

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ЗА ДРУГИМ РІВНЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ (МАГІСТР)

на тему:

**«РОЛЬ КОМУНІКАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ
ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ»**

Виконав: студент 6 курсу 636МЗ групи
напряму підготовки:
28 Публічне управління та адміністрування

Спеціальності:
281 Публічне управління та
адміністрування
Полушин Ілля Володимирович

Керівник: кандидат наук з державного
управління, доцент
Штирьов Олександр Миколайович

Рецензент: старший викладач,
Малікіна Оксана Анатоліївна

м. Миколаїв -2023 рік

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ.....	7
1.1. Стан дослідження комунікації як складової в системі публічних органів влади.....	7
1.2. Теоретичні аспекти дослідження демократичної моделі комунікації в системі публічних органів влади.....	15
Висновки до розділу 1.....	27
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМУНІКАЦІЇ МІЖ СУСПІЛЬСТВОМ ТА ПУБЛІЧНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ.....	30
2.1. Форми комунікації між громадянами та публічними органами влади.....	30
2.2. Зміни у нормативному забезпеченні комунікації між публічними органами влади та суспільством на прикладі Верховної Ради України.....	42
Висновки до розділу 2	51
РОЗДІЛ 3. ФОРМУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ МОДЕЛІ КОМУНІКАЦІЇ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ.....	55
3.1. Демократична модель комунікації як перспективний інструмент взаємодії у системі публічних органів влади.....	55
3.2. Практичні поради щодо впровадження демократичної моделі комунікації в діяльність публічних органів влади.....	67
Висновки до розділу 3	74
ВИСНОВКИ	77
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	85

ВСТУП

Після проголошення незалежності в Україні відбуваються складні трансформаційні процеси, які охоплюють усі сфери суспільних відносин. Зокрема – реформування системи публічного управління в цілому та окремих її елементів. Модернізація триватиме протягом значного часу та потребує суттєвих ресурсів. Так, оновлення командно-адміністративної моделі комунікації не може відбутися швидко, бо потребує змін у світогляді учасників комунікації між державою та суспільством.

Реформування у будь-якій сфері для того, щоб отримати позитивні результати, має спиратися, зокрема, на наукові напрацювання. З огляду на зазначене, дослідження комунікації як елементу системи публічних органів влади становлять як теоретичний так і практичний інтерес. Певні аспекти теми цього дослідження висвітлювалися в роботах українських науковців: О. Бабінової, М. Бондаренко, О. Бухтатого, Н. Драгомирецької, В. Ємельянова, М. Канавець, О. Рашковської, І. Родченка, О. Тинкован, Л. Усаченко, О. Холод, М. Шклярук, С. Штурхецького, а також іноземних: Б. Баймбера, Й. Бенклера, М. Вебера, К. Гранта, Ф. Денса, К. Крауча, Г. Саймона, С. Хубера, Е. Чадвіка тощо.

Однак, зазвичай в українській наукових джерелах комунікацію в системі публічних органів влади розглядають за таким напрямом: представники публічних органів влади – окремі громадяни та громадські організації, журналісти тощо. З іншого боку, відносини між громадянами та публічними органами влади, що мають місце під час подання звернень, проведення громадських слухань, консультацій із громадськістю, громадської експертизи, місцевих ініціатив, вивчалися у вимірі концепції демократії участі. Відповідні дії окремих осіб та громадських об'єднань ідентифікувалися лише як взаємодія з державою, подекуди – як вплив на формування державної політики. Отже, слід перенести пріоритет фокусу під час дослідження комунікативної складової в системі публічних органів влади з напрямку держава – суспільство на зворотній: суспільство – держава.

Модернізація комунікації між суспільством та державою в напрямку її гуманізації на засадах людиноцентризму потребує створення теоретичної моделі. Доцільно спочатку на абстрактному рівні розглянути відповідний процес комунікації, а вже потім започатковувати практичне втілення ідеї посилення демократії участі в Україні, зокрема, шляхом демократизації спілкування між суспільством та державою. Для цього слід створити таку модель, яка максимально враховуватиме усі обставини комунікації саме суспільства із державою.

Мета дослідження. Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування ролі комунікації як інструменту взаємодії в системі публічних органів влади.

Для досягнення визначеної мети передбачено виконання наступних **завдань:**

- проаналізувати стан дослідження комунікації в системі публічних органів влади;
- визначити теоретичні аспекти дослідження демократичної моделі як складової системи публічних органів влади;
- проаналізувати форми комунікації між суспільством та публічними органами влади;
- простежити зміни у сфері нормативного забезпечення, яким регулюється комунікація між суспільством та публічними органами влади;
- розробити модель комунікації як перспективного інструменту взаємодії у системі публічних органів влади;
- сформулювати практичні поради щодо впровадження демократичної моделі комунікації в діяльність публічних органів влади;

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються в системі публічних органів влади.

Предмет дослідження – комунікація як інструмент взаємодії в системі публічних органів влади.

Методи дослідження. При аналізі розвитку правового забезпечення, яким регулюється комунікація суспільства та публічних органів влади та її форми, виявлені впливу комунікації між суспільством та публічними органами влади на виконання цими інституціями своїх функцій використано діалектичний та інституційний методи. За допомогою системного, функціонального, аналізу та синтезу сформульовано трактування звернень громадян, консультацій із громадськістю, громадської експертизи, місцевих ініціатив, громадських слухань, соціального діалогу, як форм комунікації між суспільством та публічними органами влади. За допомогою порівняльного методу та методу моделювання було визначено тенденції розвитку теоретичного моделювання процесу комунікації, розроблено практичні поради щодо впровадження демократичної моделі комунікації.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в роботі здійснено комплексне науково-теоретичне обґрунтування ролі комунікації як інструменту взаємодії в системі публічних органів влади.

удосконалено:

- теоретичну основу дослідження комунікативної моделі як складової в системі публічних органів влади шляхом використання теорії лібертаріанства (в якості комунікації між суспільством та державою в напрямку гуманізації на засадах людиноцентризму);

дістали подальшого розвитку:

- методичні підходи до підвищення ефективності комунікації між суспільством та публічними органами влади, а саме: освітні та інформаційні методи, які спрямовуватимуться на популяризацію проактивної моделі поведінки громадянина під час спілкування з посадовими та службовими особами; модернізація правової культури посадових та службових осіб; активізація формування ефективних нормативних та організаційних – засад, які забезпечать комунікацію у межах демократичної моделі;

Практичне значення отриманих результатів. Теоретичні узагальнення, висновки та рекомендації, що отримані під час виконання

дослідження, становлять інтерес та можуть використовуватися у науково-дослідній сфері: для подальшого застосування під час досліджень комунікації як складової системи публічних органів влади та запропонованої демократичної моделі; у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для підвищення кваліфікації публічних службовців; у навчальному процесі: для розробки навчально-методичних матеріалів, для підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування.

Структура та обсяг роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 95 сторінок, з яких основний текст викладено на 84 сторінках, список використаних джерел містить 103 джерела.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

1.1. Стан дослідження комунікації як складової в системі публічних органів влади

Актуалізація процесів комунікації в державі спонукає нас розглядати відносини між суспільством та публічними органами влади, що мають місце під час створення звернень, проведення громадських консультацій та слухань з громадськістю, громадської експертизи у термінологічному вимірі, насамперед, теорії комунікації.

Слід зазначити, що загальна проблема комунікації в публічному управлінні привертала увагу українських науковців.

Так Н. Драгомирецька трактує «комунікацію в державному управлінні як комунікативну діяльність, що має формуючий вплив у процесі налагодження взаємовідносин держави та суспільства, та складається з таких елементів» [16]:

- «мотивований процес використання тих або інших засобів для досягнення цілей» [16];
- «зміст цілей» [16];
- «суб'єкт та об'єкт» [16];
- «засоби і способи, за допомогою яких відбувається її здійснення» [16];
- «когнітивні компоненти» [16];
- «виконавчі компоненти» [16];
- «особистісні компоненти» [16];
- «результат відповідної діяльності» [16].

При цьому дослідниця розрізняє комунікацію, «яку розглядає лише як обмін інформацією, та комунікативну діяльність, яку вважає інструментом соціального обміну» [16].

На початку другого десятиріччя ХХ століття С. Штурхецьким «було застосовано близький до нашого бачення комунікації між громадськістю та державою підхід. На прикладі комунікативного процесу в органах місцевого самоврядування науковцем Національного університету «Острозька академія» вивчався комунікативний потенціал унормованих законодавством форм безпосередньої участі громадян» [75].

Певні теоретичні аспекти комунікації між громадянським суспільством та державою розглядалися у працях О. Рашковської, «яка наслідують виокремлення іншими фахівцями питань комунікації у сфері журналістики» [61]. Так, «громадянська комунікація передбачає, що суб'єктом виступає громадськість, а об'єктом держава. Канали громадянської комунікації використовуються з метою безпосереднього демократичного впливу громадян на державні органи управління щодо контролю і захисту їх прав, свобод, інтересів та отримання належних послуг. Громадянська комунікація передбачає суб'єктом державу та різноманітні корпоративні організації, а об'єктом – громадськість» [61].

Низка праць в яких розкриті окремі аспекти загальної проблеми комунікації в публічному правлінні. Автори втілюють в дослідницькій діяльності однакові підходи, що свідчить про формування змістовних наукових шкіл у науці публічного управління. Об'єктом дослідження О. Бухтатого «виступає соціетальний інститут публічних комунікацій держави» [5], об'єктом дослідження М. Шклярук – «соціетальний феномен стратегічних комунікацій у системі органів державного управління» [72].

«Повертаючись до певної двозначності сутності названої вище дефініції зазначимо, що реалізація головної мети процесу публічних комунікацій демократичної держави має відбуватися, за твердженням науковця, через реалізацію кожним громадянином свого права на участь у

формуванні та реалізації державної політики» [5]. Звернемо на увагу, у дефініції публічних комунікацій фіксується напрямок дій від держави до громадянина із одночасною участю останнього в управлінні державними справами. Ні в якому разі не вважаємо такий підхід помилковим. Навпаки, вбачаємо в ньому можливість подальшого розвитку концепції комунікації як складової механізму державного управління. Доцільно зосередитись на діях у напрямку зворотному – від громадянина до держави.

Окрім цього О. Бухтатий зауважує, що чинне національне законодавство для запровадження публічних комунікацій в систему державного управління має такі недоліки: «фрагментарність, обмеженість охоплення нормативно-правового поля, відсутність комплексного бачення формування і реалізації політики у цій сфері, реальних результатів не досягнуто» [5], а «сучасні засади державної політики здебільшого формуються на аспектах інформування громадян про поточну діяльність суб'єктів владних повноважень, що відбувається в односторонньому порядку» [5].

Втім, нами комунікація громадян з публічними органами влади розглядається ширше. Будь-яка взаємодія вже становить собою комунікацію. Тобто, використання словосполучення «комунікативна взаємодія», на наш погляд, має дещо дискусійний характер. Водночас, абсолютно підтримуємо позицію М. Шклярук щодо «суб'єкт – суб'єктної» моделі взаємодії держави та суспільства.

Варто також звернути увагу на ті дисертаційні роботи українських фахівців з публічного управління, де побіжно вивчаються ті чи інші складові загальної проблеми комунікації суспільства з публічними органами влади.

Так, М. Бондаренко за результатами свого дослідження, мету якого становило «обґрунтування теоретичних засад і шляхів оптимізації взаємодії громадсько-політичних рухів з органами державної влади як чинника розвитку державного управління в сучасній Україні» [3], побудувала відповідну модель. Одним з десяти інструментів взаємодії громадсько-

політичних рухів з органами державної влади – громадські слухання, громадська експертиза, громадський контроль, громадські ради, звернення громадян, комунікація, флеш-моб, політичні мережі, консультативні, дорадчі, експертні органи – визначено комунікацію. Однак, необхідно зауважити, що під час формування моделі було поєднано різні за правовою природою, організаційним порядком дії, змістовним наповненням, ресурсним характером інструменти. Окрім цього, трактування комунікації, на наш погляд, суттєво звужено. Вважаємо що і під час флеш-мобу, у і політичних мережах та консультативно-дорадчих чи експертних скрізь наявна комунікація.

В цілому слід зазначити, якщо окремі аспекти проблеми комунікації і розглядаються вітчизняними науковцями у сфері публічного управління, то в іншому понятійно-категоріальному вимірі з акцентуацією на ролі недержавних суб'єктів (неурядові громадські організації, молодіжний рух тощо). Наведемо декілька прикладів таких дисертаційних робіт: О. Бабінова «Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект» [2], О. Тинкован «Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики» [69], М. Канавець «Вплив молодіжного руху на формування та реалізацію державної політики в Україні» [29], В. Ємельянов «Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі держу правління сталим розвитком» [22], М. Бондаренко «Взаємодія громадсько-політичних рухів з органами державної влади як чинник розвитку держу правління в сучасній Україні» [3].

Загальновідомо, що більшість проблем, які становлять інтерес для фахівців соціальних наук, іноземними науковцями вивчаються в рамках міждисциплінарних досліджень. Не є винятком комунікація в системі публічних органів влади. Зупинимось на тих відомих у англomовній науковій спільноті публікаціях, що суттєво вплинули на наше бачення тематики, яку обрано для цього дисертаційного дослідження.

Австрійські дослідники У. Маєр-Раблер та С. Хубер у статті «Відкрито»: «зміна відносин між громадянами, публічною адміністрацією та політичною владою розглядали такі питання: демократичні інновації у період постдемократії, участь громадян в контексті теорії відкритого уряду, право громадян на відкриті платформи уряду» [93]. При цьому автори використовували напрацювання знаних фахівців різних галузей наук, зокрема, Йохайї Бенклера, Коліна Крауча, Стівена Коулмана. «Лише останній з названих спеціалізується на політичних комунікаціях» [79;86]. Це не завадило У. Маєр-Раблер та С. Хубер поєднати найсуттєвіші для їхньої теми положення робіт з перелічених вище науковців.

Так, в умовах постдемократії поширеними залишаються практики публічної комунікації, які вироблялися у період зародження та становлення демократичної форми державного режиму. Історичний контекст змінився, а практики – ні (Й. Бенклер). Суспільство зупинилося на етапі масового пасивного споживання інформації. Тим часом управлінські рішення ухвалюються в непублічних умовах. В період постдемократії відбувається переорієнтація від суспільної пасивності до поступового поширення практик спільного прийняття рішень (Й. Бенклер, К. Крауч). Таким змінам сприяє абсолютне технологічне оновлення каналів комунікації. Тобто, відбувається радикальна модернізація форми комунікації: змістовно та ресурсно. виправити недоліки сучасної демократії – недостатність можливостей для участі громадськості у відкритій дискусії, яка може впливати на політичні рішення – на думку С. Коулмана, здатна електронна демократія. Разом з тим, У. Маєр-Раблер та С. Хубер зауважують щодо «пастки детермінації»: не слід безальтернативно пов'язувати новітні технології та підвищення рівня демократичності у всіх сферах суспільного життя. Абсолютно погоджуємось з такою позицією австрійських дослідників інформаційних та комунікаційних технологій.

Маємо зазначити, що зарубіжні науковці розглядали комунікацію між громадянами та державою в обох напрямках: держава – громадяни, громадяни

– держава, з використанням різних термінологічних підходів, зокрема, як комунікацію або як взаємодію. Також слід звернути увагу на те, що «вже протягом більше двадцяти років фахівці галузі публічного управління досліджують названу вище та й усі інші наукові проблеми в контексті запровадження та доволі швидкого поширення інтернет-технологій» [33].

Британські дослідники Е. Чадвік та К. Мей «за результатами вивчення досвіду взаємодії між органами державної влади та громадянами у Сполучених Штатах Америки, Британії та Європейському Союзі дійшли висновку про існування трьох моделей, в межах яких вона відбувається» [85]. Це – «управлінська», «консультативна», «участь». На початку 2000-х років, коли було опубліковано їхню працю, науковці дійшли висновку, що під час реалізації політики електронного уряду посадові особи зосереджувались головним чином на ефективності функціонування органів державної влади, зокрема, у сфері надання послуг. Напевно, з огляду на викладене Е. Чадвік та К. Мей прогнозували вірогідність домінування «управлінської» моделі взаємодії, а отже і комунікації – додамо від себе, держави та громадян.

Інтерес становлять також роботи знаного американського дослідника політичних комунікацій Б. Баймбера, який протягом тривалого часу «ретельно вивчає ступінь впливу новітніх інформаційних технологій на суспільну активність громадян, зокрема, їхню комунікацію з органами державної влади» [81;80]. Звернемо увагу на його зауваження щодо недостатнього розуміння актів комунікації громадян з органами держави у порівнянні з трактуванням поведінки населення під час голосування на виборах. Цьому твердженню наразі двадцять років, втім й сьогодні для української науки державного управління, на наше переконання, воно не втратило актуальності.

У своїх дослідженнях Б. Баймбер зосередився на «поведінковому аспекті комунікації громадян з органами державної влади. Так, для її аналізу він застосовував наступні критерії:» [81;80]:

- ✓ «освіту» [81;80];

- ✓ «стать» [81;80];
- ✓ «вік» [81;80];
- ✓ «причетність до громадської та політичної діяльності, що трактується не лише членство в громадських об'єднаннях або партіях, а також участь у вирішенні тих чи інших проблем територіальної громади» [81;80];
- ✓ «інституційну близькість, яку визначають як особисте знайомство з посадовими та службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування за місцем проживання особи» [81;80].

Американський науковець довів, що «масове користування соціальними мережами та іншими новітніми інформаційними технологіями протягом останніх років певною мірою – не радикально – змінило, у порівнянні з періодом до інформаційної революції, рівень впливу названих вище характеристик особи на її активність щодо комунікації з державою» [81;80]. Ці висновки дослідник розвинув та надав додаткову аргументацію у своїй найпопулярнішій наразі роботі «Інформація та американська демократія: технології в еволюції політичної влади (комунікація, суспільство та політика)» [81;80]. З урахуванням того, що емпіричну базу названих вище досліджень впливу інформаційних технологій на зміст та форму комунікації громадянина з органами державної влади становлять практики Сполучених Штатів Америки та країн Європейського Союзу, вкрай потрібним є вивчення цього питання на прикладі України. Ми маємо інші часові межі поширення масового інтернет-технологій як серед населення, так і в системі публічних органів влади, тому необхідно мати достатній досвід відповідних практик, щоб результати аналізу мали релевантний та репрезентативний характер.

Отже, щодо стану вивчення обраної нами проблематики слід зазначити наступне.

На підставі опрацьованих нами публікацій можемо говорити про те, що працям зарубіжних науковців притаманний ширший спектр поглядів на цю проблему, ніж вітчизняним. Так, зазвичай у вітчизняній науковій літературі

комунікацію в системі публічних органів влади досліджують за таким напрямом: представники публічних органів влади – окремі громадяни та громадські організації, журналісти тощо. Але з іншого боку, відносини між суспільством та публічними органами влади, що мають місце під час подання звернень, проведення громадських консультацій та слухань, з громадськістю, громадської експертизи, місцевих ініціатив вивчалися у термінологічному вимірі концепції демократії участі. «Відповідні дії окремих осіб та громадських об'єднань ідентифікувалися лише як взаємодія з державою (М. Бондаренко, О. Бабінова тощо), подекуди – як вплив на формування державної політики (М. Канавець тощо)» [1;29].

Разом з тим, під час здійснення цього дослідження вивчалася комунікація в зворотному напрямку: між суспільством та публічними органами влади.

Акцентується на комунікації окремих громадян або їхніх об'єднань з представниками публічних органів влади для здійснення легального впливу. Предмет такого впливу становить певне управлінське рішення, яким захищаються інтереси вказаних суб'єктів: окремих громадян або їхніх об'єднань. Розглядатимуться такі форми комунікації громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування: звернення громадян, консультації з громадськістю, громадські слухання, громадська експертиза, місцеві ініціативи тощо.

Комунікація трактується не як спілкування представників держави з громадянами з наданням тієї чи іншої інформації про їхню діяльність, а як одну з форм легального впливу громадян на державу з метою закріплення своїх інтересів через ухвалення певних управлінських рішень.

Тобто, розглядаємо певні форми безпосередньої участі в публічному управлінні (конкретні прояви безпосередньої демократії та її локальний варіант – демократії участі) як форми (видів, моделей) комунікації між суспільством та посадовими і службовими особами публічних органів влади.

Маємо на увазі звернення громадян, громадські слухання, консультації з громадськістю, громадська експертиза, місцеві ініціативи.

Обрано ті форми безпосередньої участі в публічному управлінні, питому (вагому складову) вагу яких становить комунікація комунікації між суспільством та посадовими і службовими особами публічних органів влади.

На підставі викладеного вище можемо стверджувати про зміну парадигми комунікації в українській науці державного управління. Так, на етапі становлення відповідної національної наукової школи комунікацію бачили як інструмент вироблення внутрішньо-системних зв'язків в складному механізмі публічного управління через подавання інформації. «У середині 2000-х років запропоновано модернізувати такий підхід шляхом вивчення комунікації як комунікативної діяльності суб'єктів державного управління для впливу держави на побудову взаємовідносин держави та суспільства» [16]. «Останнім часом дослідниками здійснюються спроби побудови моделі відповідної комунікації не за ієрархічним принципом суб'єкт – об'єкт, а на рівні суб'єкт – суб'єкт» [72, 1].

Комунікація в системі публічних органів влади трактується нами як проактивна дія саме громадян, а не публічних органів влади. Втім, не заперечуємо комунікації в традиційному напрямку – від держави до суспільства. Разом з тим, пріоритетною для 1) дослідження науковцями, 2) популяризації громадськими активістами, 3) сприйняття посадовими та службовими особами як ефективного каналу взаємодії з громадянами вважаємо цей напрям комунікації.

1.2. Теоретичні аспекти дослідження демократичної моделі комунікації в системі публічних органів влади

Теоретична база нашого дослідження складається з відомих праць головним чином фахівців з теорії комунікації, теорії «демократії участі», концепції «гарного управління», теорії лібертаріанства. Такий спектр

наукових напрямів зумовлено темою нашого дослідження та обраним концептуальним підходом до її розкриття.

Так, загалом комунікацію розглядають в декількох аспектах:

- як механічну передачу інформації однією стороною (відправник) до іншої (отримувач).
- як передачу відправником потоку думок та почуттів, а не лише певних інформаційних даних, а також продукування отримувачем після їх розшифрування власних думок та почуттів.
- як соціальну взаємодію відправника та одержувача з акцентом на змісті інформації.
- як спосіб демонстрації, насамперед, відправником свого авторитету серед оточуючих.

Наведемо основні теоретичні підходи до вивчення комунікації та відповідні принципові терміни:

- «комунікація – це постійний, динамічний, складний процес. Наприклад, Френк Денс бачить комунікацію як постійно триваючий з дня народження людини процес спілкування, зміст та форми якої зумовлюються її життєвим досвідом» [88];
- «комунікацію трактують саме як соціальний процес, у якому беруть участь особи з різними намірами та здібностями» [101];
- «комунікація – це символ. При цьому символи можуть мати різний характер: вербальний та невербальний» [77];
- «комунікація – це сенс, який відправник та одержувач можуть розуміти по-різному. Інформація, яку передаватимуть може мати декілька значень» [87];
- «комунікація – це історичний, соціально-політичний, економічний, культурний тощо контекст або конкретна ситуація, в яких перебувають комунікатори» [101].

Аналіз комунікації між суспільством та посадовими і службовими особами публічних органів влади потребує врахування концепції

«організаційної комунікації» всесвітньо знаного німецького соціолога Макса Вебера. Цей концепт є складовою його теорії бюрократії, основні положення якої викладено у головній праці вченого «Господарство та суспільство» [6], а також у деяких статтях, наприклад «Політика як покликання і професія» [7]. Макс Вебер побудував свою теорію на підставі вивчення системи державного управління своєї батьківщини. Створена у перших десятиріччях ХХ століття вона залишалася актуальною тривалий час. Її принципи слугували критерієм для оцінки діяльності органів державної влади, що вплинуло як на управлінські практики, так і на управлінську культуру посадових осіб.

Ідеальна організація, відповідно до веберівської теорії, має будуватися на жорсткій ієрархії, тобто кожен має чітко встановлену компетенцію: права та обов'язки. Посадова чи службова особа є «гвинтиком» у «бюрократичній машині». Відповідною є модель комунікації між посадовими особами: ієрархічною та чітко регламентованою. Веберівська модель управління практикувалася довгий час, особливо в країнах з авторитарною формою державного режиму. Незважаючи на оновлення концептуальних уявлень щодо принципів функціонування органів держави, швидкі та одночасні зміни в сфері адміністрування не є можливими. Має змінитися свідомість численних посадових та службових осіб. З огляду на зазначене вище, під час аналізу правозастосування законодавства у сфері комунікації громадян з державою, доцільно брати до уваги історичну усталеність ієрархічної комунікації в органах державної влади, яка впливає на комунікацію і з громадянами.

«Герберт Саймон, американський соціолог, економіст та педагог, лауреат Нобелівської премії 1978 року «За новаторські дослідження процесу ухвалення рішень у рамках економічних організацій» створює принципово нову модель ухвалення управлінських рішень та відходить від жорсткого вертикального її бачення» [34]. А наш погляд, цей підхід може бути ефективним також в публічних органах влади. На зміну «гвинтику» приходять «особа». Так, «науковець трактує адміністративного працівника як

людину, що мотивована особистим інтересом. Для ухвалення та виконання раціонального рішення в організації слід не лише чітко встановити компетенцію кожного працівника, а також забезпечити їх усім необхідними для роботи: ресурсами, інформацією, регламентами, можливістю підвищення кваліфікації тощо. Таким чином пропонується замінити жорсткий контроль через накази та санкції м'яким або ненав'язливим контролем через навчання та розподіл інформації» [64]. Вважаємо, що «поширення такої моделі поведінки між посадовими та службовими особами сприятиме поступовому корегуванню комунікації і між органами держави та громадянами» [64].

Доцільно, на нашу думку, також взяти до уваги «основні положення теорії невизначеної соціальної комунікації, автором якої є британський науковець К. Грант» [89]. Так, у публікаціях початку 2000-х років автор зауважує, що «не варто заперечувати надзвичайні ситуації та нехтувати нестабільністю комунікативної взаємодії. Комунікація настільки ж є нестабільною, як і реальність. Випадковість під час міжособистісної комунікації полягає в тому, що кожна особа може розуміти ті чи інші слова на власний розсуд» [89]. Тобто, К. Грант трактує соціальну комунікацію як семантично невизначену. З таким твердженням варто погодитись. Наприклад, навіть терміни, що закріплені законодавчо, громадянами можуть трактуватися дещо інакше, ніж посадовими або службовими особами. В сучасних українських реаліях правова обізнаність населення перебуває на такому рівні, що не сприяє вірному та однозначному розумінню численних термінів, які слід використовувати під час укладання звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування або під час здійснення інших актів соціальної комунікації.

В роботі нами розглянуто комунікацію як соціальну взаємодію, тобто соціальну комунікацію. При цьому орієнтувалися також на роботи українських фахівців.

Так, запровадження та удосконалення інструментів безпосередньої участі широких кіл громадян у процесі прийняття управлінських рішень,

особливо на місцевому рівні, сприяє 1) формуванню постійного та надійного каналу впливу громадянського суспільства на означені процеси, 2) поступовому, втім невпинному, збільшенню числа осіб, що долучатимуться до відповідних практик.

Водночас, нами не лише застосовувалися основні положення теорії демократії участі, а також бралися до уваги фактори, що сприяли поширенню цього вчення починаючи з другої половини ХІХ століття, і аргументи його опонентів. У такий спосіб досліджуємо сутність теорії та усвідомлюємо ступінь її нагальності в Україні на даному етапі її історичного розвитку.

Базові ідеї вказаної вище концепції висловлювалися декількома знаними теоретиками. Назвемо деяких з них:

✓ «у ХVІІІ столітті, зокрема, в роботах Жан-Жака Руссо (Про суспільний договір тощо) сформульовано ідею народного суверенітету» [63];

✓ «У ХІХ столітті, наприклад, Д. Міллом у «Міркуваннях щодо представницького уряду», який вбачав можливість подолати некомпетентність в управлінській сфері абсолютної більшості населення шляхом їх постійного залучення до вирішення місцевих проблем» [99];

✓ «на початку ХХ століття, зокрема Д. Коулом, що писав про активну участь громадян у безпосередньому вирішенні питань за місцем їхнього працевлаштування та місця проживання» [98].

Незважаючи на те, що викладені вище позиції тією чи іншою мірою викладалися в працях багатьох мислителів протягом не одного століття, саме у другій половині ХІХ сторіччя, як загальновідомо, вони розпочали широко розповсюджуватися. В науковій літературі зазвичай наводять два фактори, які сприяли актуалізації практик демократії участі:

▪ «значне поширення критичних поглядів щодо реалізації принципів представницької демократії у політичному житті з пророкуванням її занепаду в недалекому майбутньому із наведенням таких аргументів: загострення взаємовідносин між політичними елітами та громадянами,

зростання пасивності населення під час виборів, наростання політичної корупції» [100];

- «все більша прихильність інтелектуальної еліти до значного розширення впливу виборців на формування та реалізацію державної політики у всіх сферах» [95].

Ми пропонуємо ще й третій – «зародження та розвиток масового суспільства. У першій половині ХХ століття про епоху панування мас заявив іспанський філософ Ортега-і-Гассет» [40]. В його праці «Бунт мас» зазначено: «Сьогодні ми свідки тріумфу гіпердемократії, в якій маса діє безпосередньо без закону, з допомогою матеріального тиску, накидаючи свої прагнення й смаки. Мильно тлумачити нову ситуацію, мовляв, маса втомилася політикою і передає її виконання спеціальним особам. Якраз навпаки. Так було раніше: то була ліберальна демократія. Маса припускала, що, з усіма їх вадами й слабостями, меншини політиків знали трохи краще на громадських проблемах, ніж вона. Тепер, натомість, маса гадає, що має право накидати і давати законну силу своїм кав'ярняним мудруванням. Я сумніваюся, чи були інші історичні епохи, де юрба правила б так безпосередньо, як у наш час. Тому я говорю про гіпердемократію» [40].

Отже, поєднання теоретичної бази широкої участі громадян в управлінні державними справами та гострого запиту на відповідні правові інструменти сприяло стрімкому розвитку явища демократії участі – як концепції та як практичного досвіду.

Особлива увага до чинників розвитку ідеї демократії участі зумовлена бажанням визначення того, наскільки вона є запитуваною для нашого громадянського суспільства та держави в сучасних умовах. На наш погляд, перманентні прояви в Україні високого рівня громадянської активності протягом 1990-х – 2010-х років свідчать про необхідність:

- ретельного вивчення українськими науковцями теорії та світової практики демократії участі, за результатами чого – вироблення та

пропонування органам державної влади чітких пропозицій щодо ефективного поширення найкращого досвіду в нашій країні;

- усвідомлення політичними елітами гострої потреби справжньої, а не декларативної, реалізації принципів демократії участі в Україні, та з урахуванням цього – модернізація усіх управлінських процесів в державі;
- проведення громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства серед широких кіл населення освітньої роботи (заходи різного характеру) щодо навчання навичкам безпосередньої участі в управлінні державними справами;
- усвідомлення громадянами власної відповідальності за власне життя та потреби починати зміни з самих себе.

Разом з тим, слід враховувати і ті аспекти теорії та практики демократії участі, що мають дискусійний характер. Серед найпоширеніших назвемо критичне сприйняття реальних можливостей більшості громадян для активної та постійної безпосередньої участі у формуванні та реалізації політики держави. Мається на увазі недостатність навичок та вмінь, відсутність особистої зацікавленості для відповідної діяльності, а також залежність від політичного лідера. На нашу думку, науковцям, посадовим та службовим особам, громадським активістам доцільно враховувати названі зауваження щодо теорії та практики демократії та корегувати належним чином свою діяльність з дослідження, впровадження, популяризації в Україні відповідних ідей та досвіду.

Надамо стислий огляд основних положень цього вчення. Насамперед, звернемо увагу на фактори його появи. Так, одним з результатів загального тренду розвитку суспільних відносин у період після завершення Другої світової війни – їхньої гуманізації – можемо вважати запровадження принципу людиноцентризму і в систему публічного управління. На межі 1980-х-1990-х років в розвинутих країнах саме людина стає центром уваги під час оцінювання діяльності публічних органів влади, а посадові та

службові особи відтепер орієнтувалися на потреби суспільства загалом та конкретної людини зокрема, а не лише певних груп.

Варто зауважити щодо множинності критеріїв, за якими можуть визначати діяльність того чи іншого органу влади, як таку, що належить до «гарного управління» або ні. Тобто, можемо говорити про певні методологічні складнощі. Разом з тим, варто назвати ті ознаки, що найчастіше застосовуються для відповідної ідентифікації дослідниками, міжнародними організаціями тощо.

Зокрема, американська дослідниця з публічного управління, що «спеціалізується на порівнянні досвіду різних країн, М. Гріндл акцентує на двох завданнях «гарного управління» – розвиток країни та зменшення рівня бідності» [90; 91]. При цьому вона усвідомлює, наскільки складно державам досягати належного рівня врядування. «Ф. Фукуяма, американський філософ та політичний економіст виокремив два виміри, у контексті яких припустимо оцінювати наявність або відсутність в країні системи «гарного управління». Це – дієздатність / спроможність держави та автономія управлінського класу» [93]. Р. Ротберг, гарвардський професор у сфері управління, що «протягом сімнадцяти років обіймав посаду президента Світового фонду миру, найкращими показниками відповідності моделі «гарного управління» визначив результати діяльності органів держави» [97].

Міжнародні організації теж пропонують способи оцінювання функціонування публічних органів влади відповідно до концепції «гарного управління». Наприклад, «у матеріалах однієї з інституцій, що діє при Організації Об'єднаних Націй – Програми розвитку ООН – зазначено, що метою «гарного управління» на місцевому рівні є залучення більшості членів територіальної громади до участі у вирішенні справ, що сприятиме виробленню найкращих рішень, які відповідатимуть інтересам людей» [103].

Для досягнення відповідності на практиці державної політики вимогам концепції «гарного управління» різними міжнародними організаціями пропонується запровадити реформи, наприклад механізму публічного

управління, приватного сектора, інститутів громадянського суспільства. І знов-таки єдиного підходу поки не запропоновано. Разом з тим, існує декілька варіантів засадничих принципів «гарного управління». Наведемо один з найвідоміших у літературі – вісім принципів ООН, які розроблено Економічною та соціальною комісією для Азії та Тихого океану (ЕСКАТО):

- «участь» [102];
- «верховенство права» [102];
- «транспарентність» [102];
- «чуйність» [102];
- «орієнтованість на широкий консенсус» [102];
- «справедливість та інклюзивність» [102];
- «дієвість та ефективність» [102];
- «підзвітність» [102].

Наразі не розкриватимемо зміст цих положень, які є загальновідомими для фахівців з науки державного управління. Разом з тим, зауважимо щодо наявності дискусії про можливість застосування уніфікованого підходу під час вивчення діяльності урядів різних країн з метою з'ясування їхньої відповідності принципам «гарного управління». Наприклад, «пропонується чітко визначити поняття «управління», що дозволить однозначно встановити предмет дослідження» [78]. Окрім цього, фахівці, що «спеціалізуються на вивченні управлінських практик не європейських держав, а інших регіонів світу – Індії, Куби, Тайваню, Лівану, Ефіопії тощо – звертають увагу на необхідність врахування культурних традицій інших народів та можливість суперечностей між баченням «гарного управління» у представників різних цивілізацій, а також їхню невідповідність вже діючим міжнародним стандартам» [96].

Водночас, українські дослідники цілком підтримують імплементацію принципів «гарного управління» в правове поле нашої країни. Зокрема, В. Солових ще майже десять років тому висловлювала переконання в тому, що національна державна політика відповідного спрямування здатна

«прискорити просування нашого суспільства шляхом зміцнення демократії, становлення громадянського суспільства й розвитку ринкової економіки» [66].

Також слушною в цьому контексті є думка П. Друкера про те що треба: «визначати та встановлювати цілі, які працівники мають досягати, та упорядкувати завдання, координувати його розподіл та підбирати правильні ролі для потрібних людей» [87].

Теорія лібертаріанства становить для нас особливий інтерес, зокрема, й тому, що:

- ✓ протягом останніх трьох десятиліть відповідні погляди набувають значного поширення серед еліт, широко обговорюються в наукових спільнотах, пропонуються до ширшого втілення в державній політиці розвинутих країн;

- ✓ деякі центральні положення цієї теорії можуть видаватися такими, що зневажають інтереси тих осіб, які належать до соціально вразливих груп, а також популяризують відмову держави від політики соціального захисту людей;

- ✓ саме в країнах, де інститути громадянського суспільства мають давню історію та на сучасному етапі розвитку людства є найрозвинутішими (петиції, автономність місцевого самоврядування, профспілки, незалежні засоби масової інформації, лобювання тощо) – Британія та Сполучені Штати Америки – зароджувалися та розвивалися ідеї та практики цього вчення.

З трьох позицій останні дві мають особливу актуальність в контексті обраної нами проблематики дослідження, бо вирішення соціальних питань, напевно, найчастіше становить предмет комунікації громадян з державою.

Теорія лібертаріанства має давні коріння в західній інтелектуальній традиції, зокрема в ліберальному вченні XVII столітті. Нове дихання лібертаріанство отримало, як відомо, у першій половині 1970-х років, коли було видано працю американського філософа Р. Нозіка «Анархія, держава та утопія» [94]. Побіжним свідченням посилення впливу ідей лібертаріанства

протягом останніх десятиліть можуть свідчити призначення економістів, що сповідають таке вчення, на високі державні посади. Наприклад, А. Грінспена – голови Федеральної резервної системи США, який працював там протягом значного періоду часу з 1987 по 2006 роки. Низка економістів-лібертаріанців, яких нагороджено Нобелівською премією – теж на користь попередньої тези. Назвемо цих видатних вчених, праці яких розвивали теорію лібертаріанства.

Охарактеризуємо основні складові вказаного вище вчення. Напевно, найважливішою є відстоювання індивідуалізму:

- «заперечують існування абстрактного суспільства, а трактують його як сукупність осіб, а також наполягають на потребі аналізу соціальних процесів, оцінюванні діяльності органів державної влади через призму інтересів людини» [82];
- «різноманітність людства зумовлює відсутність уніфікованого та ідеального зразка суспільного порядку, який однаково підходив би для усіх людей, що призводить до потреби сприйняття людських спільнот у конкретному «чотиривимірному просторі-часі», тобто слід брати до уваги соціально-культурний контекст їхнього буття» [94; 82];
- «не можна принести в жертву щастя однієї людини заради щастя іншої, бо людина є окремою сутністю, а не ресурсом для інших людей» [94].

Теорія не протиставляє особу громаді, а «наголошує на потребі утворення соціальних зв'язків у громаді за згодою усіх сторін» [83; 84]. При цьому акцентується на «праві кожного вільно розривати зв'язки з тією чи іншою спільнотою, а також створювати нові за обоюсторонньою згодою» [92]. Такий підхід щодо досягнення суспільної згоди є проявом загальної філософської лібертаріанської ідеї заперечення примусу проти особи, якщо вона не порушує свободи іншої людини.

Логічним продовженням викладених вище положень є визнання лібертаріанцями неможливості досягнення соціальної справедливості для одних груп осіб шляхом порушення прав інших людей. Вважається хибним використовувати державу для перерозподілу матеріальних ресурсів.

Натомість цей процес розглядається в історичному контексті придбання відповідних ресурсів.

З огляду на викладене вище, можемо стверджувати, лібертаріанство:

- трактує кожну людину як найвищу суспільну цінність;
- виступає за повагу до прав та свобод кожної особи;
- вбачає величезний потенціал у спроможності індивідуумів забезпечити соціальну згоду загалом та соціальну справедливість зокрема через досягнення компромісів між окремими людьми;
- покладає усю відповідальність за життя кожної людини на неї, а не на державу та інших людей.

Отже, теорія лібертаріанства спонукає особу обіймати проактивну позицію у всіх сферах діяльності. Саме ця риса, на наш погляд, є визначальною для поліпшення результативності комунікації громадян з посадовими та службовими особами органів державної влади та самоврядування.

Для розуміння вагомості на сучасному етапі розвитку нашої країни комунікації суспільства з державою, загалом, та для стабільного функціонування системи публічного управління, зокрема, наведемо наступну цитату: «Найкориснішими, на наше переконання, для ментальної рецепції в Україні є позиція авторів дослідження «П'ята влада. Лобізм в Німеччині», які пропонують своїм співвітчизникам відійти від уявлення про те, що держава здійснює загальне благо. Натомість, Т. Лейф та Р. Спет вважають за краще визнати реалії: держава є зосередженням інтересів різних груп, що сформувалися у суспільстві, якими і визначається зміст державної політики. Таке твердження вкладається в межі договірної теорії походження держави і певним чином поглиблює її. Можливо, і нам, українським громадянам, варто відійти від крайнощів щодо ідеалізації або презирства до державних інститутів та перейти до прагматичного усвідомлення їхньої сутності» [68]. Погоджуємось з думкою про те, що «не варто у XXI ст. чекати накопичення у суспільному середовищі критичної маси пасіонаріїв та проходити через кров

і жертви революції (громадянського конфлікту) для ефективного вирішення проблем соціуму та захисту громадських інтересів» [67].

Висновки до розділу 1

1. Слід зазначити, загальна проблема комунікації в публічному управлінні привертала увагу українських науковців. Так, в українській науковій літературі комунікацію в системі публічних органів влади зазвичай розглядають за таким напрямом: представники публічних органів влади – суспільство – окремі громадяни та громадські організації, журналісти тощо. З іншого боку, відносини між громадянами та публічними органами влади, що мають місце під час подання звернень, проведення громадських слухань, консультацій з громадськістю, громадської експертизи, партнерських відносин бізнесу і влади, місцевих ініціатив вивчалися у термінологічному вимірі концепції демократії участі. Відповідні дії окремих осіб та громадських об'єднань ідентифікувалися лише як взаємодія з державою (М. Бондаренко, О. Бабінова, В. Ємельянов тощо), подекуди – як вплив на формування державної політики (М. Канавець тощо).

Також слід відзначити зміну парадигми комунікації в українській науці державного управління. Так, на етапі становлення відповідної національної наукової школи комунікацію бачили як інструмент вироблення внутрішньо-системних зв'язків в складному механізмі публічного управління через подавання інформації. У середині 2000-х років запропоновано модернізувати такий підхід шляхом вивчення комунікації як комунікативної діяльності суб'єктів державного управління для впливу держави на побудову взаємовідносин держави та суспільства. Останнім часом дослідниками здійснюються спроби побудови моделі відповідної комунікації не за ієрархічним принципом суб'єкт – об'єкт, а на рівні суб'єкт – суб'єкт.

Загальновідомо, що комунікація в системі публічних органів влади, як і більшість проблем, що становлять інтерес для фахівців соціальних наук, іноземними науковцями вивчаються в рамках міждисциплінарних досліджень: У. Маєр-Раблер, С. Хубер, Й. Бенклер, К. Крауч тощо. Зарубіжні науковці розглядали комунікацію між суспільством та державою в обох напрямках: держава – суспільство, суспільство – держава, з використанням різних термінологічних підходів, зокрема, як комунікацію або як взаємодію. Також слід звернути увагу на те, що вже протягом більше двадцяти років фахівці галузі публічного управління досліджують названу вище та й усі інші наукові проблеми в контексті запровадження та доволі швидкого поширення інтернет-технологій.

2. Теоретичні аспекти дослідження складаються з відомих праць головним чином іноземних фахівців з теорії комунікації або тих, що в межах досліджень з іншого напрямку продукували вагомі ідеї щодо трактування комунікації як такої, теорії «демократії участі», концепції «гарного управління», теорії лібертаріанства. Такий спектр наукових напрямів зумовлено темою нашого дослідження та обраним концептуальним підходом до її розкриття.

Теоретичні засади здійсненого дослідження були здійснені крізь призму таких термінів: комунікація, демократія участі / партисипативна демократія, гарне управління / good governance, система публічних органів влади тощо.

В цьому контексті комунікація в системі публічних органів влади трактується як проактивна дія саме суспільства, а не посадових та службових осіб публічних органів влади. Втім, не заперечується комунікація в традиційному напрямку – від держави до суспільства. Разом з тим, пріоритетною для 1) дослідження науковцями, 2) популяризації громадськими активістами, 3) сприйняття посадовими та службовими особами як ефективного каналу взаємодії з громадянами вважається цей напрям комунікації.

Комунікація трактується не як спілкування представників держави з суспільством з наданням тієї чи іншої інформації про їхню діяльність, а як одну з форм легального впливу суспільства на державу з метою закріплення своїх інтересів через ухвалення певних управлінських рішень.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМУНІКАЦІЇ МІЖ СУСПІЛЬСТВОМ ТА ПУБЛІЧНИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

2.1. Форми комунікації між суспільством та публічними органами влади.

Доцільно зазначити, що нормативна база комунікації суспільства з публічними органами влади становить собою значний цілісний комплекс правових актів. Зазначимо, що в цій роботі правові акти, що регулюють комунікацію між суспільством та публічними органами влади, вивчаються з позиції науки публічного управління.

Що виражається в наступному:

- вивчаємо форми (види, моделі) відповідної комунікації, що встановлені чинним національним законодавством;
- розглядаємо ті чи інші аспекти правозастосування відповідних законів та підзаконних актів. Наприклад, наскільки повно громадяни можуть реалізувати своє право на звернення до органів державної влади; чи не мають певні норми значною мірою декларативний характер тощо.

Аналіз форм (видів, моделей) комунікації між суспільством та публічними органами влади, потребує визначення її основних конституційних засад. Загальновідомо, що згідно з Основним Законом України, «мають право брати участь в управлінні державними справами, направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також до їх посадових та службових осіб, будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і

протиправних посягань, на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (статті 38, 40, 55, 34)» [32].

«Класичною» формою комунікації громадян з посадовими та службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування є звернення. Процедура подання та розгляду пропозицій, заяв, скарг та електронних петицій встановлена Законом України «Про звернення громадян» [54]. «У Преамбулі Закону сформульовано його спрямованість на закріплення юридичного механізму демократії участі, а також захисту власних прав та законних інтересів» [54].

«Названим Законом встановлено чотири види звернень громадян – пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга (стаття 3), електронна петиція (стаття 23¹)» [54].

Пропозиції трактуються законодавцем широко, на наш погляд, не зовсім чітко, повторюючи окремі положення. Наприклад, не вбачаємо принципової різниці між висловленням думок «щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян та вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільств» [54]. Втім, це не має негативного впливу на можливість громадян звертатися до органів держави та місцевого самоврядування із висловленням порад та рекомендацій щодо їхньої діяльності.

У заяві громадяни можуть:

✓ «просити посприяти щодо реалізації ними їхніх законних прав та інтересів» [54];

✓ «інформувати про порушення законодавства України, недоліки в діяльності, зокрема, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб» [54];

✓ «висловлювати власну думку щодо покращення діяльності названих вище суб'єктів» [54];

✓ «клопотати у письмовій формі, зокрема, щодо надання певній особі того чи іншого статусу» [54].

«У разі порушення, наприклад органами державної влади та місцевого самоврядування, власних прав та законних інтересів громадянин має право подати скаргу та вимагати їхнього поновлення та захисту (стаття 3)» [54]. При цьому, «статтею 4 встановлено чіткий перелік дій чи бездіяльності, а також рішень, що можуть підлягати оскарженню» [54].

Законом регулюється подання та розгляд звернень, встановлено відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян.

Разом з тим, неоднозначно можна оцінити ступінь дотримання законодавцем принципу інклюзивності в публічному управлінні, тобто забезпечення участі у відповідних процесах усіх громадян, незалежно від їхнього віку, гендерної ідентичності, фізичного здоров'я, місця проживання тощо. Так, згідно з частиною другою статті 8 цього Закону до звернень, що не підлягають розгляду та вирішенню, зараховано, зокрема звернення осіб, яких судом визнано недієздатними. Втім, це положення відповідно до Рішення Конституційного Суду від 11 жовтня 2018 року визнано таким, що не відповідає Конституції України [62].

Незважаючи на загальне позитивне значення Закону «Про звернення громадян» [54] для розвитку в Україні комунікації між громадянами та представниками і службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування маємо зазначити щодо нагальної потреби його удосконалення. Спираємось при цьому на позицію Міністерства юстиції України, яку викладено декілька років у аналітичному матеріалі, що розміщено на офіційному сайті цього органу виконавчої влади [59]. Звернемось до основних і таких, що не втратили, на нашу думку, актуальності і станом на сьогодні положень ґрунтовного аналізу названого вище правового акта.

Принциповим є зауваження щодо потреби врегулювати відносини у сфері звернень не настільки широко, а обмежитись громадянами та органами

управління. «Відносини між громадянами та приватними підприємствами, громадськими організаціями, тобто недержавними суб'єктами права регулюються нормами не адміністративного, а цивільного права» [59].

В Україні 2015 року змінами до Закону «Про звернення громадян» «запроваджено електронні петиції, що становлять собою новий для українського суспільства вид звернення до публічних органів влади. Стаття 23¹ є комплексно-цілісною новелою, тому що в її двадцяти двох частинах закріплено порядок подання, розгляду електронної петиції, права та обов'язки ініціаторів петицій та посадових і службових осіб органів, до яких таке колективне звернення подається» [54].

В контексті дослідження доцільно окремо зауважити щодо значення названої вище новації для розвитку практик комунікації між суспільством та публічними органами влади.

«Слушна думка про те що громадянське суспільство відіграє винятково важливу роль у суспільному розвитку та процесах взаємодії. Воно є надпотужним джерелом відновлення й гуманізації суспільства і держави» [48].

Доступність, прозорість, чіткість – ключові слова, на наше переконання, для визначення сутності цього виду звернення. Доступність – кожен бажаючий може без значних зусиль скласти та зареєструвати електронну петицію, бо не слід:

- писати від руки текст, що одразу налаштовує на офіційний лад, а клавіатура ноутбука чи будь-якого гаджету завдяки широкому використанню соціальних мереж стала одним з елементів домашнього побуту;
- стояти в черзі, щоби потрапити на особистий прийом до посадової особи з усним зверненням, чи йти на пошту та відправляти листом своє звернення, чи особисто йти до офіційної установи для надання звернення;
- відчувати дискомфорт від можливого емоційного стресу під час спілкування з посадовою чи службовою особою, тому що значна частина

громадян має відповідний негативний досвід, який є одним з факторів суцільної недовіри українців до державних інституцій (соціологічні дослідження віддзеркалюють саме таке ставлення).

Прозорість – процедура реєстрації, підписування, надання відповіді є максимально відкритою, що приваблює громадян та викликає довіру до результатів розгляду, незалежно від характеру відповіді. Чіткість – однозначні формулювання, логічність процедури полегшують укладання та реєстрацію електронних петицій та, знов–таки, викликають суспільну довіру.

З огляду на викладене електронні петиції мають великий потенціал мотивації населення до проактивної суспільної поведінки, а отже і сприяння залученню максимально широкого кола громадян до управління державними справами. Однак, суспільна культура подання петицій, тобто колективних звернень із конкретними пропозиціями щодо змін до чинного законодавства, ухвалення тих чи інших управлінських рішень загалом, наразі перебуває в Україні лише на етапі формування. Тому й закономірним явищем є певна кількість таких електронних петицій, які для декого можуть дискредитувати відповідну законодавчу новацію [17].

Незважаючи на це, новий вид звернень принципово корегує активність комунікації з напряму орган публічної влади – суспільство до напряму суспільство – орган публічної влади. Такі зміни сприятимуть поступовому відходу від традицій патерналізму та формуванню нової традиції демократії участі.

Вивчення будь-якого явища потребує його аналізу в розвитку. З урахуванням цього наступну розглянемо наступну форму комунікації громадян з посадовими та службовими особами публічних органів влади – консультації з громадськістю.

«Запровадження такої форми консультацій з громадськістю як електронна, є не лише інноваційним проявом технічного характеру» [48; 49]. Таке нововведення може суттєво збільшити кількість осіб, які отримають реальну можливість долучитися до обговорення державної політики, бо

формат «онлайн» є значно доступнішим, ніж особиста присутність на публічному обговоренні. Також значно менш реальною є перспектива бути опитаним під час вивчення громадської думки. Електронною формою консультацій можуть користатися більшість мешканців віддалених та невеликих населених пунктів, що, на наш погляд, підвищить рівень репрезентативності результатів консультацій органів виконавчої влади з громадськістю.

Окрім аналізу законодавчого забезпечення консультацій органів виконавчої влади з громадськістю стисло проаналізуємо певні аспекти правозастосовної практики у цій сфері. Звернемось до Урядового порталу «Громадянське суспільство і влада», який станом кінець 2023 року працював в повноцінному режимі. Маємо відзначити спрямованість на реалізацію принципу інклюзивності в державному управлінні, що демонструє робоча опція «Людам із порушенням зору». Такий людиноцентристський підхід відповідає сучасним світовим тенденціям у сфері публічного управління.

На сайті серед десяти сторінок є «Консультації з громадськістю», де два розділи: «Орієнтовні плани консультацій з громадськістю на сайтах органів виконавчої влади» та «Інформаційно-аналітичні матеріали» [70]. У останньому розміщено звіти з другого кварталу 2012 року щодо проведення консультацій з громадськістю. Останній за часом звіт – за другий квартал 2023 року.

За результатами власного статистичного аналізу названих щоквартальних звітів Кабінету Міністрів України про те, як проводилися консультації з громадськістю органами виконавчої влади в Україні можемо зазначити наступне. За період з 2012 року по 2022 рік нами виявлено певні тенденції.

Так, з 2012 року (оприлюднено звіти за три квартали) по 2013 рік відбулося зростання числа відповідних заходів: з 2620 до 5037. Зауважимо, навіть, якщо додати до загальної кількості заходів за 2-4 квартали ще й статистично середню кількість за перший квартал, то тенденція до зростання

заходів збережеться. Протягом 2013-2014 років відбувалося в середньому трохи більше 5 тисяч заходів такого виду щорічно. На 2015 рік припав пік активності консультацій з громадськістю – середній показник двох попередніх років було збільшено майже в три рази (14 779). З 2016 по 2022 роки спостерігаємо поступовий спад показників: 2016 – 4 183, 2017 – 3 203, 2018 – 3 227, 2019 – 3 279, 2020 – 3 107, 2021 – 2 780, 2022 – 2 759 варто зауважити що навіть у найскладніший 2022 рік їх кількість залишалась на рівні минулого року тобто не зменшилась [70].

На нашу думку, викладені вище дані свідчать про те, що на активність комунікації суспільства з посадовими особами публічних органів влади впливають в першу чергу не закони, що регламентують відповідні відносини, а загальні суспільно-політичні настрої широкої громадськості в країні та проактивна позиція самих громадян. Також вагомим елементом ступеня активності комунікації є і позиція органів влади: налаштованість на ефективний діалог з громадянами або її відсутність, позитивне чи негативне ставлення до сучасних потреб транспарентності у діяльності органів державної влади тощо.

Про подальший розвиток правової бази консультацій з громадськістю свідчить Концепція розвитку електронної демократії в Україні та план заходів щодо її реалізації, які було ухвалено Кабміном 8 листопада 2017 року [33]. Згідно з цим документом, електронні консультації – це форма публічних консультацій, що передбачає, зокрема, оприлюднення проектів актів органів державної влади або питань, що потребують вирішення, для отримання пропозицій та зауважень [33].

Однією з форм комунікації між суспільством та публічними органами влади є громадська експертиза.

Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 [52].

Слід зауважити, громадську експертизу безпосередньо, відповідно до законодавства, можемо трактувати як правовий інструмент участі громадян у формуванні та реалізації державної політики [52]. Законодавцем також визначено громадську експертизу як елемент механізму управління державою державного характеру [52]. Так, її суб'єктами визначено інститути громадянського суспільства та громадські ради при відповідних органах виконавчої влади [52]. Громадська експертиза здійснюється в два етапи:

- «по-перше, оцінювання діяльності органів виконавчої влади за критеріями ефективності ухвалення та виконання рішень» [52];
- «по-друге, розроблення пропозицій для вирішення проблем, що були виявлені під час громадської експертизи, та є суспільно значущими» [52].

Для того, щоби закріпити за громадською експертизою статус не перевірки заради перевірки, а дієвого інструменту «демократії участі», законодавством передбачено врахування органами виконавчої влади таких пропозицій [52].

Звернемо увагу на те, що Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 визначається безпосередньо порядок дій органу виконавчої влади, діяльність якого перевіряється та оцінюється під час громадської експертизи. Водночас, побіжно встановлюються правила, яких інститути громадянського суспільства мусять дотримуватися, щоб реалізувати своє право на відповідні дії. Наприклад:

- «згідно з пунктом третім названої постанови орган виконавчої влади зобов'язується сприяти громадській експертизі за умови надання її ініціаторами визначеного переліку документів, що мають містити теж чітко визначену інформацію» [52];
- «пропозиції, які готуються за результатами громадської експертизи, а потім надсилаються органу виконавчої влади, мають відповідати вимогам, які визначені підпунктом названої вище постанови 5-2» [52];

- «не дотримання суб'єктами громадської експертизи тримісячного строку від дня початку її здійснення для надання своїх пропозицій нівелює усі зусилля ініціаторів перевірки органу виконавчої влади: цей захід вважатиметься таким, що не відбувся (пункт 5)» [52].

Одним з позитивних підходів до регулювання дій органу виконавчої влади для сприяння громадській експертизі є чіткість формулювань. Наприклад, встановлено чітко визначені строки:

- ✓ «протягом семи робочих днів: видання рішення про відповідний захід» [52];

- ✓ «протягом семи робочих днів: повідомлення на своєму веб-сайті про запит на громадську експертизу, розміщення рішення про її проведення, перелік заходів для сприяння їй» [52];

- ✓ «протягом семи робочих днів: у разі ухвалення рішення про відмову у громадській експертизі надсилання відповідної інформації» [52];

- ✓ «датою початку громадської експертизи встановлено день видання рішення про її проведення» [52];

- ✓ «протягом семи робочих днів: на своєму веб-сайті оприлюднює пропозиції, які отримано за результатами громадської експертизи» [52];

- ✓ «протягом чотирнадцяти робочих днів: розглядаються названі вище пропозиції» [52];

- ✓ «протягом десяти робочих днів після розгляду цих пропозицій: надає одночасно ініціаторам та на веб-сайті інформацію про результати розгляду, а також про заходи для реалізації експертних пропозицій» [52].

Окрім цього, встановлено чіткий та вичерпний перелік підстав для відмови у проведенні громадської експертизи, а також умова вказати та чітко обґрунтувати їх у разі надсилання відповідного повідомлення ініціаторам громадської експертизи. Це три підстави:

- «неузгодженість із чинним законодавством предмету і мети громадської експертизи, що вказані у запиті» [52];

- «невідповідність предмету та мети громадської експертизи повноваженням органу виконавчої влади, який мають намір перевіряти» [52];
- «запит на громадську експертизу не відповідає вимогам, що передбачені пунктом третім названого вище документа (пункт 4)» [52].

Доцільно також звернути увагу на те, що підпункт 5-1. підкреслює характер дій органів виконавчої влади відповідно до Порядку, затвердженому Постановою КМУ від 5 листопада 2008 року № 976: сприяти, а не втручатися та перешкоджати. Дозволимо собі процитувати це положення: «Не допускається проведення громадської експертизи, якщо посадові особи органу виконавчої влади чи їх близькі родичі є засновниками або входять до керівних органів відповідного інституту громадянського суспільства, громадської ради» [52].

На підставі викладеного вище, на наш погляд, не виникає жодних сумнівів щодо підстав трактувати громадську експертизу як одну з форм комунікації громадян з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому, відповідна комунікація відбувається у разі її ініціювання громадськістю, тобто прояву проактивної позиції мешканців певного населеного пункту.

Ще однією формою комунікації суспільства з публічними органами влади є громадські слухання.

Як впливає зі статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування» [55] від 21 травня 1997 року «громадські слухання це – зустрічі членів територіальної громади з депутатами місцевої ради, а також посадовими особами органів місцевого самоврядування» [55]. «Громадяни мають право заслуховувати вказаних осіб, порушувати будь-які питання, що стосуються їхньої територіальної громади, надавати пропозиції відповідного характеру. Звісно, усі ці питання мають належати до компетенції органів місцевого самоврядування. Законом також визначено такі важливі аспекти проведення громадських слухань: наскільки часто ці заходи мають організовуватися – не

рідше одного разу і рік; наскільки обов'язковим є розгляд пропозицій, що були висунуті під час громадських слухань – обов'язковим» [55].

Порядок організації та проведення громадських слухань, згідно з пунктом четвертим статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування» [55] «встановлюється статутами територіальних громад» [55]. Однак, як зауважує Я. Брусенцова «зазвичай, процедуру громадських слухань закріплюють положеннями, що затверджуються відповідними органами місцевого самоврядування» [4]. Окрім цього, маємо «приклад регламентування проведення громадських слухань Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 555» [51]. Йдеться про випадки, «коли предмет громадських слухань становить врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [51].

Значущість належного врегулювання комунікації громадян з органами місцевого самоврядування усвідомлюють представники громадянського суспільства, які створюють неурядові організації та сприяють у той чи інший спосіб підвищенню рівня активності населення. На наш погляд, цьому сприяють напрацювання відповідними фахівцями базових документів, якими визначено порядок реалізації членами територіальних громад свого права на участь в управлінні державними справами.

Можемо стверджувати що число громадських слухань зумовлюється не кількістю мешканців, а рівнем їхньої громадянської активності, а також, напевно, гостротою соціально-економічних проблем місцевого характеру.

В межах дослідження вважаємо доцільним також звернути увагу на таку форму комунікації суспільства з публічними органами влади, як соціальний діалог.

При цьому спираємось не на суб'єктивне трактування цього явища, а, зокрема, на його дефініцію згідно з пунктом першим статті 1 Закону України «Про соціальний діалог в Україні» [58] від 23 грудня 2010 року. Це – «процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та

прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин» [58]. Напевно складно якимось іншим чином ідентифікувати «процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень» [58], ніж як комунікацію. При цьому комунікують з публічними органами влади не будь-які особи, а саме ті, що «представляють інтереси працівників, роботодавців» [58]. Предмет комунікації теж визначено: формування та реалізація «державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин» [58].

Отже, соціальний діалог становить собою спеціальну форму комунікації, тобто між чітко визначеними законодавством групами громадян з публічними органами влади щодо питань у певних, теж встановлених названим вище Законом, сферах.

Нормативне забезпечення комунікації як соціального діалогу складається не лише із цього Закону, а також з Конституції України, та інших правових актів. Зокрема тих, що регламентують трудові відносини в цілому та їхні окремі аспекти. Наприклад, закони України «Про колективні договори і угоди», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» тощо. Окрім цього, вагому складову правової бази соціального діалогу становлять норми міжнародного права, які в обов'язковому порядку мають пріоритет у разі суперечності з нормами національного законодавства. Маються на увазі норми тих міжнародних договорів, які інкорпоровані до законодавства України.

Законодавством встановлено багатосторонність та трирівність соціального діалогу. Учасниками, тобто сторонами, відповідної комунікації згідно з пунктом 2 статті 4 Закону України «Про соціальний діалог» [58] визначено:

- «профспілкові організації або обрані трудовим колективом представники» [58];
- «роботодавці» [58];
- «органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування» [58].

Соціальний діалог як процес комунікації складається з декількох етапів, які законодавцем ідентифіковано як форми соціального діалогу. «У статті 8 такими визначено: обмін інформацією, консультації, узгоджувальні процедури, колективні переговори щодо укладення колективних договорів та угод» [58].

2.2. Зміни у нормативному забезпеченні комунікації між публічними органами влади та суспільством на прикладі Верховної ради України

Протягом останніх років було запроваджено декілька новацій у сфері регулювання відносин комунікації громадян з органами державної влади і місцевого самоврядування. Назвемо основні, на нашу думку. Це – електронні петиції, про які йшлося у попередньому підрозділі, доступ до відкритих засідань Верховної Ради України, обговорення законопроектів Кабінету міністрів України на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» [76].

Розглядаємо названі правові новації в широкому соціально-економічному контексті, тому визначимо фактори, що сприяли їхньому запровадженню. Насамперед зазначимо, що «перша хвиля» нововведень подібного характеру мала місце в Україні після масових проявів громадської активності на тлі виборів Президента України у 2008 році. Наказом Міністерства юстиції України запровадили електронні консультації з громадськістю, для чого використовувалися веб-сайтів органів державної

влади, а також спеціально створили веб-сайт Кабінету Міністрів України «Громадянське суспільство і влада» [76].

«Друга хвиля» новацій у цій сфері припала на період з 2015 року, що є, на наш погляд, наслідком подій 2013-2014 років в Україні, «які засвідчили радикальне підвищення запиту громадян на можливість частіше, аніж під час виборів чи референдумів, реалізувати власне конституційне право на участь в управлінні державними справами (стаття 38)» [32]. Водночас і представники політичної еліти зрозуміли потребу посилити відповідну спроможність громадян, аби запобігти у майбутньому непередбачуваних протистоянь між владою та громадянським суспільством.

Звісно, тональність відповідної комунікації у початковий період дії нової форми комунікації матиме різний характер. Втім, поступово спілкування отримає максимально прагматичний характер. До речі, станом на сьогодні певна кількість парламентарів є відкритою для спілкування з громадянами через соціальні мережі: мають свій профіль у Facebook тощо.

Окрім значного підвищення громадської активності населення в Україні спостерігаємо намагання використати підвищення результативності комунікації громадян з державою для зниження рівня корупції та підвищення довіри громадян до державних інститутів.

Ще одним фактором, який впливає на законодавчі ініціативи у сфері комунікації громадянського суспільства та держави, можемо визначити як потребу виконання Україною зобов'язань, що взяті відповідно до міжнародних угод, до яких доєдналася наша країна.

Напевно, першим органом державної влади в Україні, що оперативно відреагував на «віяння часу», була Верховна Рада України.

Вже у березні 2014 року внесено відповідні зміни до нормативного акта, що встановлює порядок її діяльності. Так, згідно з частиною другою статті 47 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 27 березня 2014 року

№1170-VII у статті 3 Регламенту Верховної Ради України частину другу викладено в новій редакції» [43]. «Відтепер доступ до відкритих засідань органу законодавчої влади отримували будь-які особи, крім випадків, що передбачені законодавством (частина друга статті 3)» [57]. При цьому реалізація цього положення визначалася розпорядженням Голови Верховної Ради України.

У квітні 2015 року «Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки одним з її чинників визначено оновлення вже діючих механізмів комунікації між громадянами, що обіймають активну життєву позицію, та представниками органів державної влади» [50].

Пунктом 5 розділу II «Запобігання корупції» додатка 2 передбачено «посилити контроль громадськості за ухваленням будь-яких рішень виборними посадовими особами. Одним з правових інструментів реалізації означеного положення є попереднє громадське обговорення суспільно важливих рішень, механізм якого заплановано запровадити. Позитивним є використання при цьому як вдалого національного досвіду, так й кращих світових практик» [50].

2016 року затвердження Плану дій з реалізації Декларації відкритості парламенту продемонструвало, на наше переконання, подальший поступ в Україні у напрямку розширення легальних можливостей комунікації громадян з представниками органу законодавчої влади [14; 42]. Цей документ було розроблено та заплановано його втілення у співпраці з міжнародними партнерами нашої країни: проектом Програми розвитку ООН в Україні «Демократизація, права людини і розвиток громадянського суспільства в Україні», USAID, Фондом «Східна Європа» тощо.

Структура Плану свідчить, на наш погляд, про щирі наміри його укладачів відійти від лише декларування гарних новацій та встановити чіткі правові засади реалізації положень цього документу. Наприклад, визначено поточний стан законодавчого забезпечення тієї чи іншої складової процесу

комунікації між громадянами та державою, а також вказано конкретні зміни, що слід внести до чинних нормативних актів для того, аби будь-яка особа могла, зокрема, взяти участь у тому чи іншому відкритому засіданні Комітету Верховної Ради України тощо.

Означені положення повторюються у підрозділі 4.2. «Зміцнення двостороннього зв'язку з громадянами за допомогою зворотного зв'язку, опитувальників та індивідуальних електронних звернень та петицій». Незважаючи на системність проблеми певного дублювання у різних розділах Плану пропозицій щодо оновлення національного законодавства, не вважаємо її перепорою на шляху реалізації завдань, які визначено у цьому документі. Серед технічних інновацій, що полегшають громадянину реалізувати право на участь в управлінні державними справами, також передбачено запровадження:

- ✓ «на офіційному веб-сайті Верховної Ради України спеціального вікна для надання електронних петицій» [42];
- ✓ «особистого кабінету громадянина, де можна накопичувати усю потрібну йому інформацію щодо законотворчої діяльності парламенту» [42];
- ✓ «спеціальних парламентських додатків, які встановлюються на мобільних телефонах» [42].

Одним з інструментів забезпечення результативності виконання Плану є діяльність Моніторингового комітету з питань Декларації відкритості парламенту, про створення якого зазначено у підрозділі 3.3. «Залучення громадських організації-моніторів до виконання Плану дій та проведення щомісячних зустрічей представників парламенту з ними» [65]. До складу цього «комітету увійшли як представники громадських об'єднань, так і Верховної Ради України: з 33 членів – зокрема, 16 делеговані громадськими організаціями та міжнародними організаціями. Окрім цього – 13 народних депутатів, 2 представника Апарату Верховної Ради України» [65].

Наразі змогли знайти у відкритому доступі лише склад Моніторингового комітету та лише Звіт Громадянської мережі ОПОРА, яка є

однією з організацій-моніторів, щодо виконання «Плану дій з реалізації Декларації відкритості Парламенту за травень-липень 2016 року» [28]. На підставі власного аналізу з означеного питання маємо констатувати невиконання більшості з названих нами вище положень Плану. Зауважимо, «строк виконання встановлювався – 2016 - 2017 роки з визначенням для завдань кожного підрозділу певного кварталу» [42].

Можливо, одним з чинників такої ситуації було й те, що 2017 року презентовано Комунікативну стратегію на період з 2017 по 2021 роки, яка доповнює ухвалений 2016 року План дій з реалізації відкритості парламенту. 21 листопада 2017 року Розпорядженням Голови Верховної Ради України «Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту» [46], цей новий документ затверджено. В Комунікативній стратегії забезпечення «активної участі громадян у законотворчому процесі, зокрема, через залучення компетентних громадських груп до розроблення проектів нормативних актів трактується як один із засобів посилення інституційної спроможності Верховної Ради України» [31].

З шести завдань, на виконання яких спрямовано Комунікативну стратегію, виконання чотирьох, на наш погляд, прямо або опосередковано, сприятиме покращенню комунікативності між громадянами та парламентом. До перших зараховуємо «забезпечення активної участі громадськості у процесі прийняття рішень та налагодження зворотного зв'язку» [31]. Тобто, «громадяни матимуть можливість обіймати проактивну позицію та проявляти власні ініціативи, які орган законодавчої влади братиме до уваги. Опосередковано сприятиме результативності таких процесів виконання двох інших завдань: підвищення обізнаності громадян про діяльність парламенту та розвиток співпраці Верховної Ради України із засобами масової інформації різного типу: парламентськими, незалежними медіа та журналістами, іноземними» [31].

Про те, що активізація комунікативної складової діяльності органу законодавчої влади не є самоціллю свідчить те, що серед трьох пріоритетів

процесу досягнення максимальної транспарентності у роботі парламенту один становить «залучення компетентних груп громадськості до законотворчої діяльності» [31]. Тобто, посилення комунікації дозволить забезпечити дієву участь громадян у розробленні проектів законів, що матиме одним з наслідків, найголовніших, як можемо бачити з ієрархії завдань стратегії, широку відкритість Верховної Ради України, посилення її іміджу та спроможності функціонувати належним чином.

Варто окремо зупинитись на структурі Комунікаційної стратегії. Документ має перелік чітких завдань для вирішення задекларованої стратегічної мети – «налагодження системи скоординованого і дієвого використання комунікаційних можливостей Верховної Ради України для підвищення рівня довіри громадськості до неї та сприйняття її як ефективного органу законодавчої влади» [31]. При цьому, у вступній частині документу надано загальне обґрунтування новацій, наприклад результатами соціологічних опитувань відомих дослідницьких інституцій. Визначення цільових аудиторій, конкретних очікуваних результатів доводить, на наш погляд, прагматичне спрямування розробників Комунікаційної стратегії.

Розглянемо Комунікаційну стратегію з урахуванням предмету цього нашого дослідження. Акцентуватимемо увагу на заходах, що передбачені для поліпшення моделі (формату та змісту) комунікації між громадянами та органом законодавчої влади в Україні. Перспективним з огляду на зазначене є бачення укладачами документу Верховної Ради України як найвищої представницької інституції, «що ухвалює найважливіші рішення за допомогою пошуку компромісів між різними політичними і соціальними групами» [31]. Без широкої та на постійній основі участі громадян у законодавчому процесі реалізувати бажаний формат діяльності парламенту не вбачається можливим. Отже, Голова Верховної Ради України, що підписав Розпорядження «Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту», та депутатський корпус, без підтримки якого він на

це не наважився б, виявили загальну політичну волю до урахування позиції активних громадян під час підготовки та ухвалення законів.

Для реалізації відповідної комунікації Стратегією визначено різні види каналів: первинні та вторинні, що поділяються на медійні, не медійні тощо. Зупинимо увагу на деяких первинних не медійних, які, на наш погляд, є найоптимальнішими для здійснення ефективного законного впливу громадян на народних депутатів з метою захисту своїх інтересів через їхнє закріплення у правових актах. Саме під час особистого спілкування дівіше можна переконати іншу особу у власній правоті. У другому розділі визначено 9 первинних немедійних каналів Верховної Ради України, серед яких найефективнішими для громадян з активною життєвою позицією, на наш погляд, є такі :

- «зустрічі, зокрема з представниками громадськості» [31];
- «спільні заходи за участю, зокрема громадськості» [31];
- «зустрічі народних депутатів з виборцями, прийом виборців, робота в округах» [31];
- «екскурсії у Верховній Раді України» [31].

Розуміння парламентарями вагомості думки кожного громадянина у механізмі державного управління виявляється, на наш погляд, також в тому, що серед шести основних цільових груп на першому місці розташовано широку громадськість (розділ 3), а одним з головних меседжів комунікаційної стратегії парламенту визначено такий: Верховна Рада України це – «відкрита, близька до людей, доступна інституція, що обстоює інтереси українського народу» (розділ 4) [31].

«Протягом 2017 – 2021 років було заплановано виконання декількох завдань у комунікативній діяльності Верховної Ради України. Акцентуємо увагу на забезпеченні участі громадян в розробленні та ухваленні правових актів, що передбачається досягнути завдяки: 1) формуванню зворотного зв'язку з ними, 2) активного їхнього залучення до законотворчості, 3)

розширення спектру каналів для особистого відвідування приміщення парламенту» [31].

Детальніше зупинимось на конкретних очікуваних результатах, бо у разі їхньої реалізації суттєво оновиться арсенал каналів спілкування будь-якого громадянина з народними депутатами. Форми комунікації дещо відрізняються, залежно від того, до якої групи він належить.

Так, можемо виявити у тексті Стратегії умовний поділ усіх громадян на три групи: 1) громадянин, що проявляє свою позицію через участь у виборах; 2) громадянин, що є членом того чи іншого громадського об'єднання; 3) громадянин, що обіймає активну громадянську позицію, досягнув значних успіхів у своїй професійній діяльності, активно займається господарською діяльністю. Другу та третю групу теж умовно визначено як неурядові організації та групи впливу. Втім, особи з другої та третьої груп можуть одночасно належати, знов таки умовно, як до неурядових організацій, так і до груп впливу. Окрім цього, до груп впливу зараховують й неурядові організації, а не лише групи великого бізнесу.

Для комунікації з представниками суспільно найактивніших та соціально найуспішніших громадян очікується запровадження та використання таких форм комунікації:

- «слухання у комітетах, зустрічі з представниками комітетів за ініціативою неурядових організацій» [31];
- «особисті зустрічі керівництва парламенту з представниками неурядових організацій напередодні засідання погоджувальних рад» [31];
- «залучення неурядових організацій до проведення парламентських заходів» [31];
- «залучення експертів неурядових організацій для розроблення та доопрацювання проектів законів» [31];
- «залучення представників органів місцевого самоврядування до обговорення законопроектів, а також врахування їхньої думки для формування парламентського порядку денного» [31].

Полегшення доступу громадян до приміщення законодавчого органу не вважаємо декоративним елементом демократичної форми державного режиму, а тим інструментом, що здатен сприяти підвищенню ефективності опосередкованого (побіжного) впливу як неурядових організацій, так і будь-кого з громадян на ухвалення рішень. Пунктом 3.2. Стратегії передбачено:

- «розміщувати та відслідковувати актуальність на офіційному веб-сайті парламенту повної інформації щодо заходів та можливостей їхнього відвідування громадянами» [31];
- «з урахуванням технічних та санітарних норм забезпечувати громадянам, що відвідують парламент, можливість одночасного перебування у ложі балкона» [31];
- «запровадити гарячу лінію щодо прозорості парламенту» [31].

Новації очікуються і в тій формі комунікації з народними депутатами, яка використовується більшістю громадян – громадські приймальні. У пункті 3.3. надано їх перелік:

- ✓ «уніфікація діяльності громадських приймальень через запровадження стандартів комунікації, єдиної форми запитів, звернень тощо» [31];
- ✓ «підвищення прозорості громадських приймальень через публікацію висновків та звітів про їхню роботу» [31];
- ✓ «інкорпорація результатів прийому громадян у роботу Верховної Ради України, зокрема, через відображення у її порядку денному проблематики звернень виборців, підготовку проектів нормативних актів, які сприяли б вирішенню питань, з якими звертались виборці до народних депутатів» [31].

З огляду на постійне збільшення в Україні користувачів Інтернет, все більшої актуальності набувають електронні форми комунікації з народними депутатами, зокрема. Названою тенденцією зумовлено і появу пункту 3.4., яким закріплено очікування такого результату реалізації Стратегії, як

адаптація до навичок «пересічного українця» веб-сайту та інших подібних ресурсів Верховної Ради України [31].

Для практичного втілення очікуваних результатів у названому документі визначено одинадцять напрямів (4.2. Механізми посилення комунікаційної спроможності). Серед них звернемо увагу знов-таки на ті, що викликають найбільший інтерес у контексті дослідження. Це:

- «перехід до моделі системних зв'язків з громадянами шляхом створення 1) єдиної комунікаційної організаційної одиниці у структурі, напевно, Апарату Верховної Ради України, 2) інформаційно-довідкового центру у адміністративній будівлі парламенту з вільним доступом» [31];

- «уніфікація матеріалів, які розміщують на офіційних веб-сайтах Верховної Ради України, її комітетів та у соцмережах» [31];

- «для законодавчого забезпечення Стратегії до правових актів пропонуються в більшості такі зміни, що модернізують документообіг та обіг інформації загалом в межах Верховної Ради України» [31];

- «фінансування виконання завдань Стратегії передбачає використання бюджету Апарату Верховної Ради України, а також підтримки міжнародних партнерів та національних організацій тощо» [31].

Висновки до розділу 2

1. З тих форм комунікації суспільства з посадовими та службовими особами публічних органів влади, що аналізувались у нашому дослідженні, деякі є такими, для яких притаманна проактивна поведінка громадян (звернення громадян, місцеві ініціативи, громадська експертиза, громадські слухання). В інших випадках громадян залучають до процесу ухвалення рішень, головним чином, за ініціативи саме з боку держави (консультації з громадськістю, які організовує та проводить орган виконавчої влади).

Соціальний діалог, залежно від ініціатора проведення відповідних заходів, доречно зарахувати до першої та другої груп.

Доцільно окремо зауважити щодо значення запровадження електронної петиції для розвитку практик комунікації громадян та публічних органів влади. Доступність, прозорість, чіткість – ключові слова, на наше переконання, для визначення сутності цього виду звернення.

Електронні петиції мають великий потенціал мотивації населення до проактивної суспільної поведінки, а отже і сприяння залученню максимально широкого кола громадян до управління державними справами. Однак, суспільна культура подання петицій, тобто колективних звернень із конкретними пропозиціями щодо змін до чинного законодавства, ухвалення тих чи інших управлінських рішень загалом, наразі перебуває в Україні лише на етапі формування.

Звернення громадян (пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга, електронна петиція) апріорі, навіть за своєю назвою, можуть трактуватися як форма комунікації громадян з публічними органами влади.

Процедура громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, яку проводять інститути громадянського суспільства, громадські ради, передбачає проведення оцінки, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади.

Громадські слухання визначаються законодавством як зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Соціальний діалог – процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та

економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин. Соціальний діалог передбачає обмін інформацією, консультації, узгоджувальні процедури, колективні переговори щодо укладення колективних договорів та угод.

2. За результатами аналізу розвитку законодавства України, яким регулюється комунікація суспільства з публічними органами влади, дійшли декількох висновків.

По-перше, визначено фактори, що призвели до певних законодавчих новацій у названій сфері:

- значне підвищення громадської активності населення,
- намагання використати підвищення результативності комунікації суспільства з державою для зниження рівня корупції та підвищення довіри громадян до державних інститутів,
- потреба виконання зобов'язань, що взяті відповідно до ратифікованої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також іншими міжнародними угодами, до яких доєдналася наша країна.

По-друге, встановлено, що протягом останніх років запроваджено декілька новацій у сфері регулювання відносин комунікації суспільства з публічними органами влади. Серед основних – електронні петиції, доступ до відкритих засідань Верховної Ради України, обговорення законопроектів Кабінету міністрів України на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада».

По-третє, визначено основні зміни національної законодавчої бази комунікації між суспільством та публічними органами влади.

Насамперед, вносилися зміни, які зумовлені технічними інноваціями у відповідній сфері. Зокрема, створення на офіційних сайтах органів виконавчої влади рубрики «Консультації з громадськістю» та виокремлення електронних консультацій у окрему форму консультацій з громадськістю.

Вносилися уточнення щодо процедур проведення: консультацій з громадськістю, громадської експертизи, які, на нашу думку, сприяють

посиленню конструктивного характеру таких заходів, а також посиленню відповідальності посадових осіб, які їх організують та проводять.

Збільшено перелік актів, щодо яких в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю.

Висновок про те, що комунікація між суспільством та публічними органами влади має певний вплив на функціонування цих інституцій, можемо зробити навіть за результатами опрацювання правових актів, що регулюють цю сферу. Як приклад зазначимо що в Комунікаційній стратегії Верховної Ради України на період з 2017 по 2021 роки забезпечення активної участі громадян у законотворчому процесі, було передбачено активну та постійну комунікацію, що трактується як один із засобів посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Чинне законодавство України потребує ретельної систематизації норм, якими в численних правових актах регулюється комунікація громадян з посадовими та службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування. Напевно, встановлення нових форм комунікації, що схожі за моделлю із вже діючими, наразі не є першочерговим завданням. Станом на сьогодні підвищення результативності комунікації потребує, на наше переконання, не ухвалення нових законів, а в першу чергу – підвищення рівня проактивності громадян та модернізації правової культури посадових та службових осіб.

РОЗДІЛ 3

ФОРМУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОЇ МОДЕЛІ КОМУНІКАЦІЇ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

3.1. Демократична модель комунікації як перспективний інструмент взаємодії у системі публічних органів влади

Актуальність створення саме демократичної моделі комунікації як складової системи публічних органів влади має як теоретичні, так і практичні аспекти.

Для того, щоб перенести пріоритет фокусу під час дослідження комунікативної складової в системі публічних органів влади з напрямку держава – громадяни на зворотній: громадяни – держава слід сформулювати відповідне положення у символічній формі, тобто створити відповідну модель комунікації. Такий візуальний метод (графічне зображення, схематизація опису соціального явища) з описом елементів моделі) спростить сприйняття інформації про сутність та основні аспекти процесу комунікації між суспільством та посадовими і службовими особами публічних органів влади. Під цільовою аудиторією використання названого підходу маються на увазі, насамперед, студенти та посадові і службові особи, які навчатимуться на курсах підвищення кваліфікації.

Модернізація комунікації між суспільством та державою в напрямку її гуманізації на засадах людиноцентризму потребує створення теоретичної моделі. «Доцільно спочатку на абстрактному рівні розглянути відповідний процес комунікації, а вже потім започатковувати практичне втілення ідеї посилення демократії участі в Україні (посилення участі громадян в управлінні державними справами), зокрема, шляхом демократизації спілкування між суспільством та державою. Для цього слід створити таку

модель, яка максимально враховуватиме усі обставини комунікації суспільства з державою. Детальність потрібна для того, щоби реалізація демократичної моделі була б ефективною та не дискредитувала запропонований підхід» [61].

Демократична модель комунікації має форму символу нескінченності, не є лінійною, не є ієрархічною, а – горизонтальною, тобто суб'єкт – суб'єктною.

Сутністю комунікації відповідно до цієї моделі є не вчинення сукупності певних дій, не їхнє юридичне закріплення, а здійснення відповідними діями/актами комунікації впливу на іншого суб'єкта комунікації та безпосередньо на ухвалення управлінського рішення, виконання рішення, контроль за виконанням рішення (згідно з рівнем системи державного управління).

Предмет повідомлень громадян до держави, зазвичай, становив захист власних прав та свобод, що відбувається у тому разі, коли їх порушено або недостатньо захищено. Тобто, апріорі, характер комунікації має потенційно конфліктний характер. Разом з тим, частина повідомлень містить пропозиції до органів публічної влади, які мають цілком емоційно позитивний характер.

Нескінченність або перманентність комунікації між суспільством та державою пояснюємо наступним:

- ✓ моделюється не конкретний комунікативний акт, а абстрактна комунікація громадянина протягом його життя з посадовими та службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування;

- ✓ комунікація під час започаткування та реалізації місцевої ініціативи, громадських слухань, публічних консультацій комунікативні акти не будуть поодинокими: учасниками з обох сторін буде декілька осіб, а повідомлень теж буде декілька;

- ✓ громадяни надсилають певне повідомлення посадовій чи службовій особі, яка відповідає на нього; громадяни можуть бути незадоволені відповіддю та знову комунікуватимуть з приводу питання, яке

становить для них інтерес; з подібним питанням можуть звертатися до посадової чи службової особи й інші громадяни.

У демократичній моделі акцентується на факторах впливу, що пояснюється наступним. Як відправник, так й одержувач не перебувають в ізольованому просторі, а є учасниками різноманітних суспільних відносин, членами груп різного типу (родина, трудовий колектив, коло друзів, громадська організація, спортивний клуб, групи у соціальних мережах тощо).

З огляду на це, очевидним є те, що світогляд відправника/одержувача формується під впливом тих осіб, з ким вони протягом тривалого часу спілкуються. Ступінь такого впливу може бути різним і не варто його перебільшувати. Разом з тим, й ігнорувати під час моделювання комунікації між громадянами та державою не варто.

Основні складові елементи демократичної моделі:

В – 1/2

О – 2/1

П – 1/2 - 2/1

ΦВ – ΦЗВ/ΦВВ

К – Т/Т

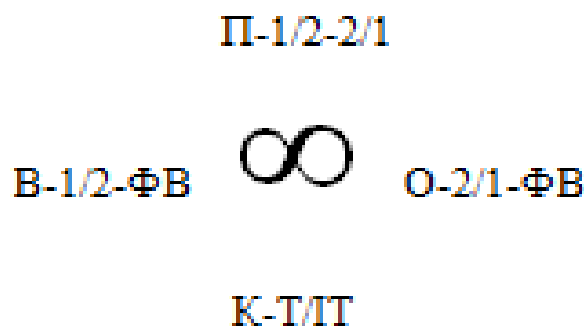


Рис. 1. Демократична модель комунікації в системі публічних органів влади.

В – 1/2

Відправник/громадянин, посадова або службова особа: кількісний склад відправника першої категорії може мати безліч варіантів: від однієї особи, що надсилає заяву, пропозицію, скаргу, до декількох десятків-сотень,

що ініціювали місцеву ініціативу, громадські слухання, або навіть тисяч, які поставили підписи під електронною петицією. Тобто, відправник може мати індивідуальний або колективний характер. Особи, що утворюють колективного відправника, можуть навіть не бути знайомими один з одним: наприклад, підписанти під електронними петиціями до органів державної влади.

О – 2/1

Одержувач/посадова або службова особа, громадянин: під одержувачем першої категорії мається на увазі, насамперед, не та особа, що технічно отримує повідомлення, а саме та, що ухвалюватиме рішення, яке складатиме зміст відповіді (рішення-відповідь).

П – 1/2

Повідомлення першої категорії: від громадян до посадової або службової особи це – зокрема:

- письмове звернення чотирьох видів: пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга, електронна петиція;
- письмова пропозиція про розгляд органом місцевого самоврядування будь-якого питання, віднесеного до відання відповідних органів (ініціювання місцевої ініціативи);
- письмова пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю;
- усне, письмове звернення під час громадських слухань: зустрічі членів територіальної громади з депутатами місцевої ради, а також посадовими особами органів місцевого самоврядування;

П – 2/1

Повідомлення другої категорії: від посадової або службової особи до громадянина визначаємо як рішення-відповідь. Таке бачення зумовлено тим, що відповідь органу державної влади або місцевого самоврядування має містити певне управлінське рішення, бо саме задля цього й звертався громадянин. Зміст рішення-відповіді в багатьох випадках не влаштуватиме

громадянина, який з відправника перетвориться на одержувача. Однак, він може його за певних умов оскаржити тощо. Разом з тим, відповідь завжди має одночасно бути й управлінським рішенням.

К – Т/ІТ

Інструмент (канал, пристрій) комунікації:

К–Т традиційні: традиційне поштове сполучення, особистий прийом посадової особи, колективне зібрання

К – ІТ: веб-сайт органу державної влади. Четверта інформаційна революція зумовила появу нових каналів комунікації, які використовуються також і громадянами під час спілкування з посадовими та службовими особами. Повідомлення надсилаються до органів державної влади в сучасних умовах не лише традиційною поштою або під час особистого спілкування, а також із використанням спеціальних сервісних інструментів на офіційних веб-сайтах державних інституцій. Названі новації сприяють збільшенню числа повідомлень, які надсилаються громадянами. Водночас, напевно, перетворення паперових носіїв на електронні суттєво впливає безпосередньо на зміст таких повідомлень.

ФВ – ФЗВ/ФВВ

Фактори впливу розподіляємо на зовнішні та внутрішні.

ФЗВ Зовнішні:

1) особисті життєві обставини (складна життєва ситуація, сімейне свято, бурхливий роман, хвороба,) зумовлюють певний психологічний стан людини, який обов'язково тією чи іншою мірою впливає на комунікацію: кодування та декодування повідомлення тощо;

2) найближче оточення учасників комунікації (члени родини, друзі, колеги, з якими можуть обговорюватися питання, які підіймаються у повідомленні). Міжособистісна комунікація у колі найближчого оточення має потенціал значного впливу на вироблення змісту повідомлення у тому разі, коли відправник/одержувач під час цього процесу радиться, консультується з членами родини або друзями, або з колегами. Навіть, якщо

такого спілкування не відбувається, світогляд більшості людей формується під – більшим або меншим – впливом тих, хто перебуває поряд значну частину життя.

3) обставини професійного життя одержувача: рівень вимог до виконавчої дисципліни, рівень комфортності робочого місця (наявність або відсутність кондиціонера, якість технічного забезпечення тощо) та інше

4) події суспільного життя/ суспільне тло комунікації: вибори, публічні масові зібрання, надзвичайні події тощо

4) громадська думка щодо питання, про яке йдеться у повідомленні: посадовій або службовій особі доволі складно протистояти громадській думці, навіть, якщо є можливість ухвалити рішення-відповідь, що відповідатиме чинному законодавству, однак не відповідатиме суспільним очікуванням

5) характеристики інструменту/пристрою/каналу комунікації:

- очне (під час особистого прийому посадової особи, громадських слухань, зібрання для обговорення місцевої ініціативи,);
- заочне (письмове звернення, наприклад, електронна петиція);
- усне (під час громадських слухань);
- письмове (звернення у письмовій формі);
- індивідуальне (під час особистого прийому посадової особи, звернення однієї особи);
- колективне спілкування (під час особистого прийому посадової особи, громадських слухань, зібрання для обговорення місцевої ініціативи,).

Деякі зовнішні фактори, що є спільними для відправника та одержувача (4, 5), можуть змінитися за період проходження повідомлення від одного суб'єкта комунікації до іншого. Навіть в умовах поширення електронного урядування суспільні події можуть стрімко та несподівано змінюватися. Наприклад, на початок збору підписів під електронною петицією громадська думка щодо її предмету може бути однією, а на кінець – іншою. З урахуванням впливу громадської думки на кодування (здійснює

відправник) та декодування (здійснює одержувач) повідомлення, одержувач може інакше трактувати інформацію, ніж очікував відправник.

ФВВ Внутрішні:

1) психологічно-фізичний стан суб'єктів комунікації: поганий, гарний, нейтральній настрій, тимчасовий біль або довготривала хвороба та інше

2) світогляд людини, особливо, її правова культура

3) життєвий досвід: вік, освіта, професійна приналежність та кар'єра.

Зауважимо, одні й ті самі фактори мають потенціал різного за характером впливу на процес комунікації. Наприклад:

✓ складні життєві обставини, в яких перебуватиме одержувач, здатні посилити у цієї особи як почуття емпатії, так й несприйняття проблем інших людей. З урахуванням особливостей предмету повідомлень, які громадяни надсилають до посадових та службових осіб, ставлення яких до суспільних проблем та їхній емоційний стан є вкрай важливим, бо здатен вплинути на рішення, які ними ухвалюватимуться.

✓ значний життєвий та професійний досвід: з одного боку можуть слугувати певною гарантією достатнього рівня кваліфікованості посадової чи службової особи, що сприятиме ефективності комунікації, а з іншого може зумовити професійне вигорання, яке матиме негативний вплив на формування рішення-відповіді.

Під час здійснення даного дослідження постало запитання: чи маємо можливість визначити, які форми комунікації суспільства з публічними органами влади найчастіше використовуються в Україні на кожному з рівнів (в межах кожної з трьох підсистем) системи публічного управління.

Перший рівень загальної системи державного управління – державні органи виконавчої влади розробляють та ухвалюють управлінські рішення. Другий рівень загальної системи державного управління – органи державної влади виконують ухвалені управлінські рішення. Третій рівень загальної системи державного управління – органи державної влади здійснюють моніторинг виконання управлінських рішень, які було ухвалено.

Для отримання максимально об'єктивної та репрезентативної відповіді слід провести масштабне комплексне дослідження, що передбачатиме широке використання статистичного методу із опрацюванням даних з усіх регіонів України. В межах нашого дослідження це не є можливим.

Окрім названого підходу є також інші. Наприклад, на підставі абстрагування та із використанням формально-юридичного методу можемо розподілити форми комунікації, що розглядалися нами в попередніх розділах, таким чином.

По-перше, віднести усі до першого та третього рівнів системи державного управління. Аргументів на користь такої систематизації – достатньо. Априорі логічним є твердження про те, що будь-які звернення громадян та інші форми комунікації – місцева ініціатива, громадські слухання, консультації з громадськістю тощо – мають потенціал впливу на перший рівень системи державного управління. Посадові та службові особи в умовах демократичної форми політичного режиму залежать від думки виборців. Отже мають дослухатися до територіальної громади та більшості суспільства, якщо ухвалюються рішення центральними органами державної влади. Втім, контроль виконання раніше прийнятих рішень може відбуватися за результатами комунікації громадян з державою (заяви, скарги громадян, місцева ініціатива, громадські слухання). Отже, і на третьому рівні система державного управління може брати до уваги повідомлення громадян.

По-друге, на підставі аналізу предмету або змісту форм комунікації, що нами вивчалися, можемо визначити доцільність їх використання на тому чи іншому рівні системи державного управління. На першому рівні це – звернення-пропозиції, електронні петиції, консультації органів виконавчої влади з громадськістю щодо ухвалення правових актів, місцева ініціатива, соціальний діалог. На другому рівні це – звернення-заяви, звернення-скарги, громадські слухання. На третьому рівні це – громадська експертиза, громадські слухання.

На наш погляд, процесу вироблення та ухвалення управлінських рішень (перший рівень) найбільше сприятимуть такі форми комунікації громадян з представниками органів державної влади та місцевого самоврядування:

- «звернення громадян із викладенням пропозицій вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільств» (стаття 3) [54];

- «в сучасних умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій все частіше громадяни використовують електронні звернення, зокрема, електронні петиції (стаття 23)» [54];

- «консультації органів виконавчої влади з громадськістю щодо ухвалення нормативно-правових актів, які впливають на життєві інтереси громадян, зокрема, на стан навколишнього природного середовища, встановлюють правила надання адміністративних послуг, регламентують правовий статус громадських об'єднань, зокрема, фінансування та діяльність, «стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій», регламентують бюджетні витрати, тобто звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік» [48, 44];

- «місцева ініціатива відповідно до статті 9 Закону Про місцеве самоврядування в Україні» [55];

- «соціальний діалог як процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин (пункт перший статті 1)» [58].

Потенціал підвищення ефективності виконання управлінських рішень (другий рівень) мають, на наш погляд:

- «звернення громадян із заявами, що інформують про порушення законодавства України, недоліки в діяльності, зокрема, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, висловлювати власну думку щодо покращення діяльності названих вище суб'єктів (стаття 3); звернення громадян зі скаргами (стаття 3») [54];

- «громадські слухання – зустрічі членів територіальної громади з депутатами місцевої ради, а також посадовими особами органів місцевого самоврядування (стаття 13), під час яких громадяни мають право заслуховувати вказаних осіб, порушувати будь-які питання, що стосуються їхньої територіальної громади, надавати пропозиції відповідного характеру» [55];

Контроль за виконанням управлінських рішень (третій рівень) буде більш дієвим завдяки:

- ✓ «громадській експертизі, якою передбачено оцінювання діяльності органів виконавчої влади за критеріями ефективності ухвалення та виконання рішень, а також розроблення пропозицій для вирішення проблем, що були виявлені під час громадської експертизи, та є суспільно значущими» [52];

- ✓ «громадським слуханням» [55].

На нашу думку доцільно також висловити припущення щодо можливого впливу демократичної моделі комунікації на виконання органами публічного управління своїх функцій. Зупинимось на загальних функціях, до яких теорією публічного управління зараховуються прогнозування, планування, організацію, регулювання, координацію та контроль.

Напевно, формування стратегічних планів та прогнозів з державної політики потребує залучення, насамперед, академічної спільноти із використанням дещо інших форм комунікації: обговорення державних стратегій під час засідань експертних груп на базі центральних органів

державної влади або наукових установ загальнонаціонального рівня та інші. Разом з тим, електронні петиції до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, які наберуть необхідну для розгляду кількість підписів, теж можуть слугувати «банком» корисних ідей стратегічного характеру. Окрім цього, у разі поширення в Україні практик демократичної моделі комунікації, яка передбачає проактивність суспільства, і академічне середовище під впливом підвищення рівня загальної суспільної активності, теж більш рішуче просуватиме свої пропозиції та рекомендації щодо формування довгострокових планів та прогнозів у різних сферах.

На наш погляд, для того, щоби в Україні під час створення нових організаційних інститутів або реорганізації вже діючих держава враховувала громадську думку має пройти значний час. Цю тезу висловлюємо на підставі сучасних реалій суспільно-політичного життя: не маємо прикладів, які засвідчили б інше. На сучасному етапі розвитку України рішення про створення, ліквідацію або реорганізацію державних органів та установ ухвалюють з урахуванням позицій найбільш впливових груп політичних та економічних еліт. Вважаємо, що має пройти декілька десятиліть максимального широкого втілення демократичної моделі комунікації громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування, щоби в названій сфері державного управління бралася до уваги позиція громадян. Перші приклади, найбільш вірогідно, можемо побачити на місцевому рівні, бо члени територіальної громади навіть дистанційно ближче знаходяться до керівників органів влади, що сприяє тіснішій комунікації між ними.

Разом з тим, на такий аспект організаційної функції системи державного управління, як організація безпосередньої діяльності органів державної влади, то практика реалізації демократичної моделі комунікації є цілком реальною. Інформаційні повідомлення громадян можуть призвести до корегування процесу виконання певного управлінського рішення. Таке корегування може мати позитивні наслідки та підвищить ефективність функціонування органу державної влади. До речі, викладене вище стосується

також такої функції системи державного управління, як координація діяльності усіх її елементів.

Участь у розробленні правових актів для регулювання суспільних відносин в демократичних державах не є монополією органів влади. Громадяни залучаються до законодавчого процесу з метою захисту своїх інтересів. На наш погляд, українське суспільство на сучасному етапі історичного розвитку лише навчається такій ролі. Запровадження таких форм демократичної комунікації, як електронна петиція, місцева ініціатива, консультації з громадськістю все більше мотивують громадян реалізовувати своє право на участь в державному управлінні. Для того, щоб громадяни виконували закони, вони мають бути переконані, що ці закони відповідають їхнім інтересам. У разі врахування пропозицій громадян під час розроблення нормативних актів, вони після ухвалення Верховною Радою України сприймаються суспільством більш позитивно. Отже, правове регулювання суспільних відносин буде сприяти їхній стабільності, що є одним з показників ефективності виконання системою державного управління своєї регулятивної функції.

Будь-яка система не може об'єктивно контролювати сама себе. Зовнішній контроль сприяє більш ефективному функціонуванню також і системи державного управління.

Підсумовуючи викладене вище зазначимо, що загальний вплив поширення в Україні демократичної моделі комунікації матиме винятково позитивний вплив на функціонування системи публічного управління. Збільшення громадської активності (участі), поступове зменшення суспільних сподівань на те, що роль окремої пересічної людини в процесі ухвалення управлінських рішень, а також їхнього належного виконання є мінімальною, та покладання усіх надій лише на органи державної влади, змусить посадових та службових осіб відповідальніше ставитися до виконання своїх обов'язків. Окрім цього, врахування пропозицій громадян

під час ухвалення управлінських рішень підвищить їх легітимність в очах суспільства.

3.2. Практичні поради щодо впровадження демократичної моделі комунікації в діяльність публічних органів влади

Згідно з соціологічними опитуваннями 2017 року, «які проводилися Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва у співпраці з соціологічною службою Центру Разумкова, лише 7% з опитуваних повідомили, що мають досвід активної громадської роботи, а 87% – ні» [60]. «Серед молоді відповідні показники дещо оптимістичніші – більше 10%» [60]. «Локальна статистика теж підтверджує, на жаль, викладене вище. Наприклад, з квітня 2015 року до кінця червня 2019 року мешканці шести з десяти адміністративних районів міста Києва ініціювали лише 14 громадські слухання» [12].

Водночас, слід вказати також на неналежне правове забезпечення комунікації, що може демотивувати громадян. Зокрема, «відсутність чітко визначеного строку розгляду місцевих ініціатив суттєво ускладнює для членів територіальної громади відповідну комунікацію з органами місцевого самоврядування, а для останніх є спокусою гальмувати реалізацію механізму «демократії участі». Українським незалежним центром політичних досліджень наводять перелік міст, де найгостріше проявилася вказана проблема. Це – Луцьк, Київ, Сєверодонецьк, Полтава, Тернопіль, Чернівці, Одеса, Миколаїв» [38].

З огляду на цю статистику, нагальною проблемою є, насамперед, підвищення рівня громадської активності українців під час вирішення питань на місцевому рівні. Ефективними, на наш погляд, можуть бути освітні та інформаційні методи, які спрямовуватимуться на поширення популяризацію

проактивної моделі поведінки громадянина під час спілкування з посадовими та службовими особами.

Разом з тим, потребує модернізації і правова культура посадових та службових осіб. Дієвим інструментом при цьому можуть бути регулярні тренінги для посадових і службових осіб публічних органів влади. Їхня організація та методичне забезпечення має здійснюватися не формально-декларативно, а максимально прагматично.

На підставі проведеного дослідження нами було сформульовано низку пропозиції-порад представникам публічних органів влади.

По-перше, комунікативні дії громадян – надсилання звернень, ініціювання громадських слухань, місцевих ініціатив тощо – є законними проявами їхньої суспільної активності. Отже, слід налаштовуватися під час особистого спілкування на надання належних послуг та на пошук компромісу у разі, коли виникатимуть певні ускладнення.

В Україні взаємовідносини між громадянами і публічними органами влади та їхніми посадовими та службовими особами наразі перебувають на етапі фундаментальної трансформації. Так, змінюється чинна протягом значного проміжку часу їхня патерналістська модель. В сучасній демократичній державі громадянин відчувається не безпорадним прохачем допомоги, а особою з активною життєвою позицією, яка вимагає дієвих механізмів реалізації власних прав та свобод, зокрема на участь в управлінні державними справами. Саме завдяки ефективній реалізації цього права громадянин може захистити свої інші права та свободи, а отже, поліпшити власне становище у багатьох сферах життя. Як видається, право на участь в управлінні державними справами є своєрідним рушієм правового механізму зміни правового статусу особи.

По-друге, у разі чинення посадовими та службовими особами спротиву комунікативним діям громадян з реалізації ними права на участь в управлінні державними справами, на наш погляд, високою є вірогідність виникнення наступних негативних наслідків:

- посилення недовіри до публічних органів влади, що сприяє збільшенню рівня соціального невдоволення як на локальному, так й на загальному рівнях;
- зростання соціальної пасивності, що ускладнює процес відходу українських громадян від патерналістського сприйняття держави;
- потреба власної реалізації, що тією чи іншою мірою, апіорі, притаманна кожній особі, яка втім не може бути реалізована, наприклад у активних громадських діях позитивного спрямування, може реалізуватися у формі агресивних та протиправних діянь;
- обмеженість позитивних практик ефективної співпраці громадян з публічними органами влади має негативний вплив на формування моделі соціальної поведінки дітей, майбутнього нашої держави.

Окрім модернізації правової культури учасників комунікації, слід продовжити та активізувати формування ефективних інституційних – нормативних та організаційних – засад, які забезпечать комунікацію у межах демократичної моделі.

Оновлення нормативної складової передбачає, зокрема:

- «доопрацювання та ухвалення законопроекту «Про публічні консультації», що сприятиме встановленню загальних стандартів здійснення публічними органами влади публічних консультацій, які є однією з форм комунікації між громадянами та державою» [56];
- «втілення тих заходів з поліпшення правового забезпечення комунікації громадян з державою, які ще не реалізовані, однак передбачені низкою актів. Зокрема, це – Державна антикорупційна програма на 2023 – 2025 роки, одним з чинників якої визначено оновлення вже діючих механізмів комунікації між громадянами, що обіймають активну життєву позицію, та представниками органів державної влади; Комунікаційна стратегія на період з 2017 по 2021 роки, яка доповнює ухвалений 2016 року План дій з реалізації відкритості парламенту, та затверджена Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 21 листопада 2017 року

«Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту» [42; 46];

- «обговорення фахівцями пропозицій Українського незалежного центру політичних досліджень щодо змін правового регулювання місцевих ініціатив, які ми підтримуємо, з наступним їх врахуванням для розроблення змін до чинного законодавства у цій сфері» [38]. «Першочерговими вважаємо такі новації: 1) зменшення кількісного складу (до 5 осіб) та процедури створення ініціативної групи (без спеціальної процедури, а через повідомлення), 2) число підписантів обумовити офіційною статистикою щодо населення міст та в цілому зменшити вимоги щодо таких показників: мінімум у 250 для міст від 100 до 500 тисяч мешканців, а максимум у 1000 підписів для міст-мільйонників, 3) мінімальний перелік супровідних для місцевої ініціативи документів: чотири (повідомлення про внесення місцевої ініціативи, проект рішення з цього питання, пояснювальна записка, підписні листи)» [38].

Організаційні засади які забезпечать комунікацію у межах демократичної моделі, також потребує осучаснення.

Збільшенню активності відповідної комунікації сприятиме забезпечення реального доступу осіб, незалежно від індивідуальних характеристик (вік, стать, фізичний стан тощо), до довідкової інформації про механізм надсилання громадянами тих чи інших повідомлень. Будь-хто у зручний для себе час має мати можливість дізнатися про форми звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування, час прийому (щоби співпадав на сайті та в реальному житті).

Для різних категорій осіб мають забезпечуватися різні канали отримання перелічених даних: веб-сайти установ, а для тих, хто не має доступу до електронних ресурсів або навиків користування ними, інші. Наприклад, багатьом особам літнього віку буде зручно ознайомитися з відповідною довідковою інформацією на паперових носіях в тих установах, які вони найчастіше відвідують: в територіальних органах Пенсійного фонду,

територіальних центрах соціального обслуговування, аптеках, поліклініках та лікарнях тощо.

Про необхідність оновлення інформаційно-технічного забезпечення комунікації громадян з публічними органами влади можемо стверджувати, зокрема, за результатами ознайомлення з офіційними сайтами декількох міських рад.

Так, на офіційному сайті Черкаської міської ради є «сторінка для подання чи підписання електронної петиції, а у колонці «Громадянам міста» є сторінка, де мешканці міста мають можливість надіслати онлайн-звернення до органу місцевого самоврядування з пропозицією (зауваженням), заявою (клопотанням), скаргою тощо» [27; 19]. «Окрему колонку у структурі сайту виділено на звернення громадян, де розміщено текст Закону України «Про звернення громадян», інформацію про прийом громадян, звіти, контакти гарячої лінії» [23]. Формально, на перший погляд, будь-хто має можливість звернутися до органу місцевого самоврядування з тим чи іншим питанням. В електронній формі – так. Разом з тим, як вже зазначалося, є певні категорії осіб та справ, які потребують особистого спілкування громадянина з посадовою чи службовою особою. Втім, таким особам сайт Черкаської міської ради не допоможе.

«Станом на кінець жовтня 2023 року на сайті у розділі «Прийом громадян» розміщено графік особистого прийому громадян міським головою, секретарем міської ради та заступниками міського голови з питань діяльності виконавчих органів влади лише на червень 2022 року. Ще складніше дізнатися про порядок та графік проведення прийому тим особам, які потребують безоплатної первинної правової допомоги. Інформаційно-довідкові матеріали для цієї вразливої категорії громадян не оновлювалися з лютого 2020 року. Окрім цього, навіть з тими документами, які розміщено на сайті складно ознайомитися, тому що вони відкриваються у незручному форматі: або вкрай дрібним шрифтом, або збільшуються таким чином, що на екрані одночасно можна прочитати лише декілька слів і треба докласти

багато зусиль для того, щоби прочитати хоча б один з великої кількості документів» [10]. Разом з тим на сайті розміщено номери телефонів, за якими можна зв'язатися з відділом звернень або приймальною секретаря міської ради.

«Офіційний сайт міста Золотоноша Черкаської області у порівнянні з сайтом міста обласного значення виглядає більш сучасним за своїм технологічним забезпеченням» [35]. Наприклад, «передбачено формат для людей з вадами зору. Також привабливим є візуальний ряд, що не є дрібницею. Втім, при першому ознайомленні можемо побачити лише інформацію про гарячу лінію міського голови, а окремий розділ для звернень громадян, зокрема петицій, відсутній» [9]. Їх розміщено у розділі «Прозора влада» [20; 25]. На наш погляд, відвідувачу сайту зручніше знайти інформацію щодо порядку звернень на окремій сторінці або у колонці під назвою «Громадянам міста» або подібною. Назва «Прозора влада» не усім особам, що мають бажання надіслати звернення, одразу може дати зрозуміти, що саме тут вони матимуть таку можливість. «Водночас для мешканців міста, що мають намір особисто звернутися до службових осіб, є уся необхідна інформація про особистий прийом в робочі дні, в позаробочий час, виїзний прийом» [41]. Розміщено фото кожного з тих посадових та службових осіб, які здійснюють прийом, що гуманізує комунікацію.

Офіційний сайт міста Павлоград Дніпропетровської області має такі ресурси для мешканців, що мають намір подати звернення: вікно з електронними петиціями та сторінку «Задати питання міському голові» [37]. Втім, розділ про звернення громадян відсутній. Через опцію пошуку вдалося знайти посилання на нормативні акти та звіти про роботу із зверненнями громадян. Разом з тим, корисної довідкової інформації для особи, що має намір надіслати звернення не особисто міському голові, а іншій посадовій або службовій особі на сайті не виявлено.

З огляду на викладене вище зазначимо таке. Мешканці міста зможуть активізувати комунікацію з посадовими та службовими особами місцевих

органів державної влади та місцевого самоврядування, якщо на сайті міської ради (міста) одразу, без додаткових зусиль знайдуть опцію для надсилання електронного звернення. Як позитивний приклад, наведемо офіційні сайти Київської та Миколаївської міських рад.

Так, структура офіційного сайту Київської міської ради має дві колонки, які корисні для тих осіб, що мають намір комунікувати з посадовими та службовими особами з того чи іншого питання: «Прямий зв'язок» та «Громадська участь» [30].

У «Прямому зв'язку» є дві сторінки. Першу сторінку «Звернення громадян «Контактний центр міста Києва» поділено на «Мої звернення», «Як залишити звернення», «Залишити звернення», «Перевірити виконання звернення» та надано покроковий план дій для тих, хто бажає звернутися до Контактного центру міста Києва. До речі, варто зазначити увагу до деталей, що значно спрощує мешканцям міста процес підготовки та надсилання звернення. Так, «короткий телефонний номер названого сервісного центра – 1551 – також зафіксовано у електронній адресі сторінки сайту міської ради, де залишають звернення» [24]. «Друга сторінка «Форма електронного звернення» теж надає можливість комунікації з посадовими та службовими особами. Однак, відсутня конкретизація одержувача такого звернення. Лише вказано, що його буде розглянуто нашою службою» [71].

У колонці «Громадська участь» в контексті нашого дослідження звертаємо увагу на три сторінки: «Електронні петиції», «Місцеві ініціативи», «Громадські слухання» [18; 13], які легко знайти на сайті міської ради, та які містять актуальну інформацію, якою мають можливість скористатися активні члени територіальної громади.

На офіційному веб-порталі Миколаївської міської ради «mkrada.gov.ua», наявні дві вкладки «Залишити звернення», «Електронні петиції», «де можна надіслати електронне звернення не лише до міського голови, а також до виконавчого комітету ради» [36]. Також додатково у приміщенні міської ради функціонує «Інформаційне вікно» для звернення

громадян, передбачена можливість надіслати своє звернення звичайною або електронною поштою З публічними відповідями на звернення може ознайомитися будь-хто з відвідувачів сайту.

Висновки до розділу 3

1. Демократична модель комунікації має форму символу нескінченності, не є лінійною, не є ієрархічною, а – горизонтальною, тобто суб'єкт – суб'єктною.

Сутністю комунікації відповідно до цієї моделі є не вчинення сукупності певних дій, не їхнє юридичне закріплення, а здійснення відповідними діями/актами комунікації впливу на іншого суб'єкта комунікації та безпосередньо на ухвалення управлінського рішення, виконання рішення, контроль за виконанням рішення (згідно з рівнем системи публічного управління). У демократичній моделі акцентується на факторах впливу.

Основні складові елементи демократичної моделі комунікації:

В – 1/2 Відправник/громадянин, посадова або службова особа

О – 2/1 Одержувач/посадова або службова особа, громадянин

П – 1/2 - 2/1 Повідомлення першої категорії: від громадян до посадової або службової особи. Повідомлення другої категорії: від посадової або службової особи до громадянина визначаємо як рішення-відповідь.

ФВ – ФЗВ/ФВВ Фактори впливу: зовнішні та внутрішні.

К – Т/ІТ Інструмент (канал, пристрій) комунікації: К–Т традиційні, К – ІТ.

2. Практичні поради щодо впровадження демократичної моделі комунікації в діяльність публічних органів влади. Слід підготувати кожен зі сторін – суспільство та посадових і службових осіб публічних органів влади – до ефективної комунікації відповідно до демократичної моделі комунікації.

Насамперед, доцільно розпочати з підвищення рівня громадської активності українців під час вирішення питань на місцевому рівні.

Ефективними можуть бути освітні та інформаційні методи, які спрямовуватимуться на поширення популяризацію проактивної моделі поведінки громадянина під час спілкування з посадовими та службовими особами.

Разом з тим, потребує модернізації і правова культура посадових та службових осіб. Дієвим інструментом при цьому можуть бути регулярні тренінги для посадових і службових осіб публічних органів влади. Їхня організація та методичне забезпечення має здійснюватися не формально-декларативно, а максимально прагматично, як приклад практичного втілення наших рекомендацій наведемо такий факт протягом жовтня-листопада 2023 року на базі Навчально-наукового інституту публічного управління та адміністрування було проведено підвищення кваліфікації у кількості (170 осіб) за програмою «Комунікація та взаємодія».

Пропонуємо такі поради, які мають засвоїти представники публічних органів влади. По-перше, комунікативні дії громадян – надсилання звернень, ініціювання громадських слухань, місцевих ініціатив тощо – є законними проявами їхньої суспільної активності. Отже, слід налаштовуватися під час особистого спілкування на надання належних послуг та на пошук компромісу у разі, коли виникатимуть певні ускладнення. По-друге, у разі чинення посадовими та службовими особами спротиву комунікативним діям громадян з реалізації ними права на участь в управлінні державними справами, на наш погляд, високою є вірогідність виникнення певних негативних наслідків.

Окрім модернізації правової культури учасників комунікації, слід продовжити та активізувати формування ефективних інституційних – нормативних та організаційних – засад, які забезпечать комунікацію у межах демократичної моделі комунікації.

Оновлення нормативної складової передбачає, зокрема:

- доопрацювання та ухвалення законопроекту «Про публічні консультації»

- втілення тих заходів з поліпшення правового забезпечення комунікації громадян з державою, які ще не реалізовані, однак передбачені низкою актів (Державна антикорупційна програма на 2023 – 2025 роки; Комунікаційна стратегія на період з 2017 по 2021 роки).

- обговорення фахівцями пропозицій Українського незалежного центру політичних досліджень щодо змін правового регулювання місцевих ініціатив, які ми підтримуємо, з наступним їх врахуванням для розроблення змін до чинного законодавства у цій сфері.

Збільшенню активності відповідної комунікації сприятиме забезпечення реального доступу осіб, незалежно від індивідуальних характеристик (вік, стать, фізичний стан тощо), до довідкової інформації про механізм надсилання громадянами тих чи інших повідомлень. Громадяни зможуть активізувати комунікацію з посадовими та службовими особами місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, якщо на їхніх офіційних сайтах одразу, без додаткових зусиль знайдуть опцію для надсилання електронного звернення. Як позитивний приклад, наведемо офіційні сайти Київської та Миколаївської міських рад.

Загальний вплив поширення в Україні демократичної моделі комунікації матиме винятково позитивний вплив на функціонування системи публічних органів влади. Збільшення громадської активності (участі), поступове зменшення суспільних сподівань на те, що роль як суспільства в цілому так і окремої пересічної людини в процесі ухвалення управлінських рішень, а також їхнього належного виконання є мінімальною, та покладання усіх надій лише на органи влади, змусить посадових та службових осіб відповідальніше ставитися до виконання своїх обов'язків.

ВИСНОВКИ

Отримані в процесі дослідження результати дають можливість дійти наступних висновків:

1. Проаналізовано стан дослідження комунікації в системі публічних органів влади. Що дало змогу констатувати щозагальна проблема комунікації в публічному управлінні привертала увагу українських науковців. Так, в українській науковій літературі комунікацію в системі публічних органів влади зазвичай розглядають за таким напрямом: представники публічних органів влади – суспільство – окремі громадяни та громадські організації, журналісти тощо. З іншого боку, відносини між громадянами та публічними органами влади, що мають місце під час подання звернень, проведення громадських слухань, консультацій з громадськістю, громадської експертизи, партнерських відносин бізнесу і влади, місцевих ініціатив вивчалися у термінологічному вимірі концепції демократії участі. Відповідні дії окремих осіб та громадських об'єднань ідентифікувалися лише як взаємодія з державою (М. Бондаренко, О. Бабінова, В. Ємельянов тощо), подекуди – як вплив на формування державної політики (М. Канавець тощо).

Також слід відзначити зміну парадигми комунікації в українській науці державного управління. Так, на етапі становлення відповідної національної наукової школи комунікацію бачили як інструмент вироблення внутрішньо-системних зв'язків в складному механізмі публічного управління через подавання інформації. У середині 2000-х років запропоновано модернізувати такий підхід шляхом вивчення комунікації як комунікативної діяльності суб'єктів державного управління для впливу держави на побудову взаємовідносин держави та суспільства. Останнім часом дослідниками здійснюються спроби побудови моделі відповідної комунікації не за ієрархічним принципом суб'єкт – об'єкт, а на рівні суб'єкт – суб'єкт.

Загальновідомо, що комунікація в системі публічних органів влади, як і більшість проблем, що становлять інтерес для фахівців соціальних наук,

іноземними науковцями вивчаються в рамках міждисциплінарних досліджень: У. Маєр-Раблер, С. Хубер, Й. Бенклер, К. Крауч тощо. Зарубіжні науковці розглядали комунікацію між суспільством та державою в обох напрямках: держава – суспільство, суспільство – держава, з використанням різних термінологічних підходів, зокрема, як комунікацію або як взаємодію. Також слід звернути увагу на те, що вже протягом більше двадцяти років фахівці галузі публічного управління досліджують названу вище та й усі інші наукові проблеми в контексті запровадження та доволі швидкого поширення інтернет-технологій.

2. Визначено теоретичні аспекти дослідження демократичної моделі як складової системи публічних органів влади які складаються з відомих праць головним чином іноземних фахівців з теорії комунікації або тих, що в межах досліджень з іншого напрямку продукували вагомі ідеї щодо трактування комунікації як такої, теорії «демократії участі», концепції «гарного управління», теорії лібертаріанства. Такий спектр наукових напрямів зумовлено темою нашого дослідження та обраним концептуальним підходом до її розкриття.

Теоретичні засади здійсненого дослідження були здійснені крізь призму таких термінів: комунікація, демократія участі / партисипативна демократія, гарне управління / good governance, система публічних органів влади тощо.

В цьому контексті комунікація в системі публічних органів влади трактується як проактивна дія саме суспільства, а не посадових та службових осіб публічних органів влади. Втім, не заперечується комунікація в традиційному напрямку – від держави до суспільства. Разом з тим, пріоритетною для 1) дослідження науковцями, 2) популяризації громадськими активістами, 3) сприйняття посадовими та службовими особами як ефективного каналу взаємодії з громадянами вважається цей напрям комунікації.

Комунікація трактується не як спілкування представників держави з суспільством з наданням тієї чи іншої інформації про їхню діяльність, а як одну з форм легального впливу суспільства на державу з метою закріплення своїх інтересів через ухвалення певних управлінських рішень.

3. Проаналізовано форми комунікації між суспільством та публічними органами влади. З тих форм комунікації що аналізувались у нашому дослідженні, деякі є такими, для яких притаманна проактивна поведінка громадян (звернення громадян, місцеві ініціативи, громадська експертиза, громадські слухання). В інших випадках громадян залучають до процесу ухвалення рішень, головним чином, за ініціативи саме з боку держави (консультації з громадськістю, які організовує та проводить орган виконавчої влади). Соціальний діалог, залежно від ініціатора проведення відповідних заходів, доречно зарахувати до першої та другої груп.

Доцільно окремо зауважити щодо значення запровадження електронної петиції для розвитку практик комунікації громадян та публічних органів влади. Доступність, прозорість, чіткість – ключові слова, на наше переконання, для визначення сутності цього виду звернення.

Електронні петиції мають великий потенціал мотивації населення до проактивної суспільної поведінки, а отже і сприяння залученню максимально широкого кола громадян до управління державними справами. Однак, суспільна культура подання петицій, тобто колективних звернень із конкретними пропозиціями щодо змін до чинного законодавства, ухвалення тих чи інших управлінських рішень загалом, наразі перебуває в Україні лише на етапі формування.

Звернення громадян (пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга, електронна петиція) апріорі, навіть за своєю назвою, можуть трактуватися як форма комунікації громадян з публічними органами влади

Процедура громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, яку проводять інститути громадянського суспільства, громадські ради,

передбачає проведення оцінки, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади.

Громадські слухання визначаються законодавством як зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Соціальний діалог – процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин. Соціальний діалог передбачає обмін інформацією, консультації, узгоджувальні процедури, колективні переговори щодо укладення колективних договорів та угод.

4. Простежено зміни у сфері нормативного забезпечення, яким регулюється комунікація між суспільством та публічними органами влади та на підставі цього дійшли декількох висновків.

По-перше, визначено фактори, що призвели до певних законодавчих новацій у названій сфері:

- значне підвищення громадської активності населення,
- намагання використати підвищення результативності комунікації суспільства з державою для зниження рівня корупції та підвищення довіри громадян до державних інститутів,
- потреба виконання зобов'язань, що взяті відповідно до ратифікованої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також іншими міжнародними угодами, до яких доєдналася наша країна.

По-друге, встановлено, що протягом останніх років запроваджено декілька новацій у сфері регулювання відносин комунікації суспільства з

публічними органами влади. Серед основних – електронні петиції, доступ до відкритих засідань Верховної Ради України, обговорення законопроектів Кабінету міністрів України на веб-сайті «Громадянське суспільство і влада».

По-третє, визначено основні зміни національної законодавчої бази комунікації між суспільством та публічними органами влади

Насамперед, вносилися зміни, які зумовлені технічними інноваціями у відповідній сфері. Зокрема, створення на офіційних сайтах органів виконавчої влади рубрики «Консультації з громадськістю» та виокремлення електронних консультацій у окрему форму консультацій з громадськістю.

Вносилися уточнення щодо процедур проведення: консультацій з громадськістю, громадської експертизи, які, на нашу думку, сприяють посиленню конструктивного характеру таких заходів, а також посиленню відповідальності посадових осіб, які їх організують та проводять..

Збільшено перелік актів, щодо яких в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю.

Висновок про те, що комунікація між суспільством та публічними органами влади має певний вплив на функціонування цих інституцій, можемо зробити навіть за результатами опрацювання правових актів, що регулюють цю сферу. Як приклад зазначимо що в Комунікаційній стратегії Верховної Ради України на період з 2017 по 2021 роки забезпечення активної участі громадян у законотворчому процесі, було передбачено активну та постійну комунікацію, що трактується як один із засобів посилення інституційної спроможності Верховної Ради України.

Чинне законодавство України потребує ретельної систематизації норм, якими в численних правових актах регулюється комунікація громадян з посадовими та службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування. Напевно, встановлення нових форм комунікації, що схожі за моделлю із вже діючими, наразі не є першочерговим завданням. Станом на сьогодні підвищення результативності комунікації потребує, на наше переконання, не ухвалення нових законів, а в першу чергу – підвищення

рівня проактивності громадян та модернізації правової культури посадових та службових осіб.

5. Розроблено модель комунікації як перспективного інструменту взаємодії у системі публічних органів влади. До такої відносимо демократичну модель комунікації яка на нашу думку має форму символу нескінченності, не є лінійною, не є ієрархічною, а – горизонтальною, тобто суб'єкт – суб'єктною.

Сутністю комунікації відповідно до цієї моделі є не вчинення сукупності певних дій, не їхнє юридичне закріплення, а здійснення відповідними діями/актами комунікації впливу на іншого суб'єкта комунікації та безпосередньо на ухвалення управлінського рішення, виконання рішення, контроль за виконанням рішення (згідно з рівнем системи публічного управління). У демократичній моделі акцентується на факторах впливу.

Основні складові елементи демократичної моделі комунікації:

В – 1/2 Відправник/громадянин, посадова або службова особа

О – 2/1 Одержувач/посадова або службова особа, громадянин

П – 1/2 - 2/1 Повідомлення першої категорії: від громадян до посадової або службової особи. Повідомлення другої категорії: від посадової або службової особи до громадянина визначаємо як рішення-відповідь.

ФВ – ФЗВ/ФВВ Фактори впливу: зовнішні та внутрішні.

К – Т/ІТ Інструмент (канал, пристрій) комунікації: К–Т традиційні, К – ІТ.

6. Сформульовано практичні поради щодо впровадження демократичної моделі комунікації в діяльність публічних органів влади. Що вимагає підготувати кожну зі сторін – суспільство та посадових і службових осіб публічних органів влади – до ефективної комунікації відповідно до демократичної моделі комунікації.

Насамперед, доцільно розпочати з підвищення рівня громадської активності українців під час вирішення питань на місцевому рівні.

Ефективними можуть бути освітні та інформаційні методи, які спрямовуватимуться на поширення популяризацію проактивної моделі поведінки громадянина під час спілкування з посадовими та службовими особами.

Разом з тим, потребує модернізації і правова культура посадових та службових осіб. Дієвим інструментом при цьому можуть бути регулярні тренінги для посадових і службових осіб публічних органів влади. Їхня організація та методичне забезпечення має здійснюватися не формально-декларативно, а максимально прагматично, як приклад практичного втілення наших рекомендацій наведемо такий факт протягом жовтня-листопада 2023 року на базі Навчально-наукового інституту публічного управління та адміністрування було проведено підвищення кваліфікації у кількості (170 осіб) за сертифікатною програмою затвердженою НАДС: «Комунікація та взаємодія».

Пропонуємо такі поради, які мають засвоїти представники публічних органів влади. По-перше, комунікативні дії громадян – надсилання звернень, ініціювання громадських слухань, місцевих ініціатив тощо – є законними проявами їхньої суспільної активності. Отже, слід налаштовуватися під час особистого спілкування на надання належних послуг та на пошук компромісу у разі, коли виникатимуть певні ускладнення. По-друге, у разі чинення посадовими та службовими особами спротиву комунікативним діям громадян з реалізації ними права на участь в управлінні державними справами, на наш погляд, високою є вірогідність виникнення певних негативних наслідків.

Окрім модернізації правової культури учасників комунікації, слід продовжити та активізувати формування ефективних інституційних – нормативних та організаційних – засад, які забезпечать комунікацію у межах демократичної моделі комунікації.

Оновлення нормативної складової передбачає, зокрема:

- доопрацювання та ухвалення законопроекту «Про публічні консультації»

- втілення тих заходів з поліпшення правового забезпечення комунікації громадян з державою, які ще не реалізовані, однак передбачені низкою актів (Державна антикорупційна програма на 2023 – 2025 роки; Комунікаційна стратегія на період з 2017 по 2021 роки).

- обговорення фахівцями пропозицій Українського незалежного центру політичних досліджень щодо змін правового регулювання місцевих ініціатив, які ми підтримуємо, з наступним їх врахуванням для розроблення змін до чинного законодавства у цій сфері.

Збільшенню активності відповідної комунікації сприятиме забезпечення реального доступу осіб, незалежно від індивідуальних характеристик (вік, стать, фізичний стан тощо), до довідкової інформації про механізм надсилання громадянами тих чи інших повідомлень. Громадяни зможуть активізувати комунікацію з посадовими та службовими особами місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування, якщо на їхніх офіційних сайтах одразу, без додаткових зусиль знайдуть опцію для надсилання електронного звернення. Як позитивний приклад, наведемо офіційні сайти Київської та Миколаївської міських рад.

Загальний вплив поширення в Україні демократичної моделі комунікації матиме винятково позитивний вплив на функціонування системи публічних органів влади. Збільшення громадської активності (участі), поступове зменшення суспільних сподівань на те, що роль як суспільства в цілому так і окремої пересічної людини в процесі ухвалення управлінських рішень, а також їхнього належного виконання є мінімальною, та покладання усіх надій лише на органи влади, змусить посадових та службових осіб відповідальніше ставитися до виконання своїх обов'язків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Артеменко І. В. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у формуванні й реалізації молодіжної політики: автореферат дис. ... канд. наук з держ.управл.: 25.00.01. Дніпро, 2017. 20 с.
2. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико - методологічний аспект: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ.управл.: [спец.] 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2006. 21 с.
3. Бондаренко М. Ю. Взаємодія громадсько-політичних рухів з органами державної влади як чинник розвитку державного управління в сучасній Україні: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ.управл.: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2013. 23 с.
4. Брусенцова Я. Громадські слухання: застосовуємо на практиці. Місцеве самоврядування. 2016. № 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2016/november/issue-11/article-23165.html>.
5. Бухтатий О.Є. Становлення та розвиток системи публічних комунікацій як чинник демократичного державотворення України: автореферат дис. ... докт. наук з держ.управл.: 25.00.01. Київ, 2018. 39 с.
6. Вебер М. Господарство і суспільство / пер. з нім. М. Кушнір. К.: Всесвіт, 2013. 1112 с.
7. Вебер М. Покликання до політики / Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / перекл. з нім., післям. та комент. О. Погорілого. Київ, 1998. С. 173-191.
8. Веб-сайт Київської міської державної адміністрації. Громадська експертиза. URL: https://kyivcity.gov.ua/petytsii_hromadska_aktyvnist/hromadska_ekspertyza.html

9. Гаряча лінія міського голови. Місто Золотоноша Черкаської області: веб-сайт. URL: <http://zolo.gov.ua/admission-schedule/>.

10. Графік особистого прийому громадян міським головою, секретарем міської ради та заступниками міського голови з питань діяльності виконавчих органів влади червень 2022 року. Офіційний сайт Черкаської міської ради. URL: <http://chmr.gov.ua/upload/p2.jpg>.

11. Громадська експертиза. Портал «Довідник громадського активіста». URL: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&vie57.

12. Громадські слухання. Київська міська рада. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/comisii/26/public-hearings>

13. Громадські слухання. Київська міська рада: веб-сайт. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/comisii/26/public-hearings>.

14. Декларація відкритості парламенту. URL: <http://openingparliament.s3.amaznaws.com/docs/declaration/1.0/ukrainian.pdf>.

15. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.. Київ -Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

16. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : дис. на здобуття наук. ступеня докт. наук з держ. упр.: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Національна академія державного управління при Президентіві України. Київ, 2007. 516 с.

17. Електронна петиція: «Я вам пишу і пропоную ...» 15.07.2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2738989-elektronna-peticia-a-vam-pisu-i-proponuu.html>.

18. Електронні петиції. Київська міська рада: веб-сайт. URL: <https://petition.kyivcity.gov.ua/>.

19. Електронні петиції. Черкаська міська рада: веб-сайт. <http://rada.ck.ua/petitions/web/>.

20. Єдина система місцевих петицій. Місто Золотоноша Черкаської області: веб-сайт. URL: <https://e-dem.in.ua/zolotonosha>.
21. Єдина система місцевих петицій. Місто Миколаїв. веб-сайт. URL: <https://petition.e-dem.ua/mykolaiv>
22. Ємельянов В.М. Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі державного управління сталим розвитком: теорія, методологія, практика. Миколаїв, 2012. 419 с.
23. Звернення громадян (on-line). Черкаська міська рада: веб-сайт. URL: <http://chmr.gov.ua/ua/text.php?s=4&s1=34>.
24. Звернення громадян «Контактний центра міста Києва». Київська міська рада: веб-сайт. URL: <https://1551.gov.ua/>.
25. Звернення громадян. Місто Золотоноша Черкаської області: веб-сайт. URL: <http://zolo.gov.ua/zvernennya-gromadyan/>.
26. Звернення громадян. Місто Миколаїв. веб-сайт. URL: <https://mkrada.gov.ua/content/feedback.html>
27. Звернення громадян. Черкаська міська рада: веб-сайт. URL: <http://chmr.gov.ua/ua/sections.php?s=40>.
28. Звіт Громадянської мережі ОПОРА щодо виконання Плану дій з реалізації Декларації відкритості Парламенту (травень – липень 2016 року). 13 липня 2016 року. URL: <https://www.oporaua.org/report/parliament/vidkritii-parlament/42933-zvit-hromadianskoi-merezhi-opora-shchodo-vykonannia-planu-dii-z-realizatsii-deklaratsii-vidkrytosti-parlamentu-traven-lypen-2016-roku>.
29. Канавець М. В. Вплив молодіжного руху на формування та реалізацію державної політики України: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ.управл.: [спец.] 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2009. 23 с.
30. Київська міська рада: веб-сайт. URL: <https://kmr.gov.ua/>.
31. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017-2021 роки: Додаток до Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про

додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту» від 21.11.2017 р. № 486. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0486004-17>.

32. Конституція України: Основний Закон. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

33. Концепція розвитку електронної демократії в Україні. Схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250417925>

34. Лауреати Нобелівської премії. Герберт Саймон. URL: <http://nobel.knteu.kiev.ua/index.php/nobelivski-laureati/gerbert-sajmon/>

35. Місто Золотоноша Черкаської області: веб-сайт. URL: <http://zolo.gov.ua/>.

36. Місто Миколаїв: веб-сайт. URL: <https://mkrada.gov.ua/>

37. Місто Павлоград: веб-сайт. URL: <https://pavlogradmrada.dp.gov.ua/>.

38. Місцева ініціатива. Портал «Довідник громадського активіста». URL: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id50.

39. Нормативно-правова база. Громадянське суспільство і влада. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada>.

40. Ортега-і-Гасет Х. Бунт мас / Х. Ортега-і-Гасет. Вибрані твори. К. : Основи, 1994. С. 15-139.

41. Особистий прийом в робочі дні, в позаробочий час, виїзний прийом. Офіційний сайт міста Золотоноша. URL: <https://e-dem.in.ua/zolotonosha>.

42. План дій з реалізації Декларації відкритості парламенту: Додаток 1 до Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.02.2016 р. № 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/16-%D1%80%D0%B3>.

43. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України

«Про доступ до публічної інформації»: Закон України від 27.03.2014 р. №1170-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 22. Ст.816.

44. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 і від 3 листопада 2010 р. № 996: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 234.

45. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст.1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

46. Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту: розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017 р. № 486. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0486004-17>.

47. Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень: Проект Закону України від 20.09.2017 р. № 7129. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573.

48. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Перша редакція. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/ed20101103>.

49. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Поточна редакція. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

50. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>

51. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова Кабінету Міністрів

України від 25.05.2011 р. № 555. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF?lang=ru>.

52. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

53. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. №810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

54. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. №393/96 ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст.256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

55. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст.170.

56. Про публічні консультації: Проект Закону України від 27.12.2017 р. № 7453. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.

57. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 09.03.2010р. № 1952-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14-15, № 16-17. Ст. 133.

58. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23 грудня 2010 року. № 2862-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 28. Ст.255. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text>

59. Прокопчук О.Ю. Законодавство про звернення громадян та необхідність його оновлення. Міністерство юстиції України: веб-сайт. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_4902.

60. Публічна дискусія. Громадянське суспільство в 2018-му: нові виклики, нові завдання. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/13963398165a9eef1b022177.77359526.pdf>

61. Рашковська О. В. Громадянська комунікація як стратегічний ресурс демократизації державного управління в Україні: дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2016. 255с.

62. Рішення Конституційного Суду № 8-р/2018 від 11 жовтня 2018 року у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень частини другої статті 8, другого речення частини четвертої статті 16 Закону України «Про звернення громадян» (справа про звернення осіб, визнаних судом недієздатними). URL: <http://www.ccu.gov.ua/dokument/8-r2018>

63. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або принципи політичного права. URL: <http://darkelly.info/work/PD/russo.ukr.pdf>.

64. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка : Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції. Київ : АртЕк, 2001. 392 с.

65. Склад Моніторингового комітету з питань Декларації відкритості парламенту: Додаток 2 до Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.02.2016 р. № 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/16-%D1%80%D0%B3>.

66. Солових В. П. «Good governance» як одна із сучасних моделей державного управління. С. 112-120. URL: Nvamu_upravl_2010_1

67. Телькінена Т. Е. Модернізація правового статусу станів у Російській імперії в контексті відносин лобіювання: загальнодержавний та регіональний аспекти (друга половина XIX-початок XX ст.): автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2017. 41 с.

68. Телькінена Т.Е. Лобіювання громадських інтересів – альтернатива революції? (нотатки на полях публікацій західноєвропейських авторів останніх років). Держава і право. Зб. наук. праць. Вип.63. Київ, 2014. С. 433 – 440.

69. Тинкован О.В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики: автореферат дис. ... канд. наук з держ.управл.: 25.00.01. Дніпропетровськ, 2007. 21 с.

70. Урядовий портал. Консультації з громадськістю. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/konsultaciyi-z-gromadskisty>

71. Форма електронного звернення. Київська міська рада: веб-сайт. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/form-electronic-appeal-physical-person>.

72. Шклярук М.Г. Стратегічні комунікації у системі державного управління України: автореферат дис. ... канд. наук з держ.упр.: 25.00.02. Київ, 2018. 20 с.

73. Штиршов О. М. Тайм-менеджмент: історичний розвиток та використання в науці управління / О. М. Штиршов, О. М. Шудра // Публічне управління та регіональний розвиток. - 2018. - № 1. - С. 194-209. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2018_1_15.

74. Штиршов О. М. Європейський досвід у сфері взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства / О. М. Штиршов, В. М. Ємельянов // Публічне управління та регіональний розвиток. - 2020. - № 9. - С. 940-965. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2020_9_14.

75. Штурхецький С. В. Комунікативний потенціал місцевого самоврядування в Україні. Рівне: ТВ «Овід», 2011. 148 с.

76. Щодо проведення електронних консультацій з громадськістю на сайті «Громадянське суспільство і влада»: наказ Міністерства юстиції України від 13.04.2009 р. № 324/7. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v324_323-09.

77. Adler R. B., Rodman G., du Pré A. Understanding human communication. Oxford: Oxford University Press, 2016. 480 p.

78. Agere S. Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives. Commonwealth Secretariat. 2000. 144 p. URL:

https://books.google.com.ua/books?id=ffylqFaTuDUC&pg=PA23&lpg=PA23&dq=ACfU3U2s_f62r54T-0agere%20promoting%20good%20governance&f=false.

79. Benkler Y. The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom. URL: <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/105/7396/Wealth-of-Networks.pdf>

80. Bimber B. Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power (Communication, Society and Politics). Cambridge University Press (February 24, 2003). 284 p.

81. Bimber B. The Internet and Citizen Communication With Government: Does the Medium Matter? Political Communication. URL: <https://www.dhi.ac.uk/san/waysofbeing/data/citizenship-robson-bimber-1999.pdf>

82. Buchanan J. M. Origins, Experience and Ideas: A Retrospective Assessment. / J. M. Buchanan and R. A. Musgrave. Public Finance and Public Choice. Cambridge, MA: MIT Press. 1999. P. 32-58.

83. Buchanan J. M. The Limits of Liberty. Chicago: University of Chicago Press. 1975. 217 p.

84. Buchanan, J. M. and Tullock G. The Calculus of Consent. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1962. 270 p.

85. Chadwick A., May Ch. Interaction between states and citizens in the age of the Internet: 'e-government' in the United States, Britain and the European Union. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-0491.00216>

86. Coleman S. e-Democracy: The history and future of an idea. URL: https://www.researchgate.net/publication/The_history_and_future_of_an_idea

87. Cragan J. F. & Shields D. C. Understanding communication theory: the communicative forces for human action. Boston: Allyn & Bacon, 1998. 422 p.

88. Dance F. Toward theory of human communication: original essays. / Frank EX Dance (ed.). Human communication theory. New York: Holt, 1967. P. 288-309.

89. Grant Colin B. Destabilizing Social Communication Theory. *Theory, Culture & Society*. 2003. Vol. 20(6). P. 95-119. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1034.1392&rep=reppdf>.
90. Grindle M. Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*. 2007. №25 (5). P. 533-74.
91. Grindle M. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*. 2004. №17 (4). P. 525-48.
92. Kukathas C. *The Liberal Archipelago: A Theory of Diversity and Freedom*. Oxford: Oxford University Press. 2003. 304 p.
93. Maier-Rabler U., Huber S. «Open»: the changing relation between citizens, public administration, and political authority. Towards researching the Public Value of Open Government. URL: https://www.researchgate.net/publication/326164108_Open_the_changing_relation_between_citizens_public_administration_and_political_authority
94. Nozick R. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books. Reprint edition. 2013. 400 p.
95. Plotke D. Representation is Democracy. *Constellations*. 1997. № 4 (1). P.19-34. URL: <https://philpapers.org/rec/PLORID>.
96. Poluha E. Rosendahl M. *Contesting 'good' governance: crosscultural perspectives on representation, accountability and public space*. Psychology Press, 2002. 276 p.
97. Rotberg R. Good Governance Means Performance and Results. *Governance*. 2014. № 27 (3). P. 511-518.
98. Sedgwick P. A Return to First Things. URL: <https://www.marxists.org/archive/sedgwick/1980/xx/gdhcole.htm>.
99. Thompson D. *John Stuart Mill and Representative Government*. Princeton University Press, 1976. 252 p.
100. Tormey S. *The end of representative politics*. Polity. 2015. 200 p.
101. West R. & Turner L. H. *Introducing communication theory: analysis and application*. New York: McGraw-Hill, 2013. 656 p.

102. What is Good Governance. UNESCAP. 10.07.2009. URL: <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>.

103. Wilde A., Narang Sh., Laberge M., Moretto L. A Users' Guide to Measuring Local Governance. UNDP Oslo Governance Centre. URL: <https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-local-governance-/LG%20Guide.pdf>.