

Функціонування і розвиток механізмів державного управління
УДК 351/354; 323/21

Кринична Ірина Петрівна

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Державний університет телекомунікацій*

Криничная Ирина Петровна

*доктор наук по государственному управлению, профессор,
профессор кафедры публичного управления и администрирования
Государственный университет телекоммуникаций*

Krynychna Iryna

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor Department of Public Management and Administration
State University of Telecommunications
ORCID: 0000-0002-2823-3397*

Бараненко Нікіта Олександрович

*студент факультету міжнародних та політичних досліджень
Ягеллонського університету*

Бараненко Никита Александрович

*студент факультета международных и политических исследований
Ягеллонского университета*

Baranenko Nikita

*Student, Faculty of International and Political Studies,
Jagiellonian University
ORCID: 0000-0003-0373-5099*

Лобань Катерина Анатоліївна

*магістрантка кафедри публічного управління та адміністрування
Державного університету телекомунікацій*

Лобань Екатерина Анатольевна

*магистрантка кафедри публичного управління и администрирования
Государственного университета телекоммуникаций*

Loban Katerina

*Graduate Student of the
State University of Telecommunications,
ORCID: 0000-0002-9467-246X*

**ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ КОМУНІКАЦІЙ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В УКРАЇНІ
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
КОММУНИКАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И
ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УКРАИНЕ
USING MODERN COMMUNICATION TECHNOLOGIES BY PUBLIC
AUTHORITIES AND THE PUBLIC IN UKRAINE**

***Анотація.** У статті розкрито основні впливові механізми, які б забезпечували залучення громадян до державних справ та врахування інтересів окремих груп суспільства, адже розвиток громадянського суспільства та правової держави пов'язаний саме з новими економічними, політичними, соціальними перетвореннями в країні.*

Наголошено, що наразі необхідні нові підходи до таких проблем, як: вільний доступ до суспільно значущої інформації; прозорість та відкритість владних інституцій; якісні соціальні, адміністративні та інші послуги; соціальні програми для громадян; фінансове та кадрове забезпечення як діяльності громадських організацій, так і органів влади; підтримка ініціатив населення на рівні органів державної влади та органів місцевого самоврядування; низький рівень самоорганізації територіальних громад.

Висвітлено, що основними формами безпосередньої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики є: проведення консультацій з громадськістю через громадське обговорення; електронні консультації; вивчення громадської думки. Також формами залучення громадськості до процесу взаємодії з органами влади є індивідуальні й колективні звернення громадян до Національної системи опрацювання звернень до органів виконавчої влади «Урядовий контактний центр», петиції, електронні петиції, отримання послуг в створених Центрах надання адміністративних послуг.

Визначено, що для покращення та підвищення ефективності нормативно-правового забезпечення щодо врегулювання форм взаємодії між органами державної влади та громадськістю в Україні необхідно впровадити механізм моніторингу виконання прийнятих рішень; забезпечити прозорість процесу прийняття управлінських рішень, шляхом залучення громадськості до підготування проектів та аналізу виконання таких рішень, своєчасного інформування громадськості про свою діяльність; уніфікувати програмне забезпечення з метою автоматизації обміну даними; встановити відповідальність щодо неналежного виконання вимог оприлюднювати інформацію через незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації; встановити відповідальність щодо ігнорування інформаційних запитів.

Зроблено акцент, що для вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні пропонується: ухвалити законопроект «Про публічні консультації», який на законодавчому рівні зобов'яже органи влади здійснювати планування та завчасно оприлюднювати інформацію щодо підготовки проектів актів; проводити консультації на всіх етапах формування державної, регіональної політики; дотримуватись порядку проведення публічних консультацій, визначеного запропонованим законопроектом; звітувати про

результати консультацій; створити єдине інформаційне суспільство на базі інформаційно-комунікативних технологій; забезпечити доступність громадськості до публічної інформації; забезпечити надання якісних соціальних, адміністративних послуг; інформувати через комунікаційні засоби про можливість залучення громадян до активного процесу суспільного життя; заохочувати в наданні пропозицій, рекомендацій та нових ідей з боку громадськості; налагодити дієвість зворотного зв'язку.

Ключові слова: державне управління, органи державної влади, громадськість, комунікації, комунікативні механізми, взаємодія.

Аннотация. В статье раскрыты основные влиятельные механизмы, обеспечивающие привлечение граждан к государственным делам с учетом интересов отдельных групп общества, так как развитие гражданского общества и правового государства связано именно с новыми экономическими, политическими, социальными преобразованиями в стране.

Отмечено, что в настоящее время необходимы новые подходы к таким проблемам, как: свободный доступ к общественно значимой информации; прозрачность и открытость властных институтов; качественные социальные, административные и другие услуги; социальные программы для граждан; финансовое и кадровое обеспечение как деятельности общественных организаций, так и органов власти; поддержка инициатив населения на уровне органов государственной власти и органов местного самоуправления; низкий уровень самоорганизации территориальных общин.

Освещены основные формы непосредственного участия общественности в формировании и реализации государственной политики, а именно: проведение консультаций с общественностью через общественное обсуждение; электронные консультации; изучение общественного мнения. Также формами привлечения общественности к

процессу взаимодействия с органами власти являются индивидуальные и коллективные обращения граждан к Национальной системе обработки обращений в органы исполнительной власти «Правительственный контактный центр», петиции, электронные петиции, получение услуг в созданных центрах предоставления административных услуг.

Определено, что для улучшения и повышения эффективности нормативно-правового обеспечения по урегулированию форм взаимодействия между органами государственной власти и общественностью в Украине необходимо внедрить механизм мониторинга выполнения принятых решений; обеспечить прозрачность процесса принятия управленческих решений путем привлечения общественности к подготовке проектов и анализа выполнения таких решений, своевременного информирования общественности о своей деятельности; унифицировать программное обеспечение с целью автоматизации обмена данными; установить ответственность за ненадлежащее исполнение требований обнародовать информацию через незаконное применение грифов ограничения доступа к информации; установить ответственность за игнорирование информационных запросов.

Сделан акцент, что для совершенствования коммуникативного взаимодействия органов государственной власти и общественности в Украине необходимо: принять законопроект «О публичных консультациях», который на законодательном уровне обяжет органы власти осуществлять планирование и заранее обнародовать информацию о подготовке проектов; проводить консультации на всех этапах формирования государственной, региональной политики; соблюдать порядок проведения публичных консультаций, определенный предложенным законопроектом; отчитываться о результатах консультаций; создать единое информационное общество на базе современных информационно-коммуникативных технологий; обеспечить доступность общественности

к публичной информации; обеспечить предоставление качественных социальных, административных услуг; информировать через коммуникационные средства о возможности привлечения граждан к активному процессу общественной жизни; поощрять в предоставлении предложений, рекомендаций и новых идей со стороны общественности; наладить действенность обратной связи.

Ключевые слова: государственное управление, органы государственной власти, общественность, коммуникации, коммуникативные механизмы, взаимодействие.

Summary. *The main influential mechanisms are revealed in the article which would ensure the involvement of citizens in public affairs and take into account the interests of certain groups of society, because the development of civil society and the rule of law is connected with the new economic, political and social transformations in the country.*

It is emphasized that nowadays new approaches are essential to such issues as: free access to publicly relevant information; transparency and openness of power institutions; qualitative social, administrative, and other services; social programs for citizens; financial and HR supplies for both the activities of public organizations and authorities; support for public initiatives of the population at the level of state and local municipality authorities; low level of self-organization of territorial communities.

It is shown that the main forms of direct public participation in the formation and implementation of public policy are: carrying out public consultations through public deliberations; electronic consultations; studying public opinion. Individual and collective appeals of citizens to the National system of processing of appeals to the executive authorities «Government Contact Center», petitions, electronic petitions, obtaining services in the established

Centers for providing administrative services are also forms of involving the public in the process of interaction with the authorities.

It is determined that in order to improve and increase the effectiveness of legal and regulatory support for adjusting forms of interaction between public authorities and the public in Ukraine, it is necessary to introduce a mechanism to monitor the implementation of the accepted decisions; ensure transparency of the decision-making process by involving the public in preparation projects and analyzing the implementation of such decisions, informing the public about their activities in a timely manner; unify software in order to automate data sharing; establish responsibility for the improper realization of the requirements to disclose information through the illegal usage security labels to restrict access to information; establish responsibility for ignoring information requests.

Attention is paid to the fact that in order to improve communication between public authorities and the public in Ukraine the following decisions are proposed: to approve a bill «On Public Consultation», which will oblige the authorities to plan and publish information about the preparation projects at the legislative level in advance; to hold consultations at all stages of state and regional policy formation; to follow the procedure of public consultations defined by the proposed bill; to report on the results of consultations; to create a unified information society based on information and communication technologies; to make public information accessible to the public; to provide qualitative social, administrative services; to inform through means of communication about the possibility of involving citizens in the active process of public life; to encourage the public to give proposals, recommendations and new ideas; to set up efficient feedback.

Key words: *public administration, public authorities, the public, communications, communication mechanisms, interaction.*

Постановка проблеми. Побудова європейської, демократичної, правової держави залежить від налагодженого процесу взаємних дій

органів державної влади та громадськості, стає нагальною необхідність пошуку моделі організації та механізмів здійснення державного управління в Україні.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, схваленій Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016, зазначено, що створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування має важливе значення для країни. Мета та завдання реформування можуть бути досягнуті за умови налагодження ефективного рівноправного партнерства органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства та громадськістю [4].

Сьогодні безсумнівною стала необхідність у залученні громадськості до процесу прийняття рішень, формування і реалізації державної та регіональної політики, а також відсутні справжні впливові механізми, які б забезпечували залучення громадян до державних справ та врахування інтересів окремих груп суспільства, адже розвиток громадянського суспільства та правової держави пов'язаний саме з новими економічними, політичними, соціальними перетвореннями в країні. Необхідні нові підходи до таких проблем, як: вільний доступ до суспільно значущої інформації; прозорість та відкритість владних інституцій; якісні соціальні, адміністративні та інші послуги; соціальні програми для громадян; фінансове та кадрове забезпечення як діяльності громадських організацій, так і органів влади; підтримка ініціатив населення на рівні органів державної влади та органів місцевого самоврядування; низький рівень самоорганізації територіальних громад. Вирішення зазначених проблем дозволить громадськості впливати та контролювати діяльність органів влади, своєчасно отримувати соціальні та інші суспільно значущі послуги.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У працях вітчизняних і зарубіжних науковців досліджено аспекти щодо функції засобів масової комунікації, а саме: Г. Інніс, Г. Лассвел, Д. Лейн, У. Ліппман, О. Пронченко, В. Пугачов, Ю. Уманський, А. Черних. Концепції діяльності засобів комунікації розглядалися Т. Джеферсоном, Я. Засурським, І. Засурським, Д. Міятович, М. Назаровим, Ф. Сібертом, В. Паретто, Т. Петерсоном, К. Ховлендом, У. Шраммом. Інформаційне забезпечення системи та механізмів державного та місцевого управління аналізували такі науковці як В. Авер'янов, Ю. Бажал, Н. Балдич, В. Воротін, І. Кринична, Т. Мотренко, Р. Овчаренко, О. Пухкал, Є. Романенко, А. Семенченко, С. Серьогін, С. Телешун. Проблеми взаємодії органів публічної влади з громадськістю висвітлювали О. Бабінова, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, О. Литвиненко, Н. Нижник, Г. Почепцов, В. Ребкало, Ю. Сурмін, В. Токовенко. Але, нажаль, дослідження засобів комунікації та пошуку таких моделей взаємодії влади з громадськістю, які б відповідали сучасним демократичним вимогам та забезпечували права і свободи громадян розглядаються фрагментарно.

Метою статті є обґрунтування шляхів удосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні.

Виклад основного матеріалу. Основними суб'єктами прийняття управлінських рішень є громадяни, представники громадських організацій, асоціації, політичні партії, професійні спілки, представники влади. Відтак, у сучасній політичній науці та практиці як повноцінний учасник та активний суб'єкт усіх процесів у державі визнається громадянське суспільство в його інституційному контексті – сукупність громадських організацій, асоціацій, профспілок тощо.

Тому, питання участі громадян у процесі вироблення управлінських рішень зводиться до проблематики громадянського суспільства, якості та ефективності взаємодії його інститутів з владними установами. Адже саме

інститути громадянського суспільства є «сукупністю відносно автономних, авторитетних недержавних структур, які складають систему конструктивної протидії і стримувань для структур державної влади», та посередників у діалозі між громадянином та владою. Зрештою, результативність взаємодії населення й держави безпосередньо залежить від рівня інституціоналізованості суспільно-політичної діяльності громадян, що у свою чергу, можуть забезпечити саме організації громадянського суспільства.

В системі взаємодії органів державної влади та громадськості можна виділити дві інформаційно-комунікативні системи: 1) *внутрішню* – комунікації, що забезпечують взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документації, функціонування електронних засобів зв'язку; 2) *зовнішню* – комунікації з органами влади різного рівня, які знаходяться в системі підпорядкування один одному, наприклад, для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості [12].

Вивчаючи форми залучення громадськості до взаємодії з органами державної влади можна розглядати комунікативну діяльність як внутрішню складову публічно-управлінського процесу, і як зовнішню й внутрішню спрямовані зв'язки з громадськістю і персоналом, що вимагає своїх правил та механізмів застосування.

До комунікативної діяльності органів влади відносяться три блоки завдань: а) забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади; б) налагодження комунікації з «внутрішніми клієнтами» – співробітниками органів державної влади, державними службовцями; в) забезпечення комунікативної взаємодії із «зовнішніми клієнтами» –

громадянами (населенням, інституціональні структури громадянського суспільства).

До основних механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю відносять: *інформування громадськості* (одностороння взаємодія) та *інтерактивну взаємодію* (двостороння взаємодія), *зворотна взаємодія*. Завданнями комунікації в державному управлінні є: 1) забезпечення підтримки громадськістю дій влади, яке досягається підвищенням рівня довіри громадян до владних інституцій; 2) реалізація комунікативної політики шляхом впливу на громадську думку; 3) формування та підтримка ефективного зворотного зв'язку із громадянами для моніторингу ситуації й оцінювання результатів своєї роботи; 4) налагодження співпраці із структурами засобів масової інформації задля забезпечення інформування громадськості про здійснювану політику, створення й підтримки позитивного іміджу влади.

Також, важливим інструментом у системі публічної влади є управлінська комунікація – це сукупність інформаційних зав'язків, процес взаємодії між суб'єктами управлінської діяльності по вертикалі й горизонталі та із зовнішнім суспільним середовищем шляхом безпосереднього спілкування і обміну інформацією з використанням відповідних засобів [1].

При такій взаємодії використовуються, як мінімум, два комунікативних засоби: 1) *письмові комунікації*, які виступають у формі планової та звітної документації (пам'ятних записок, доповідей, оголошень, довідників, газет); 2) *усні комунікації* (телефонні розмови, публічні виступи, наради).

Основними елементами між учасниками процесу обміну інформацією виступають: а) *комунікатор* – відправник (особа, яка генерує ідею, збирає, опрацьовує та передає інформацію – органи державної влади, їх структурні підрозділи, організації, установи тощо); б) *повідомлення* – (інформація,

текст, закодований за допомогою символів – офіційні інформаційні повідомлення, що розповсюджуються по масових каналах (комунікація владних органів) і безпосередньо (блоги, на яких розміщують інформацію державні службовці та зустрічі з населенням); в) *канал* – (джерело передавання інформації – мережа Інтернет, ЗМІ); г) – *комунікант* (реципієнт) – приймач, одержувач (адресат, особа, якій призначена інформація – громадськість в цілому).

Американський дослідник Г. Райт виділяє такі комунікативні компоненти як: процес реагування на інтереси різноманітних груп; процес розуміння інформації, укладеної в законодавчих актах, їхнє трактування і створення правил, каналів упровадження даних законів; створення внутрішніх інформаційних потоків; акцент на вивченні поведінки людей, а не управлінських структур і умов праці; підхід до комунікативної діяльності як до потреби в особистісних і міжособистісних взаєминах, що існують поза формальними, бюрократичними відносинами: спілкування, ствердження самоповаги й особистісної цілісності індивіда; процес зав'язків з численними окремими групами й окремими індивідами у забезпеченні громадянських послуг; взаємини індивіда й організації із широкими масами та співвідношення з цілями суспільства [2, с. 11].

Отже, для ефективного співробітництва і взаєморозуміння, основними етапами залучення громадськості до процесу взаємодії з органами державної влади є *обмін інформацією та комунікаційне інформування*. Ефективність діяльності органів державної влади залежить від прийняття ефективних рішень, що відповідають інтересам суспільства та підтримують баланс державно-управлінських, державно-громадських та державно-приватних інтересів у суспільстві.

Для створення сприятливих умов становлення в Україні громадянського суспільства, налагодження дієвого механізму взаємодії його інститутів з органами державної влади, орієнтованого на досягнення

європейських стандартів належного врядування, забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина, сьогодні в Україні чинною є низка нормативно-правових документів, які в залежності від юридичної сили можуть бути конституційними, законодавчими та підзаконними [3]. Законодавство України щодо регулювання діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, а також визначення прав громадян, форм залучення громадськості до державного управління показує, що норми законодавчого забезпечення прав громадян встановлені Конституцією України, Законами України та законодавчими актами [4].

Взаємовідносини і взаємодія громадськості з органами державної влади є визначальним фактором у забезпеченні демократичного розвитку країни, визначеного в Конституції, як створення «суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави», (ст.1) [5].

Важливими законодавчими актами, що безпосередньо впливають на залучення громадян до суспільно-політичного розвитку країни, є Закони України. Так, Закон України «Про інформацію» регулює відносини щодо створення, збирання, вільного одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Цим Законом передбачений поділ за змістом інформації на такі види: про фізичну особу, довідково-енциклопедичного характеру, про стан довкілля (екологічна інформація), про товар (роботу, послугу), науково-технічна, податкова, правова, статистична, соціологічна та інші види інформації [6].

Закони про доступ до публічної інформації існують у більшості демократичних держав, і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації, що є, у свою чергу, вимогою європейських стандартів та необхідною умовою інтеграції України у Європейське співтовариство.

Ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» є одним із найбільш успішних прикладів співпраці представників громадянського суспільства та органів державної влади, основною метою якого є забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізму реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом. Він містить перелік гарантій дотримання прав на надання публічної інформації, поетапний порядок доступу до неї, надає визначення таким поняттям, як конфіденційна, таємна та службова інформація, регламентує порядок її отримання, визначає порядок і строки надання відповіді на запит [19].

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» врегульовано питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [7].

Важливим законодавчим актом, що стосується оприлюднення відомостей про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ОМС) є Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Відповідно до цього Закону засоби масової інформації (ЗМІ) отримують право висвітлювати і коментувати всі аспекти діяльності органів державної влади та ОМС, подій державного життя в Україні, проводити власне дослідження і аналіз діяльності органів влади, їх посадових осіб та надавати їм оцінку [8].

На сьогодні в Україні створено нормативно-правове забезпечення умов для розмежування повноважень між державними органами влади та ОМС. Введення в дію низки законів, які регулюють діяльність інститутів місцевого самоврядування в Україні, дає змогу стверджувати про існування правового підґрунтя для посилення ролі цих інституцій у процесі представництва інтересів і прав громадян у територіальних громадах.

Так, Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» визначено механізм проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій. Зокрема, громадські слухання допомогли у вирішенні актуальних місцевих проблем, висловлюючи свої думки найчастіше громадяни надають місцевій владі важливу інформацію і корисні поради [9].

Також одним із механізмів реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні, згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є місцева ініціатива, і члени територіальних громад сіл, селищ, міст мають право ініціювати розгляд будь-якого питання, віднесеного до відання ОМС (ст. 9) [10].

Прийняті Закони мають такі переваги як відкритість інформації щодо діяльності органів влади, їх обов'язок оприлюднювати всі офіційні рішення, визначено терміни отримання відповіді на запити і водночас захист конфіденційної інформації, встановлення відповідальності для органів влади за порушення норм Законів та відшкодування збитків за використання неправдивої інформації, але як показує практика, лише законодавчих заходів не достатньо. Для підвищення відкритості (прозорості) та спрощення процедур громадського контролю задля забезпечення прийняття

належних управлінських рішень уряд України додатково має здійснювати цілий комплекс заходів щодо впровадження відповідних положень указаних нормативно-правових актів, а особливо тих, що стосуються питань удосконалення контролю з боку територіальних громад і окремих громадян та створення відповідних режимів, для ефективної взаємодії з органами державної влади та ОМС.

Для налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та ОМС Указом Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, в якій наголошується на «підвищенні ролі інститутів громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та ОМС, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, ОМС з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, керуючись частиною другою статті 102 Конституції України та відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України» [4].

Стратегія визначає концептуальні взаємопов'язані напрями діяльності органів виконавчої влади, ОМС щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства. Стратегія розвитку інституту громадянського суспільства (ІГС) має для України і загалом для громадянського простору новаторський характер. Підґрунтям зазначеної стратегії став досвід країн ЄС, зокрема таких, як Польща, Словаччина, Угорщина, Естонія, Німеччина, Велика Британія та ін., який показує, що розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг,

сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам.

Досвід європейських країн, які прийняли закони про доступ до публічної інформації, свідчить про позитивний вплив таких законодавчих змін на реалізацію громадянами основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення корупції. Тому, на теперішній час визначено чотири основні принципи щодо відкритості уряду та влади: 1) інформація про діяльність уряду та влади повинна бути відкритою, всеосяжною, своєчасною, вільно доступною для громадськості, і така, що відповідає основним стандартам відкритих даних; 2) уряд та влада залучають громадян до участі в обговореннях, що сприяє прийняттю рішень, які враховують громадську думку, є більш інноваційними та ефективними; 3) наявність правил, норм і механізмів, які змушують урядові та владні структури до обґрунтування своїх дій, здійснення діяльності відповідно до визначених для них вимог, реагування на критику, прийняття відповідальності за невідповідність дій законам або зобов'язанням; 4) уряд та влада враховують важливість надання громадянам відкритого доступу до технологій, а також усвідомлюють роль нових технологій в просуванні інновацій та важливість розширення можливостей використання технологій громадянами [5].

Враховуючи зазначене, та визначивши основні принципи відкритості уряду та влади постає необхідність розвитку комунікативних механізмів та засобів залучення громадськості до державного управління, удосконалення методів здійснення контролю за виконанням завдань, отримання інформаційних та інших послуг громадськістю та громадськими організаціями.

Потребує необхідності впровадження багаторічного досвіду країн ЄС, який має вагоме значення для України в період, коли відбуваються суттєві зміни у суспільно-політичній, *економічній та соціальній сферах*.

До *політичних чинників* впливу відносять: прозорість політики органів державної влади, ефективність правової системи в оскарженні та врегулюванні регуляторних суперечок, раціональність адміністративного врегулювання, наявний фаворитизм у рішеннях посадовців, що безпосередньо впливає на довіру громадськості до політиків та уряду країни. До *економічних чинників* відносять: нецільове використання бюджетних коштів, марнотратство у бюджетних витратах, хабарі та неформальні платежі. Подолання перелічених перешкод сприятиме створенню ефективної системи взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства на засадах демократичного громадянсько-публічного врегулювання [11].

Також, заходами спрямованими на забезпечення відкритості дій влади та сприянню налагодження ефективної взаємодії з громадськістю є створення Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), які також є однією з найкращих організаційних форм надання послуг та взаємодії влади і громадян. Завдяки цьому влада стала більш доступнішою для громадян і реалізовує основний принцип: влада для громадян, а не громадяни для влади.

За участю центрів надання адміністративних послуг у громадян з'явилась можливість одержати будь-яку інформацію, отримати консультацію чи послугу в одному місці, з відповідними побутовими умовами, компетентним і приязним персоналом. Громадянам стало простіше отримати інформацію або консультацію чи конкретну послугу в максимально зручній формі і в коротші терміни.

Найбільш затребуваними послугами є: документи дозвільного характеру, реєстрація місця проживання, реєстрація бізнесу, реєстрація

нерухомості, реєстрація земельних ділянок, послуги щодо будівництва, соціальні та адміністративні послуги.

Перелік адміністративних послуг затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [13]. Децентралізація адміністративних послуг, підвищення їх якості, наближення адміністративних послуг до громадян та бізнесу, а також подальша розбудова мережі центрів надання адміністративних послуг визначені пріоритетними напрямками реформування системи надання адміністративних послуг в Україні.

ЦНАП – це постійно діючий орган або структурний підрозділ місцевої адміністрації, в якому за принципами єдиного вікна можна швидко та зручно отримати якісні адміністративні послуги. Для підвищення доступності та якості адміністративних послуг у регіонах Мінрегіон спільно з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, ULEAD з Європою / ULEAD with Europe, Офісом реформи адмінпослуг, International Development Law Organization (IDLO), Офісом ефективного регулювання та ініціативною владою на місцях працює над проектом створення сучасних центрів надання адміністративних послуг [20].

З метою забезпечення комфортних умов для надання адміністративних послуг в Україні функціонує 796 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). За I півріччя 2019 р. запрацювало 18 нових Центрів та територіальних підрозділів. Реалізується програма з доступності адміністративних послуг громадянам в об'єднаних територіальних громадах, де станом на 01.07.2019 нараховується 168 ЦНАПів. Мешканці багатьох міст України вже змогли переконатись в перевагах ЦНАП і на сьогодні процес розбудови мережі ЦНАП триває. Докладна інформація щодо діяльності та подальшого розвитку

ЦНАПів наведена у інфографіці «Мережа центрів надання адміністративних послуг в Україні» [15–18; 20].

Також, 27 травня 2009 року з метою забезпечення оперативного реагування органів виконавчої влади на звернення громадян, підприємств, установ та організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, органів місцевого самоврядування та їх взаємодії під час розгляду таких звернень Уряд створив державну установу «Соціальний контактний центр» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. №579-р). Центр підпорядковувався Міністерству праці та соціальної політики України [21].

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. №898 (із змінами, внесеними постановами Уряду від 28 липня 2010 р. №636, від 7 серпня 2013 р. №577, від 26 листопада 2014 р. №677, від 11 лютого 2016 р. №82) затверджено Порядок взаємодії органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр» із забезпечення оперативного реагування на звернення, які надходять на урядову «гарячу лінію», Єдиний веб-сайт органів виконавчої влади та Урядову телефонну довідку [21], функціями якого є: забезпечення приймання звернень за єдиним телефонним номером та за допомогою Інтернету, надсилання їх на розгляд органам виконавчої влади відповідно до компетенції; стосовно звернень з питань, що не потребують додаткового опрацювання у відповідних органах виконавчої влади; надає необхідні роз'яснення та довідкову інформацію за допомогою телефонного зв'язку або в електронній формі (на звернення через Інтернет).

Отже для підвищення комунікативної взаємодії органів державної влади та інституту громадянського суспільства, необхідні більш складні технології, які будуть включати визначення цілей, шляхи досягнення, зміст поширюваної на аудиторії інформації, планування зворотного зв'язку тощо.

Висновки. Аналіз комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні дозволив визначити основні форми безпосередньої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а саме, проведення консультацій з громадськістю через громадське обговорення; електронні консультації; вивчення громадської думки. Також формами залучення громадськості до процесу взаємодії з органами влади є індивідуальні й колективні звернення громадян, петиції, електронні петиції, отримання послуг в створених Центрах надання адміністративних послуг та забезпечення оперативного реагування органів публічної влади на звернення громадян в Національній системі опрацювання звернень до органів виконавчої влади «Урядовий контактний центр».

Для покращення та підвищення ефективності нормативно-правового забезпечення щодо врегулювання форм взаємодії між органами державної влади та громадськістю в Україні необхідно впровадити механізм моніторингу виконання прийнятих рішень; забезпечити прозорість процесу прийняття управлінських рішень, шляхом залучення громадськості до підготування проектів та аналізу виконання таких рішень, своєчасного інформування громадськості про свою діяльність; уніфікувати програмне забезпечення з метою автоматизації обміну даними; встановити відповідальність щодо неналежного виконання вимог оприлюднювати інформацію через незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації; встановити відповідальність щодо ігнорування інформаційних запитів.

А також, для вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні пропонується: ухвалити законопроект «Про публічні консультації», який на законодавчому рівні зобов'яже органи влади здійснювати планування та завчасно оприлюднювати інформацію щодо підготовки проектів актів; проводити

консультації на всіх етапах формування державної, регіональної політики; дотримуватись порядку проведення публічних консультацій, визначеного запропонованим законопроектом; звітувати про результати консультацій; створити єдине інформаційне суспільство на базі інформаційно-комунікативних технологій; забезпечити доступність громадськості до публічної інформації; забезпечити надання якісних соціальних, адміністративних та інших послуг; інформувати через комунікаційні засоби про можливість залучення громадян до активного процесу суспільного життя; заохочувати в наданні пропозицій, рекомендацій та нових ідей з боку громадськості; налагодити дієвість зворотного зв'язку.

Втілення в життя цих та інших пропозицій сприятиме вдосконаленню організаційно-правового механізму державного управління сучасними засобами комунікації, які базуватимуться на принципах прозорості, стабільності, професіоналізму та відповідатиме європейським стандартам.

Література

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
2. Райт Г. Державне управління / Г. Райт; [пер. з англ.]. К.: Основи, 1994. 191 с.
3. Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ) / упоряд. В. М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк. К.: НІСД, 2013. 504 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh_gromada-289cd.pdf

4. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>
5. Конституція України : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 30 верес. 2016 р.: (ОФІЦ. ТЕКСТ). К.: ПАЛИВОДА А.В., 2016. 76 с. (Закони України).
6. Про інформацію: закон України від 2 жовт. 1992 р. N 2657-XII: із змінами. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.
7. Про звернення громадян: закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР: із змінами. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.
8. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: закон України від 23 верес. 1997 р. N 539/97-ВР: із змінами. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80.
9. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 555. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР: із змінами. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII: із змінами. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
12. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства / Н.Л. Гавкалова, М.В. Грузд // Актуальні проблеми економіки. 2014. № 10. С. 281–290.

13. Про деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2014 р. № 523-р. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80.
14. Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листоп. 2017 р. № 797-р. URL: www.kmu.gov.ua/ua/npas/250417925.
15. Папуша В.С. Проблеми взаємодії громадянського суспільства та державних службовців: сучасний стан та перспективи розвитку в Україні / Папуша В.С. // Науковий журнал «Молодий вчений». 2016. №8 (35). С. – 231–235.
16. Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: Проблеми та напрями реформування. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/815/>.
17. Про захист прав людини і основоположних свобод: конвенція від 4 листоп. 1950 р. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004
18. Свобода інформації в Україні та світі. Теорія та практика / упоряд. О.М. Павліченко, Р. І. Стадник; ГО «Харківська правозахисна група». Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. 216 с. (С.20–21).
19. Про доступ до публічної інформації: закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
20. Єдиний держаний портал адміністративних послуг. URL: <https://my.gov.ua/info/news/207/details>.
21. Національної системі опрацювання звернень до органів виконавчої влади «Урядовий контактний центр». URL: <https://ukc.gov.ua/dlya-rozdilu-pro-tsentr/about/>

References

1. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; nauk.-red. kolehiia: Yu.V. Kovbasiuk (holova) ta in. K.: NADU, 2011. T. 2: Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia / nauk.-red. kolehiia: Yu.P. Surmin (spivholova), P.I. Nadolishnii (spivholova) ta in. 2011. 692 s.
2. Rait H. Derzhavne upravlinnia / H. Rait; [per. z anhl.]. K.: Osnovy, 1994. 191 s.
3. Rozvytok vzaiemodii derzhavy i hromadianskoho suspilstva v konteksti vprovadzhennia yevropeiskykh pryntsypiv nalezhnoho vriaduvannia : zb. materialiv mizhnar. nauk.-prakt. konf. (12 hrudnia 2012 r., m. Kyiv) / uporiad. V. M. Yablonskyi, O.A. Korniiievskyi, P.F. Vozniuk. K.: NISD, 2013. 504 s. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh_gromada-289cd.pdf
4. Natsionalna stratehiia spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2016 – 2020 roky. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>
5. Konstytutsiia Ukrainy : chynne zakonodavstvo zi zminy ta dopov. stanom na 30 veres. 2016 r.: (OFITs. TEKST). K.: PALYVODA A.V., 2016. 76 s. (Zakony Ukrainy).
6. Pro informatsiiu: zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 1992 r. N 2657-XII: iz zminy. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12.
7. Pro zvernennia hromadian: zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 1996 r. № 393/96-VR: iz zminy. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.
8. Pro poriadok vysvitlennia diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini za sobamy masovoi informatsii: zakon Ukrainy vid 23 veres. 1997 r. N 539/97-VR: iz zminy. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80.
9. Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia hromadskykh slukhan shchodo vrakhuvannia hromadskykh interesiv pid chas rozroblennia proektiv

- mistobudivnoi dokumentatsii na mistsevomu rivni: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 trav. 2011 r. № 555. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011.
10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: zakon Ukrainy 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR: iz zminamy. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page.
 11. Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad: zakon Ukrainy vid 5 liut. 2015 r. № 157-VIII: iz zminamy. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
 12. Vzaiemodiia orhaniv publichnoi vlady ta instytutiv hromadianskoho suspilstva / N.L. Havkalova, M.V. Hruzd // Aktualni problemy ekonomiky. 2014. № 10. S. 281–290.
 13. Pro deiaki pytannia nadannia administratyvnykh posluh orhaniv vykonavchoi vlady cherez tsentry nadannia administratyvnykh posluh : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 trav. 2014 r. № 523-r. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80.
 14. Kontseptsii rozvytku elektronnoi demokratii v Ukraini ta planu zakhodiv shchodo yii realizatsii : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 lystop. 2017 r. № 797-r. URL: www.kmu.gov.ua/ua/npas/250417925.
 15. Papusha V.S. Problemy vzaiemodii hromadianskoho suspilstva ta derzhavnykh sluzhbovtiv: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku v Ukraini / Papusha V.S. // Naukovyi zhurnal «Molodyi vchenyi». 2016. №8 (35). S. – 231–235.
 16. Pravove rehuliuвання uchasti hromadskosti u formuvanni mistsevoi polityky: Problemy ta napriamy reformuvannia. Analitychna zapyska. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/815/>.
 17. Pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod: konventsiiia vid 4 lystop. 1950 r. URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004

18. Svoboda informatsii v Ukraini ta sviti. Teoriia ta praktyka / uporiad. O.M. Pavlichenko, R. I. Stadnyk; HO «Kharkivska pravoza khysna hrupa». Kharkiv: TOV «Vydavnytstvo prava liudyny», 2015. 216 s. (S.20–21).
19. Pro dostup do publichnoi informatsii: zakon Ukrainy (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2011, № 32, st. 314). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
20. Yedynyi derzhanyi portal administratyvnykh posluh. URL: <https://my.gov.ua/info/news/207/details>.
21. Natsionalnoi systemi opratsiuvannia zvernenn do orhaniv vykonavchoi vlady «Uriadovyi kontaktnyi tsentr». URL: <https://ukc.gov.ua/dlya-rozdilu-pro-tsentr/about/>