

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ

Факультет урбаністики та просторового планування

Завідувач кафедри
політичних наук і права
д. п. н., проф.

Є.В. Перегуда

Кваліфікаційна робота

на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

на тему:

**ОСОБЛИВОСТІ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

Виконала: Міклуха Юлія Олегівна

Керівник:

к. держ. упр., доцент

А.В. Кострубіцька

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ	7
1.1. Взаємодія органів державної влади з громадськістю	7
1.2. Прозорість органів державної влади та формування дієвих механізмів налагодження зв'язку з громадськістю	18
Висновки до першого розділу	29
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ	31
2.1. Нормативно-правові основи комунікативної політики органів державної влади з громадськістю в Україні	31
2.2. Особливості комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю	42
Висновки до другого розділу	54
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В УКРАЇНІ.....	56
3.1. Зарубіжний досвід комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю	56
3.2. Основні напрями вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю в Україні.....	63
Висновки до третього розділу	68
ВИСНОВКИ	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	74
ДОДАТКИ	82

ВСТУП

Актуальність дослідження. В умовах повномасштабного вторгнення Російської федерації на територію України важливу роль відіграє комунікативна діяльність влади з інформування населення щодо поточної ситуації в країні. Комунікативна функція органів державної влади є однією із найважливіших у демократичному суспільстві, оскільки полягає у здатності органів державної влади вибудувати ефективний діалог із суспільством, що сприяє підвищенню результативності державного управління й створенню необхідних умов для сталого соціально-економічного розвитку країни загалом. Відтак шляхом залучення громадськості до активної участі в процесах розроблення, прийняття та здійснення політичних й управлінських рішень щодо забезпечення суспільних інтересів та потреб відбувається удосконалення системи публічного управління.

На сьогодні комунікації в системі державного управління забезпечують умови щодо створення ефективних каналів взаємодії між органами державної влади та громадськістю, що дозволяє інформувати громадян з різних аспектів діяльності. В останні роки публічні комунікації набувають значного розвитку й розширення сфери функціонування. Якісна співпраця органів державної влади з громадськістю шляхом застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій сприяє процесам демократизації та підвищенню якості життя населення. Окрім того, у сучасних українських реаліях впровадження у діяльність органів публічної влади нових комунікативних технологій сприяє формуванню інститутів громадянського суспільства, забезпеченню прозорості діяльності державної влади та налагодженню ефективного зворотного зв'язку з громадськістю.

На сучасному етапі розвитку системи державного управління науковці досліджують різні аспекти проблеми комунікації державної влади з громадськістю. Зокрема розкрито основні аспекти окресленої проблеми (О. Коврига, Л. Ладонько, М. Лашкіна, Л. Литвинова, О. Митяй, В. Малімон,

Н. Мірко, Н. Новікова, О. Самофалова, Т. Сивак, О. Шевченко та ін.); механізми реалізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління (В. Гошовська, В. Дрешпак, Н. Ларіна, В. Мазур, К. Мартинюк, Л. Пашко, О. Рачинська, Г. Шаульська та ін.); зарубіжний досвід налагодження ефективної комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю (А. Букач, Н. Драгомирецька, К. Кандагура, Н. Шотурма та ін.); інформаційно-комунікаційні технології у взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством (І. Ігнат'єва, О. Каретна, І. Милосердна, Г. Почепцов та ін.) тощо.

Однак, незважаючи на вагомий внесок учених у наукове розроблення окресленої теми, подальшого дослідження потребує проблема особливостей комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Мета дослідження полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні особливостей комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю та розробленні основних напрямів оптимізації такої взаємодії.

Для досягнення поставленої мети дослідження визначено такі **завдання**:

1. Проаналізувати систему взаємодії органів державної влади з громадськістю та процес формування дієвих механізмів налагодження вищезазначеного зв'язку;
2. Охарактеризувати нормативно-правові основи комунікативної політики органів державної влади з громадськістю в Україні;
3. Розкрити особливості комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю;
4. Вивчити зарубіжний досвід комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю;
5. Розробити основні напрями оптимізації комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю в Україні.

Об'єкт дослідження – система комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Предмет дослідження – особливості комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю в Україні.

Методи дослідження. Для здійснення комплексного аналізу проблеми дослідження запропоновано такі загальнонаукові та спеціальні методи: аналізу та синтезу – для розкриття основних засад окресленої проблеми; порівняння та систематизації – з метою вивчення нормативно-правових основ регулювання комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю та особливостей такої взаємодії; комплексний підхід та моделювання – при розробленні напрямів удосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю; системний підхід та узагальнення – для формулювання наукових висновків.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення, висновки та рекомендації наукового дослідження можуть бути використані з метою удосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю. Одержані результати можуть використовуватися при підготовці підручників, навчальних посібників, у лекційних курсах з публічного управління та адміністрування, на практичних заняттях тощо.

У першому розділі розкрито теоретичні основи комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю: проаналізовано систему взаємодії органів державної влади з громадськістю та процес формування дієвих механізмів налагодження вищезазначеного зв'язку.

У другому розділі проаналізовано сучасний стан комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю: охарактеризовано нормативно-правові основи комунікативної політики органів державної влади з громадськістю в Україні й розкрито особливості комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Третій розділ присвячено проблемі удосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю в Україні: вивчено зарубіжний досвід комунікативної взаємодії органів державної влади з

громадськістю й розроблено основні напрями оптимізації комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Апробація результатів дослідження і публікації. Основні положення наукового дослідження були презентовані та обговорені на науково-практичних конференціях: Наука в контексті глобальної трансформації суспільства. Матеріали науково-практичної конференції (м. Полтава, 26-27 серпня 2022 р.).

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків і списку використаних джерел (66 найменувань, із них – 7 англійською мовою). Загальний обсяг кваліфікаційної роботи становить 82 сторінок, із них 71 – основного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

1.1. Взаємодія органів державної влади з громадськістю

Імплементація стандартів європейського державного управління, розвиток демократичних цінностей та правових норм у розбудові держави потребує формування ефективної взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Для забезпечення участі громадян країни в державотворчих процесах і формування діалогу з органами державної влади в системі публічної влади країни мають бути створені правові та організаційні передумови. До початку повномасштабного вторгнення Російської федерації на територію України й під час воєнного стану питання щодо формування ефективної комунікативної політики між органами державної влади та громадськістю залишається актуальним, оскільки продовжуються державотворчі процеси, які вимагають участі громадськості, зокрема щодо соціальних послуг, гарантій та можливостей, а також продовжується процес формування громадянського суспільства. Саме тому актуальності набуває проблема готовності органів публічної влади використовувати ефективні механізми взаємодії з громадськістю.

На сьогодні дослідженню проблеми взаємодії органів державної влади з громадськістю присвячено праці багатьох науковців. Так, основні аспекти цієї проблеми досліджували А. Букач, О. Дніпров, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, К. Кандагура, О. Каретна, О. Коврига, І. Корж, М. Лашкіна, В. Малімон, О. Михайловська, О. Рачинська, Н. Шотурма та ін.

Взаємодія органів державної влади з громадськістю є важливим складником процесу демократичної розбудови держави, сприяє забезпеченню ефективності управлінських рішень в системі державної влади, забезпечує інформування громадян щодо реалізації цих управлінських рішень, розвитку

правової системи на основі визнання цінності прав та свобод людини, громадянина й захисту цих прав.

Система державного управління функціонує на основі принципів, за допомогою яких здійснюється управлінська діяльність і які є певними встановленими нормами та правилами. Зокрема, основні принципи, на основі яких здійснюється взаємодія органів влади з громадськістю, зазначені в Конституції України. Так, статтею 5 Конституції передбачено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [24]. Вищезазначене положення описує принцип народного суверенітету відповідно до якого влада Українського народу є первинною, єдиною та невідчужуваною. Цей принцип узгоджується із Загальною декларацією прав людини, статтею 21 якої закріплено: «1. Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або за посередництвом вільно обраних представників...» [12], а також п. «а» статті 25 «Міжнародного пакту про громадянські і політичні права», згідно з яким проголошено право кожного громадянина без будь-якої дискримінації та без обґрунтованих обмежень брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і опосередковано шляхом вільного обрання представників [12].

Також відповідно до положення статті 38 Конституції України: «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [24]. Відтак участь громадськості в державному управлінні є правомірною діяльністю, що безпосередньо або через представників в органах державної влади впливає на прийняття, виконання та контроль за реалізацією рішень державного значення.

Право на участь громадян в управлінні державою об'єднує майже всі інші політичні права та свободи громадян. Відповідно до положень

Конституції України [24] до них належать такі визначені права та свободи, зокрема:

- право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (стаття 34);

- право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (стаття 36);

- право на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації (стаття 39);

- право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (стаття 40);

- право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення (стаття 50);

- право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (стаття 55).

Як зазначалося вище, виокремлюють дві форми участі громадськості у здійсненні державного управління: безпосередня та опосередкована або організаційна (в межах громадських організацій, через представництво в органах влади тощо). Однак, варто зауважити, що деякі із вищезазначених прав і свобод громадян щодо участі в управлінні державними справами можуть здійснюватися:

- лише індивідуально (участь у всенародних референдумах, виборах народних депутатів України, Президента України);

- лише при об'єднанні з іншими, колективно (право громадян на об'єднання; право проводити збори, мітинги, походи, демонстрації);

- як індивідуально, так і колективно (право направляти індивідуальні чи колективні письмові/електронні звернення або особисто звертатися до органів державної влади, посадових і службових осіб цих органів).

Згідно з демократичними принципами розвитку держави громадяни мають право об'єднуватися в політичні партії та інші організації або не об'єднуватися в них. Проте об'єднання громадян володіють значно більшими можливостями щодо політичного впливу, аніж окремий громадянин. На сьогодні без реалізації права на свободу об'єднання громадян неможливо уявити повноцінне громадянське суспільство, а також його ефективний вплив на державне управління. Так, до інститутів громадянського суспільства залучені найбільш активні й згуртовані громадяни, спроможні захищати права та свободи людини, а також впливати на державне управління.

За процесуальними ознаками виділяють такі форми участі української громадськості в управлінні державою:

- ініціативні - організовують виконання, коли правовласник визначає необхідність і послідовність виконання своїх прав;

- процедурно-правові - закон визначає (встановлює) порядок реалізації громадянами конституційних прав, свобод і обов'язків, порядок, послідовність дій суб'єктів прав і обов'язків, безпосередній зміст цих дій.

У розвинутих демократичних країнах підтримується та зростає участь ініціативних громадян у формі політичної активності. Що стосується процедур і правових форм участі громадськості, то тут мають існувати не лише нормативно-правові та інституційні механізми реалізації права на участь в управлінні, а й здатність громадськості активно використовувати надані їй політичні права та свободи, існуючі демократичні механізми та установи.

Налагоджена система державного управління є необхідною умовою прозорого та ефективного демократичного управління. Вона є основою функціонування країни, визначає здатність уряду надавати державні послуги та допомагає підвищити конкурентоспроможність і розвиток країни. Означене також відіграє важливу роль у процесі євроінтеграції, надаючи можливість для

найважливіших реформ та ефективного діалогу з Європейським Союзом. Щоб зосередити увагу на реформі державного управління, Європейська комісія окреслила шість ключових сфер реформування. Ці шість пріоритетних сфер реформування складають основу концепції належного державного управління.

Концепція належного державного управління входить до Хартії основних прав Європейського Союзу [56] та інтегрована до поняття європейського адміністративного простору, яке було визначено Програмою SIGMA (англ. Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту [64] в 1993 році. Означене поняття включає такі компоненти, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічні та управлінські можливості, організаційні можливості, фінансову стабільність і громадську участь. У 2014 році програма SIGMA розробила Принципи державного управління, щоб підтримати підхід Європейської Комісії до посилення реформ державного управління в процесі розширення Європейського Союзу. У 2015 році ці принципи були переглянуті з метою прискорення реформ у контексті Європейської політики сусідства. Принципи містять такі ключові напрями [66]:

- 1) стратегічні засади реформування державного управління;
- 2) формування та координація державної політики;
- 3) державна служба та управління людськими ресурсами;
- 4) підзвітність;
- 5) надання послуг;
- 6) управління державними фінансами, включно з державними закупівлями та зовнішнім аудитом.

Ці принципи визначають та окреслюють основні вимоги, яких мають дотримуватися країни на шляху до євроінтеграції. У 2017 році розроблено нові методологічні принципи, які мають бути імплементовані в організаційні структури органів державного управління на всіх рівнях.

Варто зазначити, що в контексті взаємодії органів державної влади з громадськістю за напрямками реформування основними Принципами

державного управління є такі [66]: розроблення, запровадження реформи державного управління, цілеспрямована реалізація й моніторинг реформи щодо досягнення поставлених завдань (стратегічні засади реформування державного управління); постійний моніторинг, громадський контроль, відкритість процесу ухвалення управлінських рішень й активна участь суспільства щодо розроблення законодавчо-нормативних документів (формування та координація державної політики); дотримання та послідовність щодо реалізації права на доступ до публічної інформації (підзвітність); політика держави орієнтована на громадян, наявність механізмів забезпечення якості та доступності адміністративних послуг.

Сучасна модель взаємодії органів державної влади з громадськістю має враховувати демократичні вимоги, де важливу роль відіграє громадянське суспільство, а також постійно здійснювати моніторинг щодо діяльності неурядових організацій з метою забезпечення їх активної участі в державному реформуванні. Процес взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством має здійснюватися на основі базових цінностей, які розділяються, дотримуються та пропагуються обома сторонами цієї взаємодії. Відтак серед цінностей взаємодії органів державної влади з громадськістю визначено такі [3]:

- відкритість (доступ громадськості на етапі підготовки рішень);
- прозорість (безперешкодний доступ до інформації, якою володіють органи державної влади, звітування перед громадськістю);
- відповідальність (забезпечення громадськості актуальною, повною та точною інформацією щодо подій і діяльності органу державної влади);
- компетентність (глибоке знання галузевих питань і здатність приймати обґрунтовані рішення, які найкраще вирішують специфічні проблеми);
- професіоналізм (володіння здатністю, знаннями та вміннями, зокрема комунікаційними, для виконання професійних обов'язків);
- неупередженість (толерантне ставлення до різних політичних і соціальних груп, уникнення конфліктів);

- підтримка двосторонньої комунікації (намагання розвивати діалог з різними групами суспільства);
- послідовність (планування взаємодії з орієнтацією на довготривалі стратегічні цілі);
- добросовісність (дотримання етичних норм і вимог законодавства);
- точність (надання різним соціальним групам чіткої та зрозумілої інформації).

Зазначені вище цінності визначають принципи взаємодії органів державної влади та громадськості. Багато міжнародних організацій пропагують ці принципи у своїх документах і заохочують держав-членів дотримуватися їх на практиці. Відтак Радою Європи було прийнято керівні принципи щодо участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень для посилення та сприяння участі окремих громадян, громадських організацій та громадянського суспільства. Відповідно до положень цього документа до громадян, які беруть активну участь у прийнятті політичних рішень, мають застосовуватися такі принципи [17]:

- взаємоповага між усіма суб'єктами як основа для чесної взаємодії та взаємної довіри;
- повага до незалежності неурядових організацій, незалежно від того, чи їх погляди відповідають поглядам органів державної влади;
- повага до позиції органів державної влади, які є відповідальними та підзвітними за прийняття рішень;
- недискримінація та інклюзивність, урахування позицій обох сторін взаємодії;
- оперативність, коли обидві сторони взаємодії надають зворотний зв'язок;
- відкритість, прозорість і підзвітність;
- рівноправна участь всіх учасників, зокрема тих, хто має особливі потреби;

- доступність за допомогою вживання загальновідомої лексики й використання відповідних технічних засобів (онлайн або офлайн).

Таким чином, керівні принципи передбачають активну участь громадськості у процесі прийняття політичних рішень в системі державного управління. Для участі потрібно, щоб усі залучені обмінювалися своїми поглядами задля гарантії того, що органи державної влади з повноваженнями приймати рішення ефективно враховують позиції громадянського суспільства.

У контексті наукового дослідження постає необхідність дати визначення поняттю «громадськість». Так, варто зауважити, що у національному законодавстві відсутнє вичерпне тлумачення поняття «громадськість». Численні нормативні закони покладають на органи влади обов'язок «інформувати громадськість», однак, в цих нормативно-правових актах або взагалі, або неоднозначно розкривається механізм реалізації цього обов'язку та не визначається коло осіб, які охоплюються поняттям «громадськість».

Лише у сфері екологічного законодавства є нормативне визначення поняття «громадськість». Зокрема у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) «громадськість» визначено як одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їхнє об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою [21]. Тобто громадськість включає окремих фізичних осіб (для реалізації своїх прав одноосібно) та їх неформальні та формальні об'єднання (в різноманітних організаційно-правових формах).

Таким чином, постає необхідність на законодавчому рівні надати визначення поняття «громадськість» з позиції участі громадян у процесах державного управління. Цілісне й чітке визначення означеного поняття дозволить сформулювати розуміння того, яким чином громадськість може повноцінно впливати на процеси державного управління, а також на процес прийняття політичних рішень. Для цього потрібно налагодити механізми зворотного зв'язку з громадськістю.

У зв'язку з цим комунікація є невід'ємним складником управлінської діяльності та публічного управління, оскільки потреба в комунікації є притаманною характеристикою державного управління для реалізації суспільно значимих завдань й передбачає усвідомлення цієї потреби усіма суб'єктами державного управління та регулювання комунікативної діяльності цих суб'єктів. Як зауважує В. Дрешпак, комунікативна діяльність у державному управлінні полягає у здійсненні інформаційних обмінів, спрямованих на виконання функцій публічного управління і забезпечується комунікативною підсистемою публічного управління суб'єктів [9, с. 11]. До комунікативної підсистеми публічного управління належать суб'єкти взаємодії, «інформаційні зв'язки й управлінські відносини, процеси взаємодії суб'єктів управління між собою та з іншими суспільними інститутами» [9, с. 11]. Також до такої підсистеми входить інфраструктура, що дозволяє створювати, передавати, шукати й отримувати управлінську інформацію, використання якої сприяє реалізації управлінських взаємодій і впливів.

На сьогодні стосовно організаційного забезпечення взаємодії з громадськістю можна стверджувати, що цей процес потребує наявності компетентних фахівців в органах державної влади, зокрема, щодо організації інформаційної кампанії на основі виявлених суспільних запитів та потреб, зокрема щодо використання новітніх технологій, забезпечення внутрішньо організаційних комунікацій та контролю за офіційними інформаційними потоками, проведення консультацій з громадськістю.

З цією метою в органах державної влади утворюються відділи (управління) зі зв'язків з громадськістю та/або засобами масової інформації, завдання яких визначаються на основі розроблених нормативно-правових актів, які зобов'язують органи державної влади взаємодіяти з громадськістю. Структурно такі підрозділи створені з метою повноцінного забезпечення вирішення поставлених завдань, а також можуть включати підрозділи, робота яких спрямована на [31]:

- висвітлення діяльності органу державної влади у засобах масової інформації;
- організацію та проведення брифінгів, прес-конференцій; технічне обслуговування та змістовне наповнення їх веб-сайтів;
- забезпечення зв'язків з громадськістю;
- підготовку та подання необхідних інформаційно-аналітичних матеріалів до різноманітних учасників цього процесу.

Національним законодавством не визначено правові та організаційні засади діяльності інформаційних підрозділів. Так, не існує наразі чітко встановлених завдань та функцій цих структурних підрозділів, розуміння їх місця в органах державної влади, а також відсутні уніфіковані підходи до формування їхньої структури. За таких умов важливим завданням щодо вдосконалення інформаційно-комунікативної діяльності органів державної влади є впровадження уніфікованих підходів до організаційної структури підрозділів зі зв'язків з громадськістю, визначення цільових завдань та функцій цих підрозділів. Згідно з рекомендаціями Секретаріату Кабінету Міністрів України [31], перелік рекомендованих завдань підрозділів з питань взаємодії з громадськістю центральних органів виконавчої влади містить:

- 1) створення належних умов для залучення громадськості до формування та реалізації державної політики у відповідній сфері;
- 2) впровадження ефективних механізмів комунікацій між центральним органом виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства, науковцями, експертами.

Перелік рекомендованих функцій підрозділів з питань взаємодії з громадськістю наведено у додатку А (рис. 1.1). Важливо зазначити, що під час організації взаємодії інших структурних підрозділів з громадськістю структурні підрозділи з питань такої взаємодії виконують переважно координаційну та методичну функції.

У Законі України про «Порядок висвітлення діяльності органів державної влади України та органів місцевого самоврядування в Україні засобами

масової інформації» визначено, що інформаційними службами органів державної влади та органів місцевого самоврядування є «структурні підрозділи цих органів, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації, громадськістю» [46]. У ст. 6 вищезазначеного Закону України також наведено можливі види інформаційних служб, зокрема: інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом [46].

Окрім цього, згідно з п. 5 статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» «розпорядники інформації зобов'язані мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації» [37].

Варто зауважити, що в Україні створення структурних підрозділів, які забезпечували взаємодію органів державної влади з громадськістю розпочалося на початку 90-х рр. ХХ століття з метою формування економічних і політичних інститутів демократії на основі суспільних зрушень. Однак, лише з часу формування інституту президентства (1992 р.), при якому в Адміністрації Президента України створили прес-службу глави держави, розпочався процес налагодження взаємодії органів державної влади з громадськістю щодо інформування останньої. Так, на законодавчому рівні такий обов'язок було зафіксовано у п. 1 ст. 6 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., де зазначалося, що обов'язком суб'єктів владних повноважень є інформування громадськості та засобів масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення, а також визначення спеціальних підрозділів або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації [43].

Отже, взаємодія органів публічної влади з громадськістю є важливим складником процесу демократичної розбудови держави, сприяє забезпеченню ефективності управлінських рішень в системі публічної влади, забезпечує

інформування громадян щодо реалізації цих управлінських рішень, розвитку правової системи на основі визнання цінності прав та свобод людини, громадянина й захисту цих прав. Належне функціонування системи державного управління відіграє важливу роль при формуванні довіри до влади, а також з метою впровадження необхідних реформ для підвищення рівня якості життя громадян. Відтак реформування вищезазначеної системи має в подальшому сприяти забезпеченню прозорості, підзвітності та ефективності роботи державних органів щодо задоволення потреб громадськості. Покращення управління в органах державної влади, зокрема щодо планування та координації загальнодержавної політики, надання адміністративних послуг, управління публічними фінансами має важливе значення для здійснення необхідних реформ з метою інтеграції до Європейського Союзу.

1.2. Прозорість органів державної влади та формування дієвих механізмів налагодження зв'язку з громадськістю

Основою демократичного шляху розвитку будь-якої країни є формування й налагодження постійного діалогу між органами державного управління та громадськістю. При цьому завданням комунікативної взаємодії є створення довірчих відносин між сторонами. Відтак в умовах суспільно-економічних перетворень державна комунікативна політика залишається ефективним інструментом формування та розвитку громадянського суспільства. Окрім вищезазначеного, можна стверджувати, що у межах інформаційного суспільства комунікації в державному управлінні розширюють сферу свого функціонування й виконують низку функцій, які сприяють забезпеченню доступу громадськості до процесів державного управління. Так, серед таких функцій можна виокремити: визначення інтересів і потреб громадськості; контроль за діяльністю органів державної влади; вплив громадян на формування загальної державної політики; інформування громадян шляхом впровадження державних сервісів і різноманітних публічних форумів; сприяння взаємодії усіх державних органів та установ з

метою ефективної комунікації з громадськістю; інформування та підтримка громадян у кризових та надзвичайних ситуаціях; формування іміджу країни на міжнародній арені як розвиненої країни з електронним урядуванням тощо.

На думку Девіда Істона, політична система є відкритою, а відтак середовище впливає на політичну систему, а остання, відповідно, впливає на середовище [61]. Оскільки державне управління є невід'ємним складником всієї політичної системи, середовище впливає й на державне управління, водночас активізуючи систему комунікацій. Дослідник наголошує на тому, що в епоху глобалізації в державному управлінні комунікація набуває все більшого значення й насамперед передбачає надання зворотного зв'язку, тобто інформації, наданої у відповідь на отримання послуги, або ж продукту.

Як зазначає О. Каретна, поняття «ефективна комунікація» полягає у взаємодії, яка передбачає зворотній зв'язок і сприяє підтриманню інтересу та довіри громадськості до діяльності органів державної влади. Так, необхідність формування ефективної комунікації зумовлена такими причинами: налагодження ефективної комунікації між владою та громадськістю допомагає вирішити проблеми громадян шляхом інформування влади щодо суспільних проблем; вирішуючи суспільні проблеми, відбувається формування позитивного іміджу влади в очах громадськості, підвищення рівня довіри до діяльності органів публічної влади, що, відповідно, зменшує імовірність невдоволень та протестів серед населення; шляхом інформування громадськості зростає рейтинг засобів масової інформації за допомогою підвищення кількості переглядів реальними людьми тощо [16, с. 52].

На шляху євроінтеграції й становлення України як європейської демократичної країни важливим завданням державної політики є забезпечення прозорості діяльності органів державної влади та формування дієвих механізмів налагодження зв'язку з громадськістю. Так, відповідно до п. 1 ст. 5 Закону України «Про інформацію» «кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод

і законних інтересів» [43]. У ст. 3 Закону України «Про інформацію» зазначено, що основними напрямками державної інформаційної політики є: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [43].

За умов демократичного розвитку кожен громадянин країни має право на отримання повноцінної та достовірної інформації про діяльність органів державної влади, зокрема останні мають вчасно й повною мірою її висвітлювати. Відповідно до визначення в термінологічному словнику публічною «є інформація, яка отримана, створена або перебуває у володінні органів державної влади, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів господарювання, які виконують публічні функції» [50, с. 137]. В положеннях Закону України «Про доступ до публічної інформації» [37] зазначено, що така інформація може бути відображеною та задокументованою будь-якими засобами та на будь-яких носіях, отриманою або створеною у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або знаходитися у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Розкриваючи механізми реалізації права доступу кожної особи до публічної інформації, можна стверджувати, що це право забезпечується за допомогою систематичного й оперативного оприлюднення інформації посадовими особами органів державної влади через офіційні веб-сайти, друковані видання, єдиний державний веб-портал відкритих даних,

інформаційні стенди, офіційні сторінки державних органів в соціальних мережах тощо. Законом України передбачено, що право на доступ до інформації здійснюється на принципах прозорості та відкритості; вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації; рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» [36] прозорість визначено як «відкритість інформації про діяльність державного службовця». Так, одним із основних принципів, на основі яких функціонує система державної служби, є принцип прозорості. Відповідно до цього принципу державний службовець в межах Закону зобов'язаний надавати публічну інформацію. Для прикладу, у «Типовому порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади» [40] зазначено, що керівник органу виконавчої влади щороку зобов'язаний публічно звітуватися про діяльність державного органу у формі офіційного виступу із запрошенням представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей і засобів масової інформації. Основною метою організації щорічного звітування є належне інформування громадськості щодо результатів діяльності, а також проводиться для забезпечення належної прозорості та підзвітності відповідного органу державного управління. Щорічний звіт розміщують на офіційному веб-сайті відповідного органу державної влади та у засобах масової інформації не пізніше як за тиждень до проведення публічного звіту та після нього. У публічному звіті діяльності органу державної влади має міститися інформація про [40]: результати роботи органу виконавчої влади із зазначенням виконаних завдань і заходів; аналіз діяльності із зазначенням досягнутих результатів і заходів; використання коштів державного бюджету зі співвідношенням фактичного бюджету з витратами; організаційна інформація щодо структури органу виконавчої влади; інша

інформація в межах компетентності державного органу. Відповідно до вищезазначеного, зауважимо, що Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади встановлює загальні вимоги до організаційних та технічних заходів щодо підготовки і проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади [40].

Стосовно посадових осіб органів місцевого самоврядування, то відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [44] їхня діяльність визначається такими принципами: гласності, підконтрольності, підзвітності, чесності, служіння територіальній громаді та захисту її інтересів. На нашу думку, основними серед вищезазначених принципів, які характеризують інформаційну відкритість органів місцевого самоврядування, є принципи гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб [44]. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [37] обов'язковому оприлюдненню та наданню відповідної інформації за запитом підлягають акти та проекти актів органів місцевого самоврядування та посадових осіб. Відтак органи місцевого самоврядування не мають права обмежувати доступ громадськості до інформації про розпорядження бюджетними коштами, їх витрати, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, зокрема щодо умов отримання цих коштів і майна, імена фізичних чи найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно. За умови, якщо посадовою особою або органом місцевого самоврядування не встановлено інший термін введення цих актів у дію, то нормативно-правові акти набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення.

Статтею 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [44] передбачено, що повноваженнями сільського, селищного та міського голови є оприлюднення затверджених радою програм, бюджетів і звітів про їх виконання. Під час здійснення владних повноважень посадові особи є підзвітними перед територіальною громадою, тому не рідше одного разу на рік вони зобов'язані звітувати про свою роботу перед на відкритій зустрічі

територіальною громадою. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний чи міський голови зобов'язані прозвітувати перед радою про роботу у визначений ними термін. Засідання місцевих рад проводяться відкрито з метою забезпечення права громадян бути присутніми на них, окрім випадків, які передбачені Законом України «Про державну таємницю». Протоколи засідань є відкритими й оприлюднюються та надаються відповідно до запиту. Відповідальною особою за оприлюднення проектів рішень та рішень місцевої ради є секретар. Щодо збору, аналізу, обробки та оперативного надання інформації для засобів масової інформації про діяльність органів державної влади займаються відповідні інформаційні служби, які є структурними підрозділами цих органів. До таких підрозділів входять прес-служби, прес-центри, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом, інформаційні управління, інформаційно-аналітичні відділи, управління і центри громадських зв'язків тощо.

Згідно з положеннями ст. 6 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [46] до форм підготовки та оприлюднення інформації належить: випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації; підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; створення архівів інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України.

Ще одним ефективним способом оприлюднення інформації є її подання та постійне оновлення на інформаційних стендах, встановлених

безпосередньо в структурних підрозділах органів державної влади. Так, на нашу думку, на інформаційних стендах доцільним є розміщення такої інформації: про діяльність органів державної влади, контактні телефони посадових осіб та структурних підрозділів; графіки прийому громадян посадовими особами, засідань комісій та інших колегіальних органів; форми заяв, звернень та роз'яснення; інформаційні повідомлення (оголошення, анонси); статистичної інформації; проекти регуляторних та інших нормативно-правових актів, що винесені на публічне обговорення, а також копії окремих нормативно-правових актів та рішень; інші інформаційні матеріали тощо. Окрім цього, в умовах технологізації надійними платформами для оприлюднення інформації стають веб-сайти органів державної влади [25]. З метою демократичних змін та згідно з міжнародними зобов'язаннями України ухвалено низку нормативно-правових актів, які регулюють питання їх створення та функціонування.

На основі теоретичного аналізу окресленої проблеми можна стверджувати, що отримана своєчасна, оперативна, повна та достовірна інформація від органів державної влади сприяє процесу успішної взаємодії громадськості, зокрема щодо вирішення актуальних проблем. Кількісним показником інформаційної відкритості влади є оприлюднення органами державної влади інформації щодо власної діяльності в мережі Інтернет. Наразі виокремлено 20 видів обов'язкової інформації, яку зобов'язані розміщувати на сайтах державних органів, а також 26 видів, яку мають оприлюднювати на сайтах органів місцевої влади [25, с. 13].

Варто зауважити, що процес комунікації полягає в інформуванні, оприлюдненні та обміні інформацією, слуханні, взятті до уваги почутого, організації і функціонуванні дієвого зворотного зв'язку, взаємозацікавленої взаємодії з усіма цільовими аудиторіями [28, с. 92]. Дотримання принципу відкритості органами державної влади не є метою, однак слугує інструментом забезпечення зворотного зв'язку та підтримки від громадськості. У розвинутих країнах влада зацікавлена у наявності зворотного зв'язку як

прояву довіри та підтримки громадянами обраного курсу. Відтак між органами державної влади та громадськістю має існувати двосторонній взаємозв'язок [1, с. 9, 20].

Наявність зворотного комунікативного зв'язку передбачає передачу повідомлення від відправника до одержувача, дозволяє уточнити інформацію та відразу відреагувати на її зміст. Таким чином, забезпечення зворотного зв'язку може сприяти низці позитивних перетворень у системі державного управління країни, які в подальшому можуть підвищити рівень довіри до влади.

На нашу думку, з метою налагодження двостороннього зв'язку комунікативна взаємодія в державному управлінні між органами влади та громадськістю має здійснюватися на основі дотримання принципів прозорості, відкритості, чесності, оперативності, інформаційної адекватності, партнерства, достовірності та підзвітності. Так, питання практичної реалізації громадянами права вносити в органи державної влади пропозиції щодо вдосконалення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб та державних органів регулює Закон України «Про звернення громадян» [42]. Забезпечення реалізації положень вищезазначеного закону забезпечує громадянам України можливість брати участь в управлінні державними справами, впливати на процес вдосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відстоювати свої права і законні інтереси, а також відновлювати їх у разі порушення. Взаємовідносини громадських об'єднань з органами державної влади та органами місцевого самоврядування врегульовані Законом України «Про громадські об'єднання» [35]. Їм надається право брати участь у законотворчій діяльності, створювати при органах державної влади та органах місцевого самоврядування консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи для висловлення своєї думки щодо важливих питань державного і суспільного значення, проводити консультації та розробляти рекомендації відповідно до сфери їх діяльності, відстоювати законні інтереси своїх представників. Таким чином, для

здійснення та захисту прав і свобод, задоволення економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права створюється у форматі громадських організацій та спілок.

Натомість участь громадських об'єднань у здійсненні державної регуляторної політики реалізується відповідно до положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [41]. У ньому зазначається, що одним із принципів державної політики є врахування регуляторними органами громадської думки на всіх етапах регуляторної діяльності, що може здійснюватися шляхом проведення громадських слухань або інших відкритих форм обговорення, надання фізичними й юридичними особами або їх об'єднаннями ініціатив, пропозицій і зауважень. Залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів, здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [38], що визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки.

Визначена форма комунікації сприяє налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів рішень. Пропозиції громадськості враховуються державними органами виконавчої влади під час прийняття рішень у публічному управлінні. Інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій з громадськістю, оприлюднюється у спеціально створеній рубриці

«Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту органу виконавчої влади. Цією постановою також затверджено типове положення про громадську раду при органах виконавчої влади. До її складу на дворічний термін роботи можуть обиратися представники інститутів громадянського суспільства, а саме: громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних засобів масової інформації. Вони мають бути зареєстрованими в установленому порядку і провадити діяльність на території України.

Участь представників громадських об'єднань у діяльності громадських рад дає підстави стверджувати про те, що вони виступають не лише об'єктом адміністративно-правового регулювання, а через відповідні правовідносини взаємодіють з органами публічної влади та впливають на їх діяльність. Так, згідно з положеннями Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» інститути громадянського суспільства можуть бути ініціаторами та учасниками громадських слухань, а також сприяти проведенню громадської експертизи відповідно [39]. Цим нормативно-правовим актом зафіксовано загальні засади щодо сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства та громадськими радами громадської експертизи діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, яка є складником механізму демократичного управління державою та передбачає надання оцінки діяльності органів державної влади, ефективності прийняття й виконання управлінських рішень, підготовки пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади.

На сьогодні важливим інструментом відкритості та прозорості діяльності влади є електронне урядування (англ. good governance, далі – е-урядування), на основі якого здійснюються нові форми комунікативної взаємодії органів державного управління та громадськістю. Зокрема е-

урядування визначається як використання інформаційно-комунікативних технологій у сфері державного управління шляхом поєднання організаційних змін та нових навичок державних службовців для підвищення рівня якості державних послуг і демократичних процесів, а також з метою зростання довіри та підтримки політики держави [54]. В умовах розвитку інформаційного суспільства концепція е-урядування є за своєю сутністю концепцією взаємодії та новою формою співпраці держави та громадян [15]. Відтак доступ до публічної інформації забезпечує участь громадян у прийнятті та впровадженні державних рішень, а також сприяє наданню якісних соціальних послуг.

Електронний уряд є механізмом державного управління, що відіграє роль засобу громадського самоуправління, який передбачає безперервність взаємодії держави і громадян, а також здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади [15]. Однак, негативним аспектом впровадження е-урядування залишається проблема забезпечення інформаційної безпеки та кібербезпеки, зокрема шляхом розроблення та впровадження нових засобів захисту інформації в інформаційно-комунікативних системах.

Цікавим та відносно новим досвідом для України є участь в європейському дослідженні щодо розвитку відкритих даних (European Data Maturity Report) [63]. Це щорічне дослідження, за результатами якого можна дізнатися рівень розвитку відкритих даних у різних країнах Європи. Оцінка здійснюється експертами за більш ніж 165 показниками, які об'єднані у чотири групи: політика відкритих даних, робота національного порталу, вплив відкритих даних на ключові сфери життя, якість даних, що публікуються. Україна вже двічі стала учасником цього дослідження впродовж 2020 та 2021 років й досягла експоненціального зростання показника розвитку відкритих даних протягом цих двох років. Якщо у 2020 році вона займала 17 місце, то у 2021 році Україна зайняла 6 місце серед 34 європейських країн-учасниць [65]. Відтак отримані результати дослідження свідчать про високі показники

розвитку відкритості даних України серед інших європейських країн і відображають перспективу країни на шляху євроінтеграції.

Отже, на основі вищезазначеного можна підсумувати, що з метою прийняття ефективних управлінських рішень представники органів державної влади зобов'язані взаємодіяти з громадськістю за допомогою налагодження комунікації, забезпечуючи при цьому інформаційну відкритість і прозорість своєї діяльності. При цьому, аналіз законодавчих та нормативно-правових актів щодо забезпечення інформаційної відкритості, прозорості та комунікативної взаємодії свідчить про те, що громадськість володіє широким колом прав, свобод та інших інструментів участі в управлінні державними справами та з метою контролю за діяльністю органів державної влади. Реалізація програм та проєктів міжнародної технічної допомоги дозволяє налагодити комунікативну взаємодію між органами державної влади та громадськістю. Відтак така взаємодія може бути ефективною лише за умови досягнення поставленої мети. У зв'язку з вищезазначеним, вважаємо, що найкращими формами комунікативної взаємодії між органами державної влади та громадськістю є: зустрічі, консультації, прийом громадян, круглі столи, семінари, конференції, засідання, наради, збори, урочисті події, громадські слухання, публічні дебати, демонстрації, презентації, виставки, брифінги, прес-конференції, прес-тури, реакція на вхідну та вихідну кореспонденцію, повідомлення у засобах масової інформації, соціальних мережах, на веб-сайтах тощо.

Висновки до першого розділу

Теоретичний аналіз окресленої проблеми дослідження свідчить про те, що проблема формування ефективної комунікативної політики між органами державної влади та громадськістю залишається актуальною. У процесі наукової розвідки встановлено, що зв'язок держави та органів державного управління реалізується шляхом формування двосторонніх стосунків та співробітництва, налагодження взаємовигідного конструктивного діалогу,

взаємодії влади і громадськості, а також спільної відповідальності. Такий зв'язок сприяє безпосередній участі громадськості у розробленні та прийнятті управлінських рішень щодо реалізації політики держави. У зв'язку з повномасштабним вторгнення Російської федерації на територію України й під час воєнного стану окреслена проблема потребує нагального доопрацювання. Процес демократичної розбудови держави передбачає налагодження ефективного механізму взаємодії органів державної влади з громадськістю з метою забезпечення ефективності управлінських рішень в системі публічної влади, інформування громадськості щодо прийнятих рішень та їх реалізацію, розвитку нормативно-правового регулювання на основі визнання демократичних цінностей та свобод. Реформування системи взаємодії органів державної влади з громадськістю спрямоване на забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності роботи державних органів з метою підвищення рівня якості життя громадян країни та розвитку громадянського суспільства.

Для прийняття ефективних управлінських рішень представники органів державної влади зобов'язані взаємодіяти з громадськістю шляхом налагодження процесу комунікації на основі дотримання принципів відкритості та прозорості власної діяльності. Аналіз законодавчо-нормативних актів показав, що громадськість володіє широким колом прав, свобод та інших інструментів участі в управлінні державними справами з метою контролю за діяльністю органів державної влади, або ж окремих посадових осіб. Так, найкращими формами комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю, які забезпечують прозорість та відкритість діяльності цих органів, є: зустрічі, консультації, прийом громадян, круглі столи, семінари, конференції, засідання, наради, збори, урочисті події, громадські слухання, публічні дебати, демонстрації, презентації, виставки, брифінги, прес-конференції, прес-тури, реакція на вхідну та вихідну кореспонденцію, повідомлення у засобах масової інформації, соціальних мережах, на веб-сайтах тощо.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

2.1. Нормативно-правові основи комунікативної політики органів державної влади з громадськістю в Україні

На сьогодні в Україні існує чимало розроблених та затверджених законодавчих та нормативно-правових актів, які регламентують процес комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю. У зв'язку зі значною кількістю затверджених законодавчо-нормативних актів щодо регулювання цієї діяльності, існують деякі труднощі, пов'язані першочергово з тим, що низка цих законодавчих та нормативно-правових актів вступають у суперечність між собою. Окрім цього, низка положень цих актів характеризуються декларативністю і неможливістю їх практичного втілення.

Комунікативна діяльність в державному управлінні здійснюється на основі Конституції України, законів України, постанов Кабінету Міністрів України, положень Цивільного та Кримінального кодексів України, а також низки інших нормативно-правових актів, які унормовують основні засади інформаційної діяльності та комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю в Україні.

Крім того, існує необхідність розкрити основні міжнародні законодавчі акти, які стали підґрунтям для розроблення положень щодо комунікативної взаємодії органів влади та громадськості. Закріплення європейських принципів і стандартів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю у законодавстві України забезпечує інтеграцію нашої країни до Європейського Союзу, зокрема окреслене здійснювалося шляхом уніфікації і стандартизації правил та процедур взаємодії органів державної влади та громадян. Відтак на основі окремих міжнародно-правових актів, які Україна ратифікувала, здійснюється

регулювання сфери взаємодії органів державного управління та громадськості, а саме:

- Загальної Декларації прав людини, ратифікованої Верховною Радою України у 1950 року [12];

- Міжнародного пакту Організації Об'єднаних Націй про громадянські та політичні права, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР 19 жовтня 1973 року [30];

- Європейської Хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою України 15 липня 1997 року [11];

- Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини), ратифікованої Верховною Радою України 17 липня 1997 року [23].

- Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних Рада Європи, ратифікована Верховною Радою України 6 липня 2010 року [22];

- Рекомендації Ради Європи № R (81) «Про право доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні органів державної влади» [51].

У першому розділі наукового дослідження розкрито деякі аспекти щодо нормативно-правового забезпечення принципів прозорості та відкритості влади. Однак, вважаємо за необхідне розглянути загальні аспекти нормування інформаційно-комунікативної діяльності. Так, основою такої діяльності є 34 стаття Конституції України, в якій зазначено, що кожному громадянину гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, а також те, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір. Проте у статті зазначено, що це право може обмежуватися законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної

конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [24].

Зокрема, стаття 38 Конституції України наголошує на тому, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [24].

Стаття 40 Конституції України передбачає необхідність взаємодії органів державної влади з громадськістю. Так, відповідно до положення цієї статті усі громадяни 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 дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [24].

Цивільним кодексом України унормовано цивільні відносини (особисті майнові та немайнові), зокрема щодо тих відносин, які виникають під час комунікацій у публічній сфері. Оскільки комунікативний процес першочергово передбачає обмін інформацією, вважаємо за необхідне розкрити зазначене поняття відповідно до законодавства України. Стаття 200 Цивільного кодексу України фіксує, що інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [57].

В Україні відповідно до розпорядження Кабінету України від 13 січня 2010 року схвалено Концепцію проекту Закону «Про основні засади державної комунікативної політики» (далі – Концепція). Схвалення вищезазначеної Концепції стало важливою передумовою для розвитку демократії та громадянського суспільства в Україні. Положення Концепції спрямовані на налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю [48]. Очікуваним результатом ухвалення Концепції було прийняття Закону України

«Про основні засади державної комунікативної політики». Однак, впродовж цих років законодавчими органами не розроблено відповідний закон.

Важливим законодавчим актом щодо правового забезпечення процесу взаємодії органів державної влади з громадськістю є Закон України «Про інформацію» [43]. Цим Законом визначено підгрунття інформаційної діяльності в Україні, зокрема щодо основних принципів інформаційних відносин, напрямів державної інформаційної політики, видів інформації, основних засад діяльності журналістів, засобів масової інформації та їх працівників, а також щодо відповідальності за порушення законодавства про інформацію. Так, статтею 6 вищезазначеного Закону передбачено гарантії права на інформацію, відповідно до положень якої право на інформацію реалізується шляхом [43]:

- створення механізму реалізації права на інформацію;
- створення можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів;
- виконання обов'язку суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення;
- виконання обов'язку суб'єктів владних повноважень визначити спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації;
- здійснення державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію;
- встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Порушення норм Закону України «Про інформацію» передбачає дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до положень інших законів України. Стаття 28 Закону [43] наголошує на неприпустимості зловживання правом на інформацію, зокрема стосовно того, що інформація не може бути використана

для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Положення вищезазначеної статті є особливо актуальними в умовах воєнного стану.

Право громадян України вносити пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів державної влади та посадових осіб, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних та громадських організацій реалізується на практиці за допомогою Закону України «Про звернення громадян» [42]. Цей Закон забезпечує громадянам України можливості брати участь в управлінні державними і громадськими справами, для впливу з метою вдосконалення 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 порушення.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про звернення громадян» 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 [42]. Також у цьому Законі містяться положення щодо роботи зі зверненнями громадян, уточнено порядок розгляду цих звернень та відповідальність за порушення законодавства.

Згідно з положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації», [37] визначено порядок здійснення та забезпечення права громадянам України на доступ до інформації, якою володіють суб'єкти владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, що

становить суспільний інтерес. Так, статтею 3 гарантовано забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації.

У цьому Законі подано загальні положення щодо сутності публічної інформації та роботи з нею, визначено порядок доступу до публічної інформації, зокрема щодо інформації з обмеженим доступом, суб'єктів відносин у цій сфері, порядок реалізації цього права за інформаційним запитом, порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації.

Доступ до публічної інформації реалізується шляхом [37]:

1) 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; будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитом.

Суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є [37]:

1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень;

2) розпорядники інформації – суб'єкти (суб'єкти владних повноважень; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень; суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку; юридичні особи публічного права);

3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації.

Розпорядник інформації несе відповідальність за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи щодо обробки, систематизації, аналізу та контролю виконання запитів на інформацію та надання консультацій під час обробки запиту, а також оприлюднення публічної інформації. Відповідальність за порушення

законодавства про доступ до публічної інформації несе особа, яка вчиняє такі правопорушення [37]:

- 1) ненадання відповіді на запит;
- 2) ненадання інформації на запит;
- 3) безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію;
- 4) неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону;
- 5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації;
- 6) несвоєчасне надання інформації;
- 7) необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом;
- 8) нездійснення реєстрації документів;
- 9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів.

З метою унормування порядку донесення публічної інформації щодо діяльності органів державної влади до громадськості засобами масової інформації прийнято Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [46], який визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування. У тексті Закону зміст поняття «висвітлення діяльності державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні» подано як «одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів» [46].

Вищезазначений Закон окреслює загальні засади висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації, визначає порядок фінансування засобів масової

інформації по висвітленню діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, описує діяльність інформаційних служб та засобів масової інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування, форми і порядок висвітлення діяльності цих органів аудіовізуальними та друкованими засобами масової інформації, а також інші положення.

Важливим нормативно-правовим актом є Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [38], якою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Однак, відповідно до внесених змін і доданого пункту 8, в п'ятому положенні цього пункту зазначено, що на період воєнного стану на території України на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади інформація щодо діяльності громадської ради може за рішенням органу не оприлюднюватися або оприлюднюватися не в повному обсязі (з подальшим оприлюдненням протягом шести місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану) [38]. У пункті 11 затвердженого Порядку чітко визначено форми проведення консультацій: безпосередні форми (публічне громадське обговорення, електронні консультації) та опосередкована форма (вивчення громадської думки) [38]. Результати проведення таких консультацій враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

З метою сприяння активної участі громадськості у державних справах було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [39]. Цією Постановою було визначено процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства та

громадськими радами громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, що передбачає оцінювання діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

У вищезазначеній Постанові [39] вказано, що громадська експертиза є складником механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. У Порядку також надано тлумачення поняттю «інститути громадянського суспільства», під яким розуміють громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [39].

На шляху до децентралізації та забезпечення права участі громадян в прийнятті державних рішень в межах територіальних громад важливе значення має Закон України «Про органи самоорганізації населення» [45]. Так, згідно з пункту 3 статті 3 вищезазначеного Закону основними завданнями органів самоорганізації населення є [45]:

- 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Також відповідно до пункту 2 Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [47] оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом:

- розміщення і постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» та цього Порядку на офіційних веб-сайтах;

- функціонування та модернізація Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України (далі – Єдиний веб-портал), призначеного для інтеграції офіційних веб-сайтів (веб-порталів) органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

Проблема комунікативної взаємодії тісно пов'язана з інформаційною діяльністю органів державної влади. Відтак, крім вищезазначених законодавчих та нормативно-правових актів, регулювання проблеми комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю частково здійснюється на основі положень, що унормовують цю діяльність, а саме: Цивільного кодексу (2003 р.), Кримінального кодексу (2001 р.), Бюджетного кодексу (2010 р.), Закону України «Про захист персональних даних» (2010 р.), Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992 р.), Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (1993 р.), Закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» (2014 р.), Закону України «Про інформаційні агентства» (1995 р.), Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (1997 р.), Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003 р.), Закон України «Про електронний цифровий підпис» (2003 р.), Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки» (2007 р.), Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів

Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» (2011 р.), Постанови Кабінету Міністрів України «Питання системи обліку публічної інформації» (2011 р.), Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» (2015 р.). Цими законодавчими та нормативно-правовими актами регулюються питання накопичування, зберігання та використання інформації, встановлені вимоги щодо доступності інформації про бюджет, діяльність засобів масової інформації щодо висвітлення роботи органів державної влади та окремих посадових осіб, а також зазначені положення щодо організації документообігу в органах державної влади та функціонування відповідних структурних підрозділів у них.

Важливу роль в системі державної інформаційної політики має відігравати нормативно-правове регулювання функціонування міжнародних інформаційних систем та друкованих і електронних засобів масової інформації в Україні [29]. З метою забезпечення вільного обігу інформації та забезпечення громадянам реалізації конституційного права на пошук інформації, отримання, виробництво та розповсюдження. Особливої актуальності набуває проблема розвитку співпраці держави із засобами масової інформації, бо саме вони виконують роль первинного джерела інформації, а також є соціальною інституцією, яка реалізує державну інформаційну політику. У зв'язку з означеним існує необхідність у розробленні правових, організаційних і економічних механізмів діяльності засобів масової інформації з метою забезпечення повноцінного балансування між інтересами громадян та держави, недопущення встановлення їх монополізації, допомога у виконанні функції об'єктивного і неупередженого інформування суспільства про різноманітні події. Зокрема існує необхідність щодо регулювання проблеми доступу до інформації журналістів, правової охорони особистої таємниці в засобах масової інформації, захисту від недостовірної інформації. Відтак необхідно унеможливити підпорядкування засобів масової інформації кон'юнктурним інтересам, забезпечити прозорість їхньої діяльності та не допустити тиск на

них шляхом надання повної та достовірної інформації. Однак, необхідно також унеможливити здійснення негативного інформаційно-психологічного впливу на Україну іноземних засобів масової інформації, також поширення ними тенденційної, неповної або упередженої інформації. Зокрема засобами масової інформації Російської федерації, які будь-яким способом намагаються впродовж багатьох років дискредитувати діяльність України на міжнародній арені, а також поширювати пропаганду на тимчасово окупованих територіях.

Отже, проведений аналіз нормативно-правового забезпечення показав, що комунікативна діяльність органів державної влади унормовується положеннями багатьох законодавчих та нормативно-правових актів, зокрема щодо регулювання інформаційної діяльності. Це забезпечує регулювання багатьох актуальних питань цієї діяльності. Однак, з урахуванням ситуації, яка склалася в останні роки і пов'язана з поширенням коронавірусної інфекції, а від 24-го лютого 2022 р. - з повномасштабним вторгненням Російської федерації на територію України, рівень правового регулювання питання налагодження комунікації між органами державної влади і громадськістю не повною мірою забезпечує потреби останньої. Відтак перед органами державної влади та окремими посадовими особами постають нові виклики, зокрема щодо удосконалення комунікативної взаємодії з громадськістю, створення нових механізмів взаємодії.

2.2. Особливості комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості

Взаємодія органів державної влади з громадськістю наразі набуває актуальності, оскільки у демократичній державі влада не може ефективно функціонувати без конструктивного діалогу з громадянським суспільством. Демократизація політичного життя, децентралізація влади, проведення євроінтеграційних реформ та повномасштабне вторгнення Російської федерації на територію України відбуваються в умовах ускладнення простору політичної комунікації, а також урізноманітнення технологій комунікативної

взаємодії. В останні роки відбувалася диверсифікація джерел інформації та покращення технічного забезпечення влади і громадян. Саме тому важливого значення за таких обставин набуває готовність і здатність органів державного управління та місцевого самоврядування використовувати ефективні механізми взаємодії з громадськістю, зокрема безпосередньо (із залученням громадських організацій) та опосередковано (за допомогою мас-медіа).

На думку І. Колосовської, комунікація в державному управлінні є важливим складником діяльності державних органів, що полягає у використанні різноманітних технологій та шляхів здійснення інформаційної взаємодії з громадськістю [20]. Дослідниця зауважує, що проблема ефективної комунікації набуває актуальності у зв'язку з трансформацією форм взаємозв'язків органів державної влади з громадськістю, вдосконаленням управлінських підходів та механізмів. Комунікативна діяльність є однією з функцій управління, що спрямована на формування позитивного іміджу інститутів влади у суспільній свідомості; вчасне реагування на поведінку громадськості для задоволення потреб та інтересів; досягнення взаємовигідних відносин влади з громадськістю шляхом сприяння ефективній взаємодії.

У 2014 році було створене Міністерство інформаційної політики України, метою діяльності якого було забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема щодо питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів; забезпечення здійснення реформ засобів масової інформації щодо поширення суспільно важливої інформації [32]. Це Міністерство було реорганізоване у 2019 році з ліквідацією функцій та повноважень. Наразі в Україні діє Міністерство культури та інформаційної політики, повноваження якого значно розширилися на основі культурного складника. Це Міністерство відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері культури, державної мовної політики, популяризації України у світі, державного іномовлення, інформаційного суверенітету України (у

частині повноважень з управління цілісним майновим комплексом Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ») та інформаційної безпеки, а також забезпечення формування та реалізацію державної політики у сферах відновлення та збереження національної пам'яті, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні, мистецтв, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей [52].

У 2020 році Міністерством культури та інформаційної політики України та Секретаріатом Кабінету Міністрів України спільно з проєктом «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України», що реалізується ІСАР «Єднання» (Ініціативний центр сприяння активності та розвитку громадського почину) у партнерстві з Українським незалежним центром політичних досліджень та Центром демократії та верховенства права розпочато інформаційну кампанію «Громадянське суспільство та влада – кращі практики співпраці», яка відтоді проводиться щорічно [14]. У 2022 році у межах кампанії відбувся конкурс історій «Громадянське суспільство, бізнес та влада – кращі практики співпраці». Цей конкурс історій покликаний популяризувати успішну тристоронню співпрацю між секторами та результати їхньої спільної роботи задля розвитку суспільства відповідальних громадян, а також сприяти тісній взаємодії органів державної влади з громадськістю з метою задоволення потреб та інтересів громадян.

У зв'язку з проведенням реформи децентралізації значних змін набули форми, засоби та види комунікації влади та громадськості. На сьогодні широкого вжитку набули саме засоби масової комунікації. Якщо раніше комунікації між владою та населенням полягали в особистому спілкуванні представників влади і населення, то на сучасному етапі розвитку технологій з'явився особливий вид масової комунікації – від друкованих засобів і електронних засобів (телебачення, радіо) комунікації до Інтернет-комунікацій, які характеризуються високою швидкістю передавання та поширення інформації. Застосування Інтернет-комунікацій (інформаційно-

комунікаційних систем – ІКС) дозволяє утримувати великий обсяг інформації і сприяти розвитку громадянського суспільства [26]. Процес Інтернет-комунікації сприяє налагодженню ефективного діалогу між органами державної влади та суспільством, дозволяє здійснювати взаємодію представників влади безпосередньо з цільовою аудиторією й відповідно отримувати зворотну реакцію. Однак, як зазначає О. Коврига, встановлення довірчої взаємодії між органами державної влади та громадськістю можна досягнути шляхом співпраці на основі принципів гласності, відкритості та прозорості при прийнятті управлінських рішень [19, с. 113].

Важливим складником діалогу між органами державної влади та громадськістю є консультації за допомогою громадських слухань, симпозіумів, конференцій, різних форм опитувань, цілодобових «гарячих ліній» для звернень, а також шляхом застосування інформаційних технологій, що використовуються з метою залучення громадян у процесі ухвалення рішень. Відтак під публічними консультаціями варто розуміти двосторонній процес спілкування між органами державної влади та громадськістю, мета якого полягає у залученні громадян до обговорення урядової політики, яка впливатиме на їхнє життя [27].

Публічні консультації проводяться органами державної влади з метою:

- збирання інформації, необхідної для формування державної політики;
- залучення більшої кількості громадян до розгляду суспільних питань;
- забезпечення участі різних неурядових груп (стейкхолдерів) у процесі формування та реалізації національної політики;
- вимірювання впливу урядових рішень на зацікавлені сторони;
- надання консультацій щодо суперечливих і складних рішень, які вплинуть на економічні, соціальні чи політичні інтереси окремих громадян чи груп громадян більше, ніж інших;
- здобуття підтримки громадян щодо ухвалення певного політичного рішення;
- вдосконалення процесу прийняття рішень;

- визначення пріоритетів і потреб усіх зацікавлених сторін;
- сприяння підвищенню рівня обізнаності громадськості.

Водночас публічні консультації відіграють роль інструмента для громадян:

- підвищення рівня якості державної політики;
- участь у демократичному врядуванні;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органів державного управління. Установлення довірчих стосунків з громадськістю можливе лише за умови дотримання принципів гласності, відкритості та прозорості щодо прийняття рішень. Такі рішення мають ґрунтуватися на цілісності, системності, достовірності та технологічній гнучкості. Цього результату можна досягнути шляхом забезпечення двосторонньої системної комунікації, публічності та підконтрольності діяльності органів державної влади. Саме тому публічні консультації спрямовані на розуміння потреб та інтересів громадськості з метою їх забезпечення, встановлення діалогу між органами державної влади та громадськості, а також формування державної політики.

Залучення громадян України до участі в управлінні державними справами унормовано на законодавчому рівні. Так, Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України] визначено, що консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Як показує досвід розвинутих демократичних країн, для забезпечення ефективної діяльності законодавчого органу необхідно залучати громадськість до законотворчого процесу, а також до обговорення, прийняття та впровадження політичних рішень. Одним із основних чинників

ефективності парламенту має бути формування нової стратегії представництва громадськості за допомогою постійного системного діалогу. Такому діалогу сприяє розвиток і поширення Інтернет-технологій. Відтак демократичний розвиток країни можливий лише за умови громадської участі у процесі прийняття політичних рішень.

Варто зауважити, що на сучасному етапі значного розвитку набули Інтернет-комунікації, яким притаманна висока швидкість передавання та поширення інформації. Використання Інтернет-комунікацій (інформаційно-комунікаційних систем, далі – ІКС) дозволяє утримувати великий обсяг інформації і сприяти розвитку громадянського суспільства. Процес Інтернет-комунікації сприяє формуванню ефективного діалогу між органами державної влади та громадськістю, дозволяє здійснювати взаємодію представників влади безпосередньо з цільовою аудиторією і відповідно отримувати зворотну реакцію.

Інформаційно-комунікаційні технології наразі відіграють важливу роль у розвитку громадянського суспільства щодо розширення функції соціального контролю влади. Також спрощується і зворотній зв'язок – формування суспільної думки.

Відповідно до рекомендацій Європейського Парламенту щодо внутрішнього реформування Верховної Ради з метою вдосконалення її інституційної спроможності ще однією ініціативою стало розроблення порталу громадського обговорення законопроектів, розробленого за підтримки Програми USAID РАДА та за ініціативи Управління комп'ютерних систем Апарату Верховної Ради України. Крім того, серед цифрових сервісів запропоновано низку інших можливостей для участі громадськості в управлінні державою. Нині за допомогою цифрових сервісів Електронного кабінету громадянина [10], який розміщено на сайті Верховної Ради, зареєстровані громадяни мають право на:

- створення письмового звернення до відповідного органу особисто, або ж через уповноважену особу [Про звернення громадян: Закон України від ...];

- створення, або ж підписання електронних петицій;
- запит щодо отримання публічної інформації;
- обговорення поданих на розгляд до комітетів законопроектів;
- запис на відвідування засідання Верховної Ради щодо розгляду та ухвалення певних законопроектів та рішень;

- ознайомлення із відкритими даними та законодавством України. Відтак цей портал дозволяє громадянам заздалегідь ознайомитися з законопроектами, що мають бути винесені на обговорення парламенту, перебувають на розгляді профільних комітетів, а також взяти участь у їх обговоренні. Окрім цього, зазначене уможлиблює вдосконалення прозорості діяльності та довіру до комітетів, що є частиною комплексної програми відкритості комітетів.

В Україні одним із найпоширеніших напрямів роботи органів державної влади з громадськістю є офіційні звернення (запити). Звернення громадян є дієвим інструментом розбудови демократії, що забезпечує участь громадян у прийнятті та впровадженні управлінських рішень, а також уможлиблює здійснення контролю за діяльністю державних службовців з метою забезпечення принципів прозорості та підзвітності їх діяльності [59]. Проте, ураховуючи нинішню ситуацію, інститут звернень потребує вдосконалення, зокрема шляхом впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів державної влади та посадових осіб. Оскільки, як зазначалося вище, такі технології сприяють налагодженню діалогу між владою та суспільством, дозволяють простежити запити громадян щодо окремих соціальних проблем, а також проаналізувати результати отриманих електронних звернень з метою доступу до широкої громадськості.

Ще одним інструментом участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень є всенародний референдум, який передбачає волевиявлення громадян, прийняття ними рішень із суспільно значимих питань за допомогою голосування. На рівні місцевого самоврядування має забезпечуватися організація та проведення референдуму, а також впровадження результатів голосування населення. Всенародний референдум є

безпосереднім виявленням демократії та є формою здійснення безпосередньої політичної участі територіальної громади щодо управління місцевими справами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Так, у 2021 році було ухвалено Закон України «Про всенародний референдум» [34]. Цим Законом визначено правові засади здійснення народного волевиявлення через всеукраїнський референдум, його організацію та порядок проведення. Так, відповідно до пункту 1 статті 3 предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання [34]:

- 1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;
- 2) загальнодержавного значення;
- 3) про зміну території України;
- 4) про втрату чинності законом України або окремими його положеннями. Таким чином, місцевий референдум є ефективним механізмом впливу громадян на прийняття рішень.

Також важливим механізмом створення належних умов для участі громадян у формуванні та реалізації державної політики є громадська експертиза. Відповідно до визначення, яке зазначене в Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (далі – громадська експертиза) є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [33]. Органи державного управління зобов'язані допомагати інститутам громадянського суспільства щодо проведення відповідного аналізу, надання необхідної інформації для проведення експертизи та врахування підготовлених пропозицій під час вирішення питань поточної діяльності. Однак, ця Постанова Кабінету

Міністрів не поширюється на органи місцевого самоврядування, для них вона носить лише рекомендаційний характер. У зв'язку з означеним можна сформулювати перелік певних недоліків щодо виконання цієї Постанови:

- врахування результатів громадської експертизи є не обов'язковим при прийнятті політичних рішень;
- для органів місцевого самоврядування Постанова Кабінету Міністрів України має лише рекомендаційний характер;
- можливість лише письмового запиту на проведення громадської експертизи, хоча це суперечить розвитку електронного урядування в Україні;
- законодавством не встановлено чітких вимог до громадянських інститутів та експертів, які ініціюють проведення громадської експертизи;
- фінансування громадської експертизи відбувається за рахунок коштів громадського інституту;
- відсутність розробленого механізму запобігання конфлікту інтересів під час проведення громадської експертизи. За допомогою виявлених недоліків можна значно удосконалити процедуру проведення громадської експертизи на законодавчому рівні.

Важливу роль відіграє налагодження зворотного зв'язку з громадськістю на місцевому рівні. З метою залучення громадськості до процесу прийняття рішень виникає необхідність інформувати громадян про заплановані консультації, поширювати інформацію про отримані результати, а також встановлювати зворотний зв'язок з громадськістю. Однак, як і у випадку з Постановою Кабінету Міністрів України «Про проведення громадської експертизи» [33], Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [38] має рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування, хоча обов'язковою є для виконання органами виконавчої влади. Відтак існує необхідність у розробленні нормативно-правових актів, що унормовуватимуть порядок проведення консультацій з членами територіальної громади щодо місцевих справ.

Одним із важливих механізмів зв'язку з громадськістю є взаємодія з органами самоорганізації населення. Порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення регулюється Законом України «Про органи самоорганізації населення» [45]. Згідно з пунктом 1 статті 3 орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Відповідно до цього Закону обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території [45].

Важливою ініціативою на регіональному рівні є те, що органами місцевого самоврядування здійснюється щорічна організація і проведення SWOT-аналізу сильних і слабких сторін діяльності територіального самоврядування та громадськості, зокрема щодо комунікативної взаємодії. Така практика поширена і в європейських країнах, де значного застосування набули інструменти маркетингових комунікацій в державному управлінні.

Окрім цього, варто зауважити, що на ефективність комунікативної взаємодії та налагодження діалогу з населенням впливає також рівень комунікативної компетентності державних службовців. Саме тому вважаємо за необхідне сприяти підвищенню рівня комунікативної компетентності державних службовців шляхом курсів підвищення кваліфікації та розроблених курсів на різних освітніх платформах. Упродовж останніх років значного поширення набула практика підвищення рівня компетентності державних службовців з питань комунікації та взаємодії з громадськістю в процесі реалізації посадових повноважень, а також розвитку комунікативних навичок. Так, на базі закладів вищої освіти та освітніх установах на основі короткострокової практико-орієнтованої освітньої програми щодо комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю здійснюється підготовка державних службовців до комунікативної діяльності. Така підготовка здійснюється за погодженням з Національним агентством

України з питань державної служби. Наприклад, у 2020 році державні службовці мали змогу навчатися на практико-орієнтованій освітній програмі «Комунікація і взаємодія» в Національному педагогічному університеті імені М. П. Драгоманова. На сайті Національного агентства України з питань державної служби [49] розміщено інформацію, що в грудні 2022 року така підготовка здійснюватиметься в Херсонському національному технічному університеті («Комунікація та взаємодія у публічному управлінні»). Також в грудні заплановане професійне навчання державних службовців за короткостроковою освітньою програмою «Реалізація державної інформаційної політики: доступ до публічної інформації, електронне урядування та електронна демократія» на базі Національного технічного університету «Дніпровська політехніка». Такі освітні програми є складником процесу підвищення кваліфікації державних службовців. Окрім цього, підготовка державних службовців до комунікативної діяльності може реалізовуватися на безкоштовних освітніх ресурсах. Наприклад, на освітній платформі Prometheus запропоновано курс «Взаємодія органів державної влади з громадськістю».

Упродовж останніх дев'яти місяців відкритої агресії Росії проти України актуальності урядові комунікації набули трохи іншого змісту. Хоча в кризових та екстрених ситуаціях дещо спрощується механізм інформування громадськості, проте одним із основних завдань органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб є безперервне та достовірне інформування громадськості про поточну ситуацію в країні. Так, урядова комунікація в умовах воєнного стану є системною і відбувається на різних рівнях. Зокрема кожен орган державної влади має інформувати щодо свого напрямку діяльності, а також пояснювати, як громадськості вести особисту комунікацію, що можна говорити й показувати, а що – ні. Окрім цього, урядові комунікації також зобов'язані боротися з фейками в інформаційному просторі.

Натомість під час воєнних дій важливо оголошувати позитивні моменти (наскільки це можливо в умовах війни), наприклад: кількість новонароджених дітей, одруження, нагородження воїнів, гасла про майбутню перемогу та віру в українську націю [13]. Так, нині жоден із каналів урядової комунікації не повідомляє точні втрати особового складу й техніки української армії. Однак, щодня оголошують втрати ворога. Це допомагає підтримувати психологічний стан і мотивацію громадян.

Основними принципами урядової комунікації в умовах війни є: омніканальність (використання різних каналів), швидкість, безперервність, узгодженість, зрозумілість, відсутність оцінювальних суджень, акцент на малих та великих перемогах, надання впевненості та відчуття впевненого керівництва, підтримка віри в українських захисників та перемогу. Таким чином, дотримання вищезазначених принципів під час воєнного стану забезпечує інформування громадян щодо поточних подій не лише з метою інформування, а й для підтримки їх психологічного стану.

Одним із яскравих зразків діджиталізації у сфері інформаційної та комунікативної політики є реалізація проєкту «Держава в смартфоні» та створення єдиного порталу державних послуг «Дія: Державні послуги онлайн» [8]. До 2024 року Міністерство цифрової трансформації України усі державні послуги мають бути переведені в електронний формат. Позитивною стороною такого процесу є вдосконалення процесу надання послуг державою, швидкість та зручність їх отримання громадянами, унеможливлення корупції, а також зростання іміджу органів державної влади. Однак, навіть розвинуті демократичні країни не ризикують створювати подібні портали, оскільки завжди існує ризик витоку персональних даних клієнтів, або ж масовані кібератаки на сайти різних міністерств та відомств.

Особливого розвитку як інструменти комунікації влади з громадськістю набули соціальні мережі та Інтернет-комунікації. Наразі ці інструменти є невід'ємним складником інформування громадян та їх залучення до процесу прийняття рішень. Існує чимало телеграм-каналів, які пропонують швидкий

перегляд новин, або ж є офіційними каналами різних політичних партій та органів виконавчої влади щодо інформування населення.

На сьогодні в умовах можливого блекауту особливо актуальним є визначення порядку організації громадян та їхніх подальших дій в такій ситуації, оскільки за таких обставин імовірно повне зникнення телефонного зв'язку і мережі Інтернет. За цих умов обов'язковим є інформування громадян про можливі ризики, адреси пунктів обігріву, а також оголошення переліку предметів та засобів першої необхідності. Відтак комунікації в державному управлінні за умови воєнного стану набувають особливого значення та є важливою умовою протистояння ворогові і забезпечення життя та здоров'я громадян країни.

Отже, дослідження особливостей комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості засвідчує, що в сучасних умовах під час воєнного стану комунікація влади і суспільства є важливим інструментом змін, зокрема за допомогою соціальних мереж та засобів Інтернет-комунікації. До основних механізмів забезпечення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськістю належать: Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, Постанова Кабінету Міністрів України «Про проведення громадської експертизи» Закон України «Про органи самоорганізації населення», Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» тощо.

Висновки до другого розділу

Аналіз нормативно-правового забезпечення свідчить про те, що у вітчизняному законодавстві існує чимало ухвалених законодавчих та нормативно-правових актів щодо унормування процесу комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю. Однак, частина цих нормативно-правових актів вступає в суперечність між собою, а деякі з них носять виключно декларативний характер. До основних законодавчих актів,

які регулюють комунікативну діяльність органів державного управління, належать: Конституція України; положення Цивільного та Кримінального кодексів України; Закон України «Про інформацію»; Закон України «Про звернення громадян»; Закон України «Про доступ до публічної інформації»; Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» та ін. Зокрема була розроблена Концепція проекту Закону «Про основні засади державної комунікативної політики». Цей Закон мав окреслити напрям розвитку цієї сфери, проте наразі його досі не прийнято. Відтак, варто зауважити, що в умовах повномасштабного вторгнення Росії на територію України існує необхідність доопрацювання законодавчо-нормативного забезпечення комунікативної діяльності органів влади та громадськості, а також щодо створення нових механізмів взаємодії.

Одними з найважливіших механізмів взаємодії органів державного управління та громадськості є проведення консультацій; громадські звернення (запити); проведення громадських експертиз; діяльність органів самоорганізації населення; організація SWOT-аналізу сильних і слабких сторін територіального самоврядування та громадськості, зокрема щодо комунікативної взаємодії; достатній рівень комунікативної компетентності державних службовців для налагодження діалогу з громадськістю; застосування громадянами електронного порталу «Дія: Державні послуги онлайн» тощо. Нині комунікація влади та громадськості є важливим інструментом змін, зокрема шляхом використання соціальних мереж та засобів Інтернет-комунікації.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю

Комунікативна політика розвинутих демократичних країн свідчить про наявність запиту на чітке формулювання мети, завдань та методів комунікації із застосуванням різних каналів зв'язку та створенням спеціальних органів управління комунікативною діяльністю влади з громадськістю та засобами масової інформації. Налагодження стратегічної комунікації органів державної влади України й реалізація найкращих світових практик взаємодії з громадськістю має практичну цінність. Наразі окреслена проблема потребує пошуку шляхів вдосконалення комунікативної політики влади.

На сучасному етапі розвитку публічного управління в розвинутих країнах світу для інформування населення щодо діяльності органів державної влади та тих процесів, які відбуваються у сфері державної політики, впроваджено комунікаційні стратегії. Наявність таких стратегій розвитку комунікацій та їх чітка структура дозволяє органам державного управління реалізувати завдання щодо інформування громадськості з питань реалізації державних ініціатив та впровадження соціальних послуг та сервісів. Варто зауважити, що систематичне висвітлення об'єктивної інформації про усі державні ініціативи та можливості сприяє підвищенню рейтингу органів державної влади, або ж окремих державних службовців.

Публічні комунікації в країнах Європейського Союзу є інструментом для забезпечення міжнародної і безпекової політики, стратегічного партнерства з цільовою аудиторією на міжнародній арені та регіонального співробітництва з європейськими країнами. Так, під стратегічними комунікаціями розуміють низку систематичних і узгоджених заходів, що організовують на стратегічному, оперативному й тактичному рівнях, а також

інформують цільову аудиторію щодо наявності ефективних каналів з метою просування і підтримки конкретних типів поведінки суспільства [55, с. 190].

На сьогодні в більшості розвинутих демократичних країнах існує офіційно розроблена стратегія державної комунікативної політики, що дозволяє державним органам взаємодіяти між собою на законодавчому рівні та забезпечує комунікативну взаємодію з громадськістю. У Європейському Союзі засновано департаменти стратегічних комунікацій, які безпосередньо здійснюють планування стратегій для органів державного управління. Це дозволяє дотримуватись принципів відкритості та прозорості влади, а також налагодити ефективну взаємодію з громадськістю.

Одним із важливих інструментів вдосконалення стратегічної комунікації є здійснення моніторингу засобів масової інформації, вивчення громадської думки та врахування результатів таких досліджень під час процесу підготовки проєктів рішень, створення та впровадження медіакампаній та комунікативних стратегій, а також розроблення професійних стандартів та заходів щодо професійного розвитку для співробітників підрозділів, які відповідають за реалізацію комунікативної політики [53, с. 61-62]

В останні десятиліття значного розвитку набула система маркетингових комунікацій в державному управлінні розвинутих країн, зокрема щодо впровадження маркетингових технологій, формування нової управлінської парадигми, а також зміни філософії управління. Відтак на сьогодні застосування системи маркетингових комунікацій в державному управлінні є одним із необхідних важелів для перетворення бюрократичного управління в соціально-орієнтоване.

Ураховуючи те, що у 2022 році Україна стала кандидатом в члени до Європейського Союзу, надзвичайно актуальним є вивчення досвіду комунікативної взаємодії з громадськістю саме європейських країн. Оскільки досі залишається невизначеною комунікативна стратегія, також особливе

значення має налагодження комунікації з населенням в цей кризовий період, який переживає Україна.

Досліджуючи досвід комунікативної політики Великої Британії, можна стверджувати, що ця країна має досить розвинену систему державних комунікацій. Варто зауважити, що в цій країні поширена громадсько-центрична модель комунікацій, етапами реалізації якої є: аналіз проблеми, прийняття рішення та його реалізація. Водночас під час процесів планування та підготовки комунікаційних процесів здійснюється аналіз реальних потреб громадян, а також їх ставлення до урядових ініціатив. Так, наразі функціонує урядовий портал Directgov, який має складну і розгалужену структуру, однак містить простий інтерфейс, за допомогою якого громадяни можуть знайти необхідну інформацію [4, с. 16].

Комунікативна політика у Великій Британії здійснюється за певними напрямками, а саме:

- координація діяльності органів державної влади;
- використання інноваційного досвіду під час кваліфікації державних службовців, зокрема щодо підвищення рівня комунікативної компетентності;
- постійне зростання рівня професійності у цій сфері.

У країні функціонує Урядовий комунікаційний центр, виконавчий директор з урядових комунікацій є головним державним службовцем з питань комунікацій. Також цей фахівець відповідає водночас за комунікативну діяльність прес-служби прем'єр-міністра Ради національної безпеки, Групи ефективності і реформ, а також сприяє створенню спільних комунікативних центрів [2].

В Іспанії реалізацію державної комунікативної політики здійснює Генеральний директорат з питань комунікації, очолюваний державним секретарем з питань комунікації, який водночас виконує обов'язки прес-секретаря уряду. Цей підрозділ підпорядковується віце-прем'єр-міністру у справах уряду. Основними напрямками діяльності Генерального директорату з питань комунікацій є [2]:

- інформаційний супровід діяльності уряду та прем'єр-міністра;
- розроблення стандартів для взаємодії із засобами масової інформації;
- висвітлення діяльності уряду країни на міжнародному рівні.

Однак, серед недоліків комунікативної політики в Іспанії відсутність чіткої стратегії комунікативної діяльності та її ситуативне вибудовування.

Щодо практики впровадження комунікативної політики Нідерландів результати аналізу свідчать про те, що така політика відіграє важливу роль в країні, оскільки управління нею напряму підпорядковане прем'єр-міністру. Так, починаючи з 50-х років ХХ століття в Королівстві особисту відповідальність за проведення комунікативної політики покладено на прем'єр-міністра, а відповідальність за інформаційне забезпечення діяльності відповідних сфер – на міністрів [2].

На сучасному етапі розвитку цієї країни забезпечення реалізації комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю відповідають такі структурні підрозділи, яким надано різний статус та повноваження, зокрема [2]:

- Інформаційна Рада (консультативно-дорадчий орган при прем'єр-міністрі та Раді міністрів), яка розробляє рекомендації прем'єр-міністру та Раді міністрів щодо провадження комунікативної політики уряду;

- Державна інформаційна служба (Генеральний директорат Міністерства із загальних питань), що безпосередньо здійснює комунікативну політику влади, забезпечує інформаційний складник діяльності органів влади та координує процес обміну інформацією між різними міністерствами зокрема щодо цілодобового перегляду відкритих даних;

- Державна служба комунікацій (допоміжний орган при відомчому агентстві Міністерства із загальних питань), яка сприяє процесу встановлення та налагодження зв'язків з громадськістю різних міністерств і відомств, надаючи послуги у сфері комунікацій;

- Академія державної комунікації (структурний підрозділ Державної служби комунікацій), яка здійснює наукову та освітню діяльність у сфері

комунікацій. Щорічно виділяється бюджет на діяльність цих структурних підрозділів, а також в межах календарного року визначаються завдання та проекти, які необхідно реалізувати впродовж року.

У Федеративній Республіці Німеччина існує розроблений інститут щодо державної комунікативної політики, яким керує урядовий речник за сумісництвом державний секретар. Так, інформаційно-комунікаційну діяльність здійснює Федеральне бюро преси та інформації, в структурі якого організовано Ситуаційний центр. Напряму Бюро підпорядковується Канцлеру Німеччини. Серед переліку функцій Бюро є такі, як [2]:

- інформаційне забезпечення діяльності державних службовців;
- взаємодія з громадськістю та засобами масової інформації;
- забезпечення внутрішньої комунікації між різними ланками відомств та міністерств.

Структурні підрозділи Бюро розміщено в Берліні та Бонні. Вони знаходяться в підпорядкуванні таких департаментів: департаменту офіційної інформації та моніторингу; адміністративному; департаменту взаємодії з громадськістю та засобами масової інформації.

Участь населення у процесі прийняття політичних рішень у Німеччині здійснюється за допомогою онлайн-платформ, зокрема «eOpinio». Ця платформа дозволяє здійснити громадське обговорення бюджету, за результатами якого частина цих коштів витрачається на ідеї, запропоновані більшістю громади.

У Норвегії комунікативній взаємодії з громадськістю притаманна гнучкість, тобто розвиток технологій та засобів масової інформації сприяє вдосконаленню нормативно-правового забезпечення цієї сфери, а також інституційним змінам [2]. Комунікативна політика є невід'ємним складником державного управління і зазнала «цифровізації» у результаті проведення адміністративної реформи. Досить широко застосовують медіа-комунікації та Інтернет-мережа для налагодження діалогу між владою та громадськістю.

Оскільки Норвегія є однією з країн з найвищим рівнем життя державна комунікативна політика цієї країни безпосередньо спрямована на задоволення потреб громадян. Такі результати підтверджують проведені опитування серед населення щодо задоволеності державними послугами. Саме тому такий досвід буде корисним для запровадження в Україні й свідчить про наявність системи управління якістю в державному управлінні Норвегії.

Цікавим зразком розвитку комунікацій державного управління на рівні територіальних громад є досвід Республіки Польща. Так, взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю здійснюється шляхом реалізації програм «Прозора Польща» та «Приязна адміністрація», чим забезпечується відкритість місцевої влади, а також забезпечується співпраця між місцевими органами і громадськими об'єднаннями [59]. Співфінансування здійснюється за допомогою неурядових організацій, яким делеговано повноваження. Такі організації мають статус партнера місцевої влади. Дієвим інструментом дослідження взаємодії місцевої влади та громадськості є проведення SWOT-аналізу, який допомагає визначити сильні та слабкі сторони з метою подальшого вдосконалення комунікативної взаємодії.

Зразком демократичного розвитку державної комунікативної політики є Сполучені Штати Америки. У Сполучених Штатах Америки існують різноманітні форми прямої участі громадян у місцевих заходах [6, с. 145.]:

- створення і діяльність громадських рад і спеціалізованих комісій, рішення яких є обов'язковими для розгляду міської ради;
- досвід волонтерської діяльності щодо ініціювання форумів для обговорення стратегічних планів розвитку міст;
- наглядові ради, до складу яких входять члени територіальних громад. Основним завданням таких рад є громадська діяльність, а також допомога владі під час надзвичайних криз;
- громадські дорадчі комітети, діяльність яких спрямована на здійснення контролю за рішеннями, які ухвалені міськими радами.

Однією з найкращих практик залучення громадськості до прийняття політичних рішень є громадські консультації як один із механізмів, які функціонують в країнах Європейського Союзу. Громадські консультації дещо ускладнюють процес прийняття рішень, оскільки в цьому процесі бере участь більша кількість громадян. Так, досвід Швейцарії демонструє, що консультації відіграють важливу роль в державному управлінні. Відповідно проблемні питання вирішуються по вертикалі – знизу догори. Якщо громада не в змозі вирішити якесь питання, його вирішує кантон, або ж воно вирішується на федеральному рівні [18]. Однак, питання щодо освіти, економіки, культури чи медицини мають право вирішуватися лише на рівні громади. Таким чином, забезпечується розвиток місцевого самоврядування з метою децентралізації та підтримання демократичних принципів розвитку країни.

Яскравим показником зосередження влади на місцях в Швейцарії є проведення референдуму в середньому чотири рази на рік, завдяки чому забезпечується участь громадян в процесах державотворення. Так, для зміни Конституції достатньою кількістю голосів є 100 тис., для зміни законів необхідно 50 тис. [58, с. 22]. Тому органи державної влади завжди спираються на думку громадськості щодо вирішення проблемного питання.

Ще однією країною, яка має розвинену мережу електронних державних послуг для громадян, є Фінляндія, притаманною ознакою якої є цифровізація цих послуг. Переважна більшість органів державного управління мають власні веб-сайти, за допомогою яких здійснюється взаємодія з громадськістю. На цих сайтах громадяни мають право залишати відгуки про діяльність органів державного управління; надсилати запити, звернення, або ж залишати власні пропозиції щодо оптимізації діяльності цих органів влади; отримувати консультації; брати участь у різноманітних опитуваннях та голосуваннях тощо. Саме наявність безперешкодної можливості доступу громадян до публічної інформації та отримання ними адміністративних послуг в електронному вигляді унеможливорює корупцію в країні. Згідно з положеннями Конституції та Закону «Про відкритість діяльності уряду» щодо відкритості та прозорості

влади громадянам країни гарантоване право доступу до державних документів, зокрема влада безпосередньо має ознайомлювати громадськість з цією інформацією [5].

Досвід розвинутих країн відображає те, що співпраця органів державної влади з громадськістю за допомогою інформаційних ресурсів сприяє партнерській взаємодії. Це передбачає наявність зворотного зв'язку. Саме тому існує необхідність у наявності відповідного рівня розвитку інформаційних технологій та забезпечення ними органів влади та громадськості.

Отже, аналіз зарубіжного досвіду комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю свідчить про те, що в кожній з проаналізованих країн комунікативна діяльність влади є важливою. В усіх розвинутих країнах така діяльність органів влади зазнала інституціоналізації, тобто існує практика створення установи, відповідальної за реалізацію комунікативної політики держави, яку зазвичай очолює речник уряду, або ж керівник. В усіх проаналізованих країнах здійснюється координування діяльності комунікативних підрозділів. Відтак, одним із основних завдань для вітчизняної практики комунікативної взаємодії є визначення основних напрямів вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю.

3.2. Основні напрями вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю в Україні

Проведений аналіз зарубіжного досвіду щодо комунікативної взаємодії дозволив визначити напрями вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю в Україні. Хоча на сьогодні в Україні вже розроблено низку заходів щодо вдосконалення процесу комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськістю, зокрема це розвиток електронного врядування, розроблення інформаційно-комунікаційних технологій для підтримання е-врядування (наприклад, створення електронних

сервісів, зокрема електронного порталу «Дія: Державні послуги онлайн» та проєкту «Держава в смартфоні»). До 2024 року Міністерство цифрової трансформації України планувало перевести адміністративні послуги в електронний формат з метою вдосконалення ефективності, швидкості та зручності надання цих послуг, усунення корупційних ризиків, підвищення іміджу та довіри до органів державної влади [7, с. 178].

Однак, урахувавши дію воєнного стану на території України впродовж дев'яти місяців, варто зауважити, що саме зараз є актуальною проблема налагодження комунікативної взаємодії між органами влади та громадськістю для підтримки населення та задоволення потреб та інтересів громадян. Також, варто зауважити, що під час війни комунікація влади в країні спрямована не лише на внутрішнє середовище, а й на зовнішнє. Це здійснюється з метою інформування країн, які підтримують Україну, про поточну ситуацію в країні, підтримання інтересу і небайдужості до майбутнього країни, а також є інструментом відображення демократичних цінностей та прозорості й відкритості влади і українського суспільства.

За результатами аналізу можна підсумувати, що важливим чинником підвищення рівня соціального та економічного зростання, а також розвитку культурних цінностей, є встановлення партнерської співпраці між владою та суспільством. Завдяки цьому процесу відбувається розвиток громадянського суспільства і формування позитивного іміджу влади.

Налагодження партнерської взаємодії та встановлення комунікативного діалогу між владою та суспільством можна досягнути імплементуючи в комунікативну практику вітчизняних органів державної влади модель залучення громадян до процесу ухвалення рішень, розроблену за результатами проведення дослідження датським інститутом з прав людини [60, с. 59]. Відтак під час розроблення державної політики і законотворчого процесу залучаються організовані групи інтересів і громадяни, які беруть участь у процесі підготовки законопроектів, або ж прийняття рішень (наприклад, профспілки, асоціації роботодавців тощо). Також така модель передбачає

участь громадян та організованих груп інтересів щодо управління наданням різноманітних державних послуг в межах певної місцевості, або ж роботою місцевих закладів тощо.

Натомість цікавим та актуальним є досвід Польщі щодо реформування комунікативної політики на місцевому рівні. Так, до структурних компонентів такої реформи можна віднести:

- прийняття статутів територіальних громад з метою чіткого унормування процедур участі громадян в прийнятті управлінських рішень;

- розробку програм розвитку та взаємодії органів місцевого самоврядування з іншим сектором (наприклад, це можуть бути місцеві підприємці як потенційні працедавці тощо);

- забезпечення зворотного зв'язку для врахування суспільної думки та здійснення громадського контролю;

- створення інформаційної системи для надання адміністративних послуг громадянам на місцях (за прикладом польського порталу надання державних онлайн-послуг ePUAP [Electronic Platform of Public Administration Services (ePUAP). URL: <https://epuap.gov.pl/wps/portal/english> (дата звернення: 19.10.2022)]);

- запобігання ризику виникненні корупції шляхом ухвалення і дотримання етичних кодексів тощо. Таким чином, досвід комунікативної взаємодії Польщі може слугувати для вдосконалення комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

З метою вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості у сучасних умовах існує необхідність формування комунікативної політики держави за такими напрямками:

- законодавчо-нормативне вдосконалення процесу регулювання комунікативної взаємодії органів державного управління та громадськості (зокрема щодо ухвалення Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», регламентування процедур участі громадськості в

ухваленні управлінських рішень, нормативне забезпечення зворотного зв'язку з метою врахування громадської думки і здійснення громадського контролю);

- реалізація принципів відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для запобігання виникнення корупційних ризиків та забезпечення демократичних основ функціонування влади;

- подальший розвиток електронного врядування для провадження системних організаційних змін щодо зміни структури та функцій органів державного управління;

- модернізація інформаційного забезпечення, зокрема шляхом створення і впровадження інформаційно-аналітичних центрів, автоматизованих систем для вдосконалення внутрішніх комунікацій у процесі вироблення та реалізації управлінських рішень в поточних і кризових ситуаціях;

- застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у процесі надання соціальних послуг громадянам з метою підвищення рівня довіри до органів державної влади, формування позитивного іміджу останніх, підвищення рівня економічного зростання та конкурентоспроможності країни;

- спонукання державних службовців розширювати сферу використання інформаційно-комунікаційних технологій при виконанні посадових обов'язків, постійне підвищення власного рівня комунікативної компетентності, медіа-грамотності тощо;

- збільшення кількості каналів комунікації шляхом застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (зокрема шляхом вдосконалення офіційних веб-сайтів, використання різних популярних соціальних мереж таких, як Twitter, Facebook, Youtube, LinkedIn та Instagram тощо, які дозволяють сформувати культуру прозорості, вільного доступу громадян та співпраці), а також форм і методів безпосередніх комунікацій державних службовців з громадськістю;

- удосконалення процесу взаємодії із засобами масової інформації, зокрема щодо форм і методів;

- застосування усіх можливостей електронного врядування з метою успішного реагування на звернення громадян;
- розроблення інтерактивних сервісів для можливості залучення громадян до процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, а також забезпечення права на доступ до публічної інформації;
- використання сучасних інструментів взаємодії органів державної влади та громадськості, зокрема сучасних популярних соціальних мереж (Twitter, Facebook, Youtube, LinkedIn та Instagram);
- розроблення та реалізація освітніх програм з підготовки державних службовців до комунікативної взаємодії з громадськістю в кризовий період (в межах курсів підвищення кваліфікації, або ж як окрему освітньо-наукову програму);
- забезпечення навчання громадян щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою доступу до публічних послуг, що надаються в електронній формі;
- використання маркетингових комунікацій у роботі органів державного управління та місцевого самоврядування;
- здійснення моніторингу засобів масової інформації, вивчення суспільної думки з метою врахування результатів під час підготовки проєктів рішень;
- впровадження системи управління якістю надання державних послуг;
- запровадження чіткого комунікативного реагування на кризові та екстремальні явища й можливі небезпеки для життя і здоров'я громадян з наявністю чітких процедур та протоколів для їх подальшої діяльності.

Загалом модернізації сфери комунікативної діяльності влади сприятиме: підвищення рівня прозорості діяльності влади; розширення державних послуг та сервісів для громадян; формування нормативно-правових умов для налагодження діалогу між органами державного управління та громадськістю; встановлення партнерського співробітництва між владою та громадськістю; зростання відповідальності державних службовців за якість державних послуг

та сервісів; застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та принципів маркетингу щодо діяльності органів влади; розроблення та впровадження сучасних освітніх курсів для підвищення кваліфікації державних службовців на основі принципів демократичного управління; підвищення рівня якості державних послуг та рівня обслуговування державних сервісів. Окрім цього, корисною є практика застосування соціологічних опитувань громадськості щодо суспільно значущих проблем, створення «гарячої лінії», організація та проведення форумів тощо.

Отже, вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в сучасних умовах знаходиться першочергово в межах вирішення проблем, пов'язаних першочергово з війною на території України, а також із соціальними та технічними чинниками. Вищезазначений перелік напрямів вдосконалення комунікативної політики органів державної влади не є вичерпним і може бути уточненим і конкретизованим в подальшому.

Висновки до третього розділу

Результати аналізу зарубіжного досвіду розвинутих демократичних країн свідчать про те, що налагодженню діалогу та партнерства між органами державної влади та громадськістю слугує розроблена державна комунікативна політика, яка ґрунтується на основі демократичних принципів та ефективній діяльності державних інституцій. На сьогодні комунікативна політика розвинутих країн світу спрямована на забезпечення взаємодії влади та суспільства, а також міжгалузеву урядову взаємодію. Метою та завданнями такої політики є інформування населення про діяльність урядових структур, надання адміністративних послуг, забезпечення зворотного зв'язку, залучення громадськості до політичних процесів та прийняття управлінських рішень, а також надання доступу до публічної інформації. Відтак за допомогою внутрішніх і зовнішніх комунікацій забезпечується взаємодія урядових структур між собою, співпраця з громадськістю, засобами масової інформації, а також іноземними джерелами комунікації з метою інформування світової

спільноти про поточну ситуацію в країні, хід війни та підтримання небайдужості серед країн-партнерів України. На основі аналізу практики реалізації комунікативної політики країн, зазначених в підрозділі 3.1, можна виокремити низку загальних ознак: визнання важливості формування державної комунікативної політики; інституціоналізація цього процесу; відповідальність на рівні найвищих посад в країні тощо.

Екстраполяція результатів аналізу на сферу комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні дозволяє стверджувати, що вдосконаленню цього процесу сприятиме: підвищення рівня прозорості та відкритості діяльності влади; розширення державних послуг та сервісів для громадян та забезпечення доступу до них в електронному форматі; формування нормативно-правових умов для налагодження діалогу між органами державного управління та громадськістю; встановлення партнерського співробітництва між владою та громадськістю; зростання відповідальності посадових осіб за якість державних послуг та сервісів; застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та принципів маркетингу щодо діяльності органів влади; розроблення та впровадження сучасних освітніх курсів для підвищення кваліфікації державних службовців на основі принципів демократичного управління; підвищення рівня якості державних послуг та рівня обслуговування державних сервісів; використання маркетингових комунікацій для отримання зворотного зв'язку з громадськістю тощо.

ВИСНОВКИ

У науковому дослідженні подано результати теоретичного узагальнення проблеми комунікативної взаємодії органів державного управління з громадськістю. Результати аналізу дали змогу сформулювати **висновки**:

1. Проаналізовано систему взаємодії органів державної влади з громадськістю та процес формування дієвих механізмів налагодження вищезазначеного зв'язку. Взаємодія органів державної влади з громадськістю є важливим складником процесу демократичної розбудови держави, сприяє забезпеченню ефективності управлінських рішень в системі публічної влади, забезпечує інформування громадян щодо реалізації цих управлінських рішень, розвитку правової системи на основі визнання цінності прав та свобод людини, громадянина й захисту цих прав. Належне функціонування системи державного управління відіграє важливу роль при формуванні довіри до влади, а також сприяє впровадженню необхідних реформ для підвищення рівня якості життя громадян. У зв'язку з повномасштабним вторгнення Російської федерації на територію України й під час воєнного стану окреслена проблема потребує нагального доопрацювання. Процес демократичної розбудови держави передбачає налагодження ефективного механізму взаємодії органів державної влади з громадськістю з метою забезпечення ефективності управлінських рішень в системі публічної влади, інформування громадськості щодо прийнятих рішень та їх реалізацію, розвитку нормативно-правового регулювання на основі визнання демократичних цінностей та свобод. Реформування системи взаємодії органів державної влади з громадськістю спрямоване на забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності роботи державних органів з метою підвищення рівня якості життя громадян країни та розвитку громадянського суспільства.

2. Охарактеризовано нормативно-правові основи комунікативної політики органів державної влади з громадськістю в Україні. Аналіз нормативно-правового забезпечення свідчить про те, що у вітчизняному

законодавстві існує чимало ухвалених законодавчих та нормативно-правових актів щодо унормування процесу комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю. Однак, частина цих нормативно-правових актів вступає в суперечність між собою, а деякі з них носять виключно декларативний характер. До основних законодавчих актів, які регулюють комунікативну діяльність органів державного управління, належать: Конституція України; положення Цивільного та Кримінального кодексів України; Закон України «Про інформацію»; Закон України «Про звернення громадян»; Закон України «Про доступ до публічної інформації»; Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» та ін. Зокрема була розроблена Концепція проекту Закону «Про основні засади державної комунікативної політики». Цей Закон мав окреслити напрям розвитку цієї сфери, проте наразі його досі не прийнято. Відтак, варто зауважити, що в умовах повномасштабного вторгнення Росії на територію України існує необхідність доопрацювання законодавчо-нормативного забезпечення комунікативної діяльності органів влади та громадськості, а також щодо створення нових механізмів взаємодії.

3. Розкрито особливості комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю. У сучасних умовах під час воєнного стану комунікація влади і суспільства є важливим інструментом змін, зокрема за допомогою соціальних мереж та засобів Інтернет-комунікації. До особливостей такої взаємодії належить: проведення консультацій; прийняття громадських звернень (запитів); проведення громадських експертиз; діяльність органів

самоорганізації населення; організація SWOT-аналізу сильних і слабких сторін територіального самоврядування та громадськості, зокрема щодо комунікативної взаємодії; наявність достатнього рівня комунікативної компетентності державних службовців для налагодження діалогу з громадськістю; застосування громадянами електронного порталу «Дія: Державні послуги онлайн» тощо. Нині комунікація влади та громадськості є важливим інструментом змін, зокрема шляхом використання соціальних мереж та засобів Інтернет-комунікації.

4. Вивчено зарубіжний досвід комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю. У контексті наукового дослідження було проаналізовано досвід комунікативної взаємодії органів державного управління з громадськістю таких країн, як Велика Британія, Іспанія, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Польща, Сполучені Штати Америки, Швейцарія та Фінляндія. Результати проведеного аналізу свідчать про те, що в кожній з проаналізованих країн комунікативна діяльність влади є важливою. В усіх розвинутих країнах така діяльність органів влади зазнала інституціоналізації, тобто існує практика створення установи, відповідальної за реалізацію комунікативної політики держави, яку зазвичай очолює речник уряду або ж керівник. В практиках усіх проаналізованих країн здійснюється координування діяльності комунікативних підрозділів. Важливу роль у діяльності цих підрозділів та у процесі взаємодії органів влади з громадськістю відіграють сучасні інформаційно-комунікаційні технології.

5. Розроблено основні напрями вдосконалення комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю. Так, вдосконаленню цього процесу сприятиме: підвищення рівня прозорості та відкритості діяльності влади; розширення державних послуг та сервісів для громадян; формування нормативно-правових умов для налагодження діалогу між органами державного управління та громадськістю; встановлення партнерського співробітництва між владою та громадськістю; зростання відповідальності державних службовців за якість державних послуг та сервісів; застосування

сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та принципів маркетингу щодо діяльності органів влади; розроблення та впровадження сучасних освітніх курсів для підвищення кваліфікації державних службовців на основі принципів демократичного управління; підвищення рівня якості державних послуг та рівня обслуговування державних сервісів; використання маркетингових комунікацій для отримання зворотного зв'язку з громадськістю тощо. Особливо актуальним в умовах війни вважаємо запровадження чіткого комунікативного реагування на кризові та екстремальні явища й можливі небезпеки для життя і здоров'я громадян країни з наявністю чітких процедур та протоколів для їх подальшої діяльності.

Проведене дослідження не вичерпує усіх аспектів проблеми, а лише презентує основні положення кваліфікаційної роботи. Перспективи подальшого дослідження вбачаємо у повноцінному аналізі найкращих світових практик щодо налагодження комунікативної взаємодії органів державного управління з громадськістю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеєва К. А., Грищенко І. М. Удосконалення процесу інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування. Науковий вісник: державне управління: журнал. № 3 (5). 2020. С. 9-21.
2. Баровська А.В. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи: аналіт. доп. / НІСД. Київ, 2014. 40 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-05/Dopovid_Barovska.pdf (дата звернення: 21.10.2022).
3. Взаємодія влади та громадськості у процесі Європейської інтеграції / Національне агентство України з питань державної служби, Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: http://www.center.gov.ua/component/k2/item/download/535_30fca6f815cd6e4d780a3d35c7ca3123. (дата звернення: 12.08.2022).
4. Граугт-Сміт Т., Побережська Л., Гуменюк Л. Сучасна урядова комунікація: приклад Великої Британії. Запровадження комунікацій у суспільстві; за заг. ред. Н. К. Дніпренко, В. В. Різуна. Київ: ТОВ «Вістка», 2009. 56 с.
5. Григорян О.О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект). 2012. С. 1–10. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf> (дата звернення: 01.11.2022).
6. Динник І. П. Міжнародний досвід ефективної взаємодії держави і громадянського суспільства та його імплементація в практику державного управління України / Державне управління. Інвестиції: практика та досвід. №3. 2019. С. 143-148.
7. Дітковська Л. А. Соціальна робота і сучасні інформаційні технології: електронні соціальні послуги. Інноваційний потенціал соціальної роботи в сучасному світі: на межі науки та практики: мат. І Міжн. наук.-практ. конф.

Чернігів: НУ «Чернігівська політехніка», 2021. С. 178-180. URL: https://stu.cn.ua/wp-content/uploads/2021/06/innovacziyjnyj-potenczial-soczialnoyi-roboty_maket2406.pdf#page=178 (дата звернення: 01.11.2022).

8. Дія: Державні послуги онлайн. URL: <https://diia.gov.ua/> (дата звернення: 15.10.2022).

9. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні: навч. посіб. / ДРІДУ НАДУ. Дніпро, 2015. 168 с.

10. Електронний кабінет громадянина. URL: <https://itd.rada.gov.ua/idsrv/> (дата звернення: 13.10.2022).

11. Європейська хартія місцевого самоврядування Рада Європи: Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 15.10.2022).

12. Загальна декларація прав людини: прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 08.08.2022).

13. Зброя проти ворога: як комунікувати в умовах війни. Сайт Дивись.info. URL: <https://divys.info/2022/04/28/zbroya-proty-voroga-yak-komunikuvaty-v-umovah-vijny/> (дата звернення: 14.10.2022).

14. Інформація про кампанію на сайті МКІП. URL: <https://cutt.ly/ALNtPRN> (дата звернення: 12.10.2022).

15. Каретна О. О., Милосердна І. М., Ігнат'єва І. І. Роль та особливості інформаційно-комунікаційних технологій у взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством / Науковий журнал «Політикус». Політичні інститути і процеси. Вип. 5. 2020. С. 62-68.

16. Каретна О. О. Теоретичний аналіз інтеракції влади і громадянського суспільства та їх прояви в українському суспільстві. Актуальні проблеми політики. Вип. 63. 2019. С. 48-59.

17. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень / Рада Європи. 12 с. 2-3 с. URL: <https://rm.coe.int/guidelines->

[on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135](#) (дата звернення: 10.08.2022).

18. Ковбасюк Ю.В., Загороднюк С.В. Система державного управління Швейцарської Конфедерації: досвід для України. Київ: НАДУ, 2011. 56 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/fdc09a33-3356-4ce2-b67f-30dd0ffa24e4.pdf (дата звернення: 15.08.2022).

19. Коврига О. С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України / Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Механізми публічного управління. Том 31 (70) № 2. 2020. С. 109-114.

20. Колосовська І. Комунікативна складова в контексті модернізації управлінських підходів та механізмів / Ефективність державного управління. Вип. 4 (49) Ч. 1. 2016. С. 129-135.

21. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція): Європейська Економічна Комісія ООН. 23-25 червня 1998 року. Дата оновлення: 27.05.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення: 11.08.2022).

22. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 28.01.1981. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text (дата звернення: 15.10.2022).

23. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) Рада Європи: Конвенція, Міжнародний документ, Протокол від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 15.10.2022).

24. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.08.2022).

25. Корж І. Ф. Веб-сайти органів державної влади та органів місцевого самоврядування: механізми доступу до публічної інформації. Інформація і право. №2(25). 2018. С. 9-16. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/3_8.pdf (дата звернення: 17.08.2022).

26. Корж І. Ф. Комунікація влади і суспільства в умовах децентралізації / Інформація і право. №1 (20). 2017. С. 14-27.

27. Курс «Публічні консультації» на сайті EdEra. URL: https://courses.ed-era.com/courses/course-v1:NACS_NDI_EDERA+PC101+2019/about (дата звернення: 23.10.2022).

28. Лідерство в місцевому самоврядуванні : словник термінів / за заг. ред. В. А. Гошовської та ін.: Фактор, Х., 2015. 156 с.

29. Малімон В.І. Комунікативні технології в публічному управлінні: навчально-методичні матеріали. ІФОЦППК. Івано-Франківськ, 2018. 51 с.

30. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН: Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 15.10.2022).

31. Перелік рекомендованих завдань та функцій підрозділів з питань взаємодії з громадськістю центральних органів виконавчої влади / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/rekomendaciyi-ta-inozemnij-dosvid/rekomendaciyi> (дата звернення: 15.08.2022).

32. Положення про Міністерство інформаційної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 2. URL: <https://web.archive.org/web/20170412023010/http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF> (дата звернення: 12.10.2022).

33. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 2003 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/2731877> (дата звернення: 05.10.2022).

34. Про всенародний референдум: Закон України від 26.01.2021 № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text> (дата звернення: 14.10.2022).

35. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Дата оновлення: 12.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 20.08.2022).

36. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 26.08.2022).

37. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Дата оновлення: 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 15.08.2022).

38. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. Дата оновлення: 15.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення 12.09.2022).

39. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. Дата оновлення: 19.03.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення 13.09.2022).

40. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20.12.2016 № 277. Дата оновлення: 06.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17#Text> (дата звернення: 25.08.2022).

41. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. Дата оновлення:

19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 12.09.2022).

42. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 02.09.2022).

43. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 17.08.2022).

44. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 10.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 16.08.2022).

45. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. №2625-III. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 15.10.2022).

46. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. Дата оновлення: 16.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.08.2022).

47. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. №3. Дата оновлення: 25.09.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.10.2022).

48. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»: Розпорядження Кабінету Міністрів від 13 січня 2010 р. N 85-р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80#Text> (дата звернення: 19.09.2022).

49. Професійне навчання. Сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses?page=2> (дата звернення: 12.10.2022).

50. Публічне управління : термін. словн. / уклад. : В. С. Куйбіда та ін. НАДУ. Київ, 2018. 224 с.

51. Рекомендації Ради Європи N R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року Рада Європи, Комітет Міністрів Ради Європи; Рекомендації, Міжнародний документ від 21.02.2002 № R(2002)2 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a33#Text (дата звернення: 15.10.2022).

52. Сайт Міністерства культури та інформаційної політики. URL: <https://mkip.gov.ua/> (дата звернення: 12.10.2022).

53. Самойленко С. Координація комунікативної діяльності органів виконавчої влади: стан та шляхи вдосконалення. Запровадження комунікації органів державної влади: збірник матеріалів наук.-практ. конф. Фенікс. Київ, 2016. 192 с.

54. Семенченко А.І., Серенок А.О. Електронне урядування та електронна демократія. Київ, 2017. Частина 2: Електронне урядування: основи та стратегії реалізації. 72 с. URL: https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_002_Feb_2018.pdf (дата звернення: 28.08.2022).

55. Стратегічні комунікації в міжнародних відносинах: монографія. Київ: Вадекс, 2019. 442 с.

56. Хартія основних прав Європейського Союзу: Європейський парламент, Рада і Комісія. 7 грудня 2000 року. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/> (дата звернення: 08.08.2022).

57. Цивільний кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV. Дата оновлення: 10.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 19.09.2022).

58. Цюблер Г. Швейцарія – стабільна, конкурентоспроможна країна: досвід для України. Економічний часопис-XXI. № 1-2. 2010. С. 21-25. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/45518/07-Tsiubler.pdf?sequence=> (дата звернення: 19.10.2022).

59. Шотурма Н. В. Комунікативна політика органів місцевого самоврядування (на прикладі України та Республіки Польща): дис. ... канд. політ. наук.: спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси / ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника». Івано-Франківськ. 2016. 225 с.

60. Boserup Louise Krabbe Вступ до відкритості та доступу до інформації / Датський ін.-т прав людини, місцеве врядування Данії, за участю Jens Peter Christensen. Копенгаген, 2005. 98 с.

61. Communication : Meaning and Purpose / Public Administration. URL: <https://www.yourarticlelibrary.com/public-administration/administrative-process/communication-meaning-and-purpose-public-administration/63436> (дата звернення: 10.08.2022).

62. Electronic Platform of Public Administration Services (ePUAP). URL: <https://epuap.gov.pl/wps/portal/english> (дата звернення: 19.10.2022).

63. European Data Maturity Report) [Open Data in Europe 2021. URL: <https://data.europa.eu/en/dashboard/2021> (дата звернення: 20.09.2022).

64. SIGMA. URL: <http://www.sigmaweb.org/> (дата звернення: 08.08.2022).

65. The acceleration of open data practices in Ukraine. URL: <https://data.europa.eu/en/datastories/acceleration-open-data-practices-ukraine> (дата звернення: 20.09.2022).

66. The Principles of Public Administration / OECD/SIGMA, 2014. URL: <https://bresserpereira.org.br/works/smallpapers/9.PrinciplesPublicAdministration-UN.pdf> (дата звернення: 12.08.2022).

ДОДАТКИ

Додаток А

Підготовка пропозицій щодо здійснення центральним органом виконавчої влади заходів для залучення громадськості до формування та реалізації державної політики у відповідній сфері	Створення та постійне оновлення списку ОГС, які працюють за напрямом діяльності центрального органу виконавчої влади, надання їм сприяння у налагодженні взаємодії зі структурними підрозділами центрального органу виконавчої влади	Координація та методична підтримка взаємодії структурних підрозділів центрального органу виконавчої влади з представниками ОГС
Організація разом з іншими структурними підрозділами центрального органу виконавчої влади публічних заходів за участю представників ОГС, інших організацій, науковців, експертів	Підготовка за участю інших структурних підрозділів центрального органу виконавчої влади орієнтованого плану проведення консультацій з громадськістю	Координація та проведення електронних консультацій щодо проєктів нормативно-правових актів, розробником яких є орган виконавчої влади
Підготовка і проведення разом з іншими структурними підрозділами центрального органу виконавчої влади публічних громадських обговорень	Організація вивчення громадської думки щодо діяльності центрального органу виконавчої влади, проблемних питань у відповідній сфері державної політики, підготовка пропозицій за результатами відповідних досліджень	Налагодження взаємодії з громадською радою, утвореною при центральному органі виконавчої влади
Координація діяльності структурних підрозділів центрального органу виконавчої влади з сприянням проведенню громадської експертизи його діяльності	Супроводження рубрик "Консультації з громадськістю" та "Громадська рада" офіційного веб-сайту центрального органу виконавчої влади	Здійснення моніторингу проведення протестних акцій щодо діяльності відповідного центрального органу виконавчої влади, організація разом з іншими структурними підрозділами взаємодії з їх учасниками, розгляду порушених питань
Організація разом з іншими структурними підрозділами центрального органу виконавчої влади проведення конкурсів з визнання програм (проєктів, заходів), розроблених ГО та творчими спілками для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка	Підготовка пропозицій щодо підтримки суспільно значущих громадських ініціатив у відповідній сфері державної політики	Координація та методичне забезпечення діяльності територіальних органів центрального органу виконавчої влади з питань взаємодії з громадськістю
Щомісячне подання Кабінетові Міністрів інформації про заплановані центральним органом виконавчої влади заходи з проведення консультацій з громадськістю	Щоквартальне подання Кабінетові Міністрів інформації про проведені центральним органом виконавчої влади консультації з громадськістю та взаємодію з громадською радою	

Рис. 1.1. Перелік рекомендованих функцій підрозділів з питань взаємодії з громадськістю центральних органів виконавчої влади