодавчі акти в цій сфері. На особливу увагу з точки зору використання досвіду, набутого в нормативно-правовому забезпеченні відкритості, заслуговує законодавство скандинавських країн, насамперед Швеції та Фінляндії. Також певний інтерес з відповідним урахуванням особливостей федерального устрою становить нормативно-правова база ФРН.

Світовий досвід діалогу влади і суспільства свідчить про традиції обов'язкової звітності органів влади про свою діяльність незалежно від наявності запитів і звернень громадян, обов'язкове інформування громадян про її поточну діяльність. Саме у цьому напрямі бажаним є подальше коригування законодавства України.

4. Досліджено систему організації роботи із зверненнями громадян.

В Україні існує законодавча база, яка регулює відносини держави і громадян, визначає основні вимоги до організації і проведення особистого прийому громадян, прийому за місцем проживання громадян. Це свідчить про розуміння владою необхідності налагодження зворотного зв'язку з громадою як запоруки ефективного державного управління.

Ще одним механізмом налагодження постійного діалогу між органами місцевого самоврядування та громадськістю є створення пунктів електронного спілкування з владою, своєрідних «електронних приймалень» на базі шкіл, поштових відділень та інших, доступних для широких верств населення, громадських місць. Функціонування таких приймалень, принаймні двічі-тричі на тиждень, дасть можливість не лише залучати громадян до активного спілкування з місцевою владою, а й надавати частину управлінських послуг швидко і зручно для населення. До фінансування програми зі створення і супроводу цих електронних приймалень можуть залучатись кошти як міського бюджету, так і громадських організацій. Такі проекти можуть бути реалізовані в рамках Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування. Таким чином створено унікальну систему збору, обробки й аналізу проблем і потреб населення району, в якому беруть участь і жителі району, і депутати, і керівники різного рівня. Дійсно, в умовах стрімкого розвитку подій сучасного темпу життя оперативно вирішувати нагальні, як місцеві так і загальнодержавні проблеми, неможливо без своєчасної, повної, об'єктивної інформації прямого та зворотного напрямку.

5. Розроблено рекомендації щодо удосконалення каналів зв'язку взаємодії держави і громадян, зокрема, щодо роботи із зверненнями громадян.

Для поліпшення ситуації щодо відкритості органів державної влади доцільно розробити комплексну програму діяльності у цій галузі, передбачивши у ній реалізацію конкретних і дієвих заходів за наступними напрямками:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення: уточнення положень законодавства про діяльність органів державної влади у частині визначення інформування громадян про поточну діяльність органу державної влади як важливого завдання; чітке визначення характеру інформації, обов'язкової до оприлюднення, та способів її опублікування з передбаченням відповідного фінансування.

- формування у державних службовців стійких внутрішніх переконань щодо їхньої відповідальності за інформування громадськості про діяльність державної влади та набуття ними необхідних знань та навичок, шляхом відповідних змін до програм підготовки та перепідготовки державних службовців.

- інформування населення про його права щодо доступу до інформації про функціонування органів державної влади, зокрема через залучення до цієї діяльності громадських організацій, а також обґрунтування та роз'яснення причин прийняття урядових рішень;

- впровадження сучасних форм забезпечення відкритості влади, таких як громадські слухання, відкриті експертні обговорення тощо;

- підвищення правової та політичної культури громадян України;

- вжиття комплексу конкретних та дієвих заходів щодо підвищення технологічної забезпеченості інформаційної відкритості;

- створення ефективних механізмів контролю як державного, так і громадянського, насамперед за допомогою ЗМІ, за забезпеченням відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування;

- формування суспільного попиту на інформацію про діяльність державної влади, інтересу громадян щодо її отримання.

Для налагодження тісної співпраці державної влади громадян в умовах становлення громадянського суспільства головними завданнями органів державного управління і місцевого самоврядування мають стати:

- забезпечення всебічного, кваліфікованого, неупередженого і своєчасного розгляду звернень громадян;

- впровадження сучасних комп'ютерних технологій з обробки звернень та підготовки статистичної звітності та аналітичних довідок;
- поліпшення інформаційного забезпечення і гласності в роботі зі зверненнями громадян;
- удосконалення організації проведення особистих прийомів громадян;
- удосконалення організації роботи з обліку та розгляду звернень громадян;
- впровадження нових форм та методів роботи та удосконалення зворотного зв'язку з населенням;
- підвищення рівня підготовки спеціалістів по роботі зі зверненнями громадян ;
- підвищення рівня аналітичної роботи зі зверненнями громадян;
- вивчення та розповсюдження кращого досвіду роботи зі зверненнями громадян.

Для виконання поставлених завдань пропонуємо:

- розробити єдині для всіх органів державної влади і місцевого самоврядування методичні рекомендації щодо порядку складання статистичної звітності і аналітичних довідок з питань роботи зі зверненнями громадян, форм оперативного контролю, розгляду звернень громадян та аналізу додержання графіків особистих прийомів;
- вивчити стан навантаження на спеціалістів по роботі зі зверненнями громадян та розглянути питання щодо збільшення їх штатної чисельності, утворення відділів або секторів по роботі зі зверненнями громадян;
- вживати заходів щодо організації проведення звітів з питань роботи зі зверненнями громадян:
 - керівників структурних підрозділів облдержадміністрації;
 - голів райдержадміністрацій, міських голів;

- продовжити практику звітів керівництва облдержадміністрації, райдержадміністрацій, виконавчих органів міських рад перед населенням щодо підсумків соціально-економічного розвитку міст та районів області;

- удосконалити проведення звітів керівників житлово-комунальних підприємств області перед населенням міст і районів з питань реформування житлово-комунальної галузі та розв'язання найбільш гострих проблем, які порушуються громадянами;

- продовжити практику проведення семінарів – нарад з керівниками апарату райдержадміністрацій, керуючими справами виконкомів міських рад щодо організації роботи зі зверненнями громадян;

- вжити заходів щодо забезпечення спеціалістів по роботі зі зверненнями громадян комп'ютерною технікою, оргтехнікою, встановити електронний зв'язок та створити локальні мережі;

- впровадити у відділі роботи зі зверненнями громадян та інших структурних підрозділах облдержадміністрації, в виконавчих органах міських рад, райдержадміністраціях єдину систему обліку звернень громадян та контролю за вирішенням порушених в них питань та налагодити електронний зв'язок між ними для прискорення документообігу та скорочення термінів розгляду звернень;

- організувати навчання спеціалістів по роботі зі зверненнями громадян навикам роботи з використання єдиної системи обліку звернень громадян та контролю за вирішенням порушених в них питань з використанням локальних мереж та електронного зв'язку;

- проаналізувати склад працівників, які займаються розглядом звернень громадян та вжити заходів щодо підвищення їх кваліфікації.

- регулярно інформувати населення стосовно роботи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх структурних підрозділів щодо вирішення найбільш гострих, суспільно значущих проблем населення, а також порядку проведення ними особистого прийому громадян через ЗМІ.

– готувати та оприлюднювати через комунальні друковані ЗМІ міст і районів областей інформацію щодо роз'яснення повноважень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, забезпечити вільний доступ населення до отримання такої інформації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б., Крупчан О. Д. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. – Харків, 1998. – 40 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-уклад. В. П. Тимощук ; Центр політико-правових реформ. – Київ : Факт, 2003. – 496 с.
3. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017. – Київ, 2018. – 44 с.
4. Бабінова О. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю // Актуальні проблеми державного управління. – 2005. – № 1 (19). – С. 83 – 90.
5. Баклан О. Про звернення громадян: деякі питання правотворчості та правозастосування // Право України. – 2007. – № 3. – С. 89 – 93.
6. Бакуменко В. Д. Механізми імплементації політичних рішень в державному управлінні : монографія / В. Д. Бакуменко, О. М. Руденко, В. В. Туча. – Київ : АМУ, 2015. – 184 с.
7. Бородін М. Конституційне право звернення до суду за захистом своїх прав // Право України. – 2000. – № 8. – С. 65 – 66.
8. Воронов О. І. Психологічні аспекти фактору часу при прийнятті управлінських рішень в сфері публічного управління / О. І. Воронов // Наука і освіта. – 2016. – № 2. – С. 51 – 58.
9. Воронов О. І. Теорія і практика прийняття державно-управлінських рішень в індетермінованих умовах : монографія / О. І. Воронов. – Одеса : Астропринт, 2017. – 272 с.
10. Горохов В. М., Комаровский А. А. Связи с общественностью. – Москва : Тризшанс, 2001. – 125 с.
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Факт, 2003. – 384 с.

12. Деркач Л. Психологічні напрями вдосконалення роботи органів державної влади із зверненнями громадян // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – № 1 (7). – С. 77 – 98.
13. Ібрагімова І. Вибір влади – відкритість // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 347 – 354.
14. Ібрагімова І. Зв'язки з громадянськістю як індикатор ефективності державного управління та показник стану громадянського суспільства // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 27 – 34.
15. Ібрагімова І. Організація процесу прийняття урядових рішень як складова державного управління // Зб. наук. пр. УАДУ. – 2000. – Вип.. 2, част. 3. – С. 57 – 59.
16. Іжа М. М. Регіональне управління : навч. посібник / М. М. Іжа, Т. М. Безверхнюк та ін. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – 275 с.
17. Карагодін О. В. Розвиток механізмів прийняття та реалізації управлінських рішень в системі державного управління : дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 – механізми держ. упр. / Карагодін Олег Володимирович ; Донецький держ. ун-т управління. – Маріуполь, 2015. – 219 с.
18. Качан Л. Відкритість та прозорість органів державної влади як складова демократизації суспільства // Формування демократичного та ефективного державного управління : матеріали наук.-практ. семінару 11 – 12 бер. 2002 р. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 93 – 103.
19. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Голос України. – 1996. – 13 лип.
20. Краснікова Я. Зв'язки з громадськістю як засіб реалізації управлінського потенціалу // Актуальні проблеми державного управління (ДФ). – 2002. – № 4 (10). – С. 59 – 68.
21. Крутій О. Передумови дієвого діалогу в суспільно-політичній діяльності України // Актуальні проблеми державного управління (ОФ). – № 4 (24). – С. 4 – 11.

22. Лазор О. Публічна служба в Україні: нормативно-правове регулювання : навч. посіб. – Київ : Дакор: КНТ, 2006. – 528 с.
23. Ліпенцев А., Поляк О. Управлінські послуги: семантика понять та питання підвищення якості // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 4. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. – С. 184 –193.
24. Методика процесу «Розгляд звернень громадян, листів установ та організацій з питань проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування» [Електронний ресурс] : Додаток 26 до наказу Головдержслужби від 20 лют. 2007 р. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=77398&cat_id=71199.
25. Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія / М. А. Міненко. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. – 404 с.
26. Некряч А. Дієздатне місцеве самоврядування – важлива передумова успішної політичної трансформації суспільства // Актуальні проблеми державного управління (ОФ). – 2002. – № 11. – С. 310 – 320.
27. Некряч А. Інформування та звернення громадян – два взаємозалежні складники довіри до місцевої влади // Актуальні проблеми державного управління. – (ОФ). – 2002. – № 9. – С. 285 – 295.
28. Новий курс: реформи в Україні. 2010-2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – Київ : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
29. Нудненко Л. А., Хаманева Н. Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки // Государство и право. – 2007. – № 3. – С. 5 – 12.
30. Осипенко С. О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації фінансових ресурсів : дис. канд. економ. наук : 08.00.08 / Осипенко Світлана Олександрівна. – Мелітополь, 2016. – 234 с.
31. Павлова Н. Право на звернення громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.podilr.da-kyiv.gov.ua/podil_all.php?id=90.
32. Понкин И. В. Теория публичного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / предисл. А. Б. Зеленцова. – Москва : Буки Веди, 2017. – 728 с.

33. Про громадські об'єднання : закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
34. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
35. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : указ Президента України № 683/2002 від 1 серп. 2002 р. // Уряд. кур'єр. – 2002. – 2 серп. – № 140. – С. 4.
36. Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення [Електронний ресурс] : указ Президента України від 13 серп. 2002 р. № 700/2002. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
37. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : указ Президента України від 15 вер. 2005 р. № 1276/2005. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
38. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 1997 р. № 348. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
39. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.
40. Про звернення громадян : закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96 // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 394.
41. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20 – 21. – Ст. 190.

42. Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів [Електронний ресурс] : указ Президента України від 14 квіт. 2004 р. № 434/2004. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
43. Про політичні партії в Україні : закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
44. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
45. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] : розпорядження КМУ від 21 лист. 2007 р. № 1035-р. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=98211034
46. Проценко Т. Основні напрями інформації державного управління в процесі становлення громадянського суспільства // Вісник УАДУ. – 2002. – № 1. – С. 339 – 344.
47. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, Є. І. Бородін та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ГРАНІ, 2018. – 384с.
48. Публічна служба : системна парадигма : кол. монографія / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с.
49. Публічне управління в умовах інституційних змін : кол. моногр. / за наук. ред. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. – Київ, 2018. – 475 с.
50. Ребкало В., Пірен М. Психологічні чинники розвитку управлінських навичок особистості державного службовця в Україні // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 235 – 242.
51. Рентроп Т. Ставлення до громадян та спілкування – два важливі аспекти для реалізації відкритості і прозорості уряду // Формування демократичного та

- ефективного державного управління в Україні : матеріали наук.-практ. семінару 11–12 бер. 2002 р. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 41 – 55.
52. Севостьянов Д. А. Инверсивный анализ в управлении: монография / Д. А. Севостьянов ; Новосиб. гос. аграр. ун-т. – Новосибирск : ИЦ НГАУ «Золотой колос», 2016. – 287 с.
53. Сербан Д. Участь громадськості : посіб. – Київ : Голос громадськості, 2002. – 149 с.
54. Сіверс В. Розбудова державного апарату як складової громадянського суспільства в Україні // Вісник УАДУ. – 2009. – № 3. – С. 240 – 250.
55. Сундаков А. Реформа державного управління в Україні. На шляху трансформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icps.kiev.ua/doc/pub_sec_reform_ukr.doc.
56. Сундаков А. Удосконалення процесу прийняття рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icps.kiev.ua/doc/decmaking_process_ukr.doc.
57. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / за ред. А. П. Павлюк. – Київ : НІСД, 2016. – 61 с.
58. Трансформація статусу посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: кол. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська, І. В. Шпекторенко [та ін.] ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро : Грані, 2020. – 216 с.
59. Трещов М. М. Управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації : автореф. дис. ... докт. держ. упр. : 25.00.04 / Трещов Мирослав Миколайович. – Дніпро, 2019. – 40 с.
60. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад : інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

61. Уряд для громадян: Ініціативи щодо поліпшення якості послуг / ОЕСР ; пер. з англ. Р. Федушинська, М. Коваль. – Львів : ЛФ УАДУ, 2000. – 293 с.
62. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст] : посіб. – Київ : Ленвіт, 2012. – 64 с.
63. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері інформації, комунікацій влади та громадськості ; упоряд. Н. В. Окша, Д. В. Войтенко, Т. О. Бабенко. – Київ : Департамент комунікацій влади та громадськості Секретаріату КМУ, Український незалежний центр політичних досліджень, 2006. – 172 с.
64. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід ; упоряд. Н. В. Окша, Д. В. Войтенко, Т. О. Бабенко. – Київ: Департамент комунікацій влади та громадськості Секретаріату КМУ, Український незалежний центр політичних досліджень, 2006. – 172 с.
65. Цимбалюк В. Організація прийому громадян та робота з листами й зверненнями // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2, ч. 1. – С. 417 – 419.
66. Циц В. Депутатський запит. Наскільки вони ефективні // Віче. – 2003. – № 6. – С. 62 – 65.
67. Чайка В. Звернення громадян як віддзеркалення соціальних проблем та шлях до контакту довіри, правової обізнаності населення // Влада. – 2004. – № 3. – С. 12 – 13.
68. Чуб О. Конституційні засади права громадян на звернення // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 1. – С. 76 – 82.
69. Яременко О. Політика місцевих органів державної влади в умовах побудови громадянського суспільства: аналіз основних завдань та напрямків // Актуальні проблеми державного управління (ДФ). – 2001. – № 2 (5). – С. 84 – 91.