

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
АДМІНІСТРУВАННЯ  
КАФЕДРА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНОГО  
РОЗВИТКУ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА  
перший(бакалаврський) рівень вищої освіти  
спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування  
ОПП «Адміністративний менеджмент»

на тему: « РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ»

Виконала: студентка 4 курсу 437 групи  
галузь знань:  
28 Публічне управління та адміністрування  
спеціальності:  
281 Публічне управління та адміністрування  
Задорожнюк Катерина Михайлівна

Науковий керівник:  
доцент б.в.з.  
Верба Світлана Миколаївна

Рецензент:  
Ст.викладач  
Малікіна Оксана Анатоліївна

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	5
1.1. Теоретико-методологічні основи дослідження інститутів влади в державному управлінні.....	5
1.2. Механізми взаємодії гілок (інститутів) в процесі державного управління.....	13
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	23
2.1. Механізми взаємодії влади з громадськістю.....	23
2.2. Досвід державного управління країн Європи.....	31
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ГРОМАДСЬКІСТЮ.....	39
3.1. Напрями покращення взаємодії органів державної влади з громадськістю.....	39
3.2. Основні моделі взаємодії органів державної влади з громадськістю.....	44
ВИСНОВКИ.....	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	52

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Взаємодія органів державної влади є одним з головних питань у політичній теорії та політичній практиці. Саме політична практика та теорія, ознайомлення специфіки актів законодавчої, виконавчої та судової влади, може дати широке розуміння про поєднання державно-політичних передумов розвитку структур зі сторони політики. Визначаючи владу та дію різних органів влади відповідно до конкретної політичної ситуації та нормативно-законодавчих норм, допомагає спрогнозувати еволюції форм правління.

Врядування є складним політичним об'єктом, що формується на взаємодії політичних інститутів. Політичний простір взаємодії між інститутами влади – це простір між діяльністю та учасниками політичного процесу.

Взагалі, форма правління – сукупність правил політичної гри та результат взаємодії політичних сил. Розвиток форм правління є результатом політичної взаємодії усіх процесів, в яких беруть участь більшість еліт.

Таким чином, взаємодія трьох гілок влади як фактор розвитку процесів розвитку форм правління в сучасній Україні є певною мірою не настільки прозорою, як у західних країнах. Саме тому взаємодія різних міністерств набуває особливого значення при аналізі з точки зору розвитку тенденції та становлення стійких форм правління в Україні. Розвиток тенденцій й формування сталих форм правління є характерним для демократичного суспільства.

Над даною тематикою працювали такі дослідники й вчені: В. Авер'янов, І. Алексеєнко, О. Бабич, Ю. Барабаш, Н. Грушанська, Л. Коваль, О. Козлов, В. Марченко, В. Шаповал, О. Хоменко.

**Об'єктом** дослідження виступають суспільні відносини що складаються в процесі функціонування державної влади.

**Предметом дослідження** — є роль різних інститутів влади у процесі державного управління.

**Метою** роботи є вивчення взаємодії усіх інститутів влади у процесі державного управління.

Для реалізації поставленої мети було зосереджено увагу на наступних **завданнях**:

- проаналізувати основні теорії державного управління та державної влади, їх взаємний вплив, а також їх спільну діяльність.

- дослідити європейський досвід організації діяльності органів державної влади та взаємодію влади з громадськістю.

- провести аналіз взаємодії влади з громадськістю, їх комунікацію та довіру громадян до інститутів влади.

**Методи дослідження.** Методи, які були використанні в роботі для дослідження поставленої мети було застосовано сукупність загальнонауковий і соціально-правових методів дослідження, як синтез, аналіз, порівняння, узагальнення, логічні методи. Методи аналізу й синтезу використовувались під час відбору наукової інформації за темою кваліфікаційної роботи. Формально-логічний метод був використаний для визначення основних понять дослідження. Порівняльно- правовий та структурно-функціональний методи допомогли охарактеризувати інститути влади в системі державного управління. За допомогою системно-аналітичного методу було представлено способи вдосконалення діяльності інститутів влади з метою ефективного здійснення управління. Опираючись на логічний метод зроблено висновки проведеного дослідження

**Структура роботи** зумовлена метою і завданням дослідження, складається зі вступу, трьох розділів, що мають шість підрозділів, висновків, списку джерел (58 найменування). Загальний обсяг роботи – 56 сторінок, з яких 43 – основний текст, кількість використаних джерел – 58.

## **РОЗДІЛ 1**

### **ОСНОВИ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

#### **1.1. Теоретико-методологічні основи дослідження інститутів влади в державному управлінні**

Принцип поділу влади визнаний одним з головних принципів функціонування демократичної правової держави. Практика показала, що за відсутності поділу влади, влада народу обмежується і втрачає своє значення як джерело влади.

Сама теорія поділу влади почала свій шлях з античності, розвиваючись протягом століть, дійшовши до сьогодення в тій формі та концепцію, яку ми знаємо. Ідея була запропонована Аристотелем, розвинута і теоретично обґрунтована Джоном Локком. А у класичному вигляді її розвинув Шарль де Монтеск'є. У наш час досі вивчають теорію поділу влади, до сучасних дослідників належать: Д. Джейт, Дж. Меддісон та О. Гамільтон.

Найперша форма цієї теорії полягала в законності та обмеженні влади короля, та згодом вона використовувалась як теоретична та ідеологічна основа для боротьби між різними формами влади. Повна концентрація влади в одній особі

не гарантувала тих політичних чи громадянських свобод. Вона була надійною гарантією проти узурпації влади та авторитаризму. Тому реалізація цієї концепції стала однією з найважливіших цінностей демократичної системи і головним показником ступеня її розвитку.

У своїй теорії ідеальної держави Платон надав рекомендації стосовно необхідності децентралізації державних функцій в окремі організації з метою підвищення ефективності управління. Він запропонував розрізняти виконавчу, судову, законодавчу та військову влади [48, с.350-352]. Філософ писав, що будь яка робота виконується краще, «якщо виконувати одну яку-небудь роботу згідно зі своїми природними задатками. причому вчасно, не відволікаючись на інші роботи» [34, с.146].

У своїх переконаннях Аристотель вбачає державу як своєрідний політичний союз. Він вважав, що така держава повинна здійснюватися найкращим державним устроєм, який він сам прозвав «політією», окремою організацією, у якій усі важливі функції виконують різні органи. Аристотель стверджував, що в одній людині рідки буває достатньо мудрості і чеснот, аби створювати закони, забезпечувати їх виконанням і приймати справедливі рішення.

Аристотель зазначав, що держава – своєрідний політичний союз, який складається з оригінальних частин: «законодавчого» органу, що представляв з себе народні збори, де брали участь усі вільні громадяни; адміністративного елемента, який був наділений видавати так звані «веління»; судові органи, які чинили правосуддя. Фактично Аристотель розрізняв законодавчу, адміністративну (виконавчу) та судову інститути влади [3, с.512-514]. Але, аналізуючи кожну організацію філософ не згадував про характер їх взаємовідносин, форми взаємодії, протистояння, взаємної рівноваги та взаємного стримування, на яких саме й будується принцип поділу влади [31, с.188-189].

Наступною за значенням є політико - правова теорія англійського мислителя Д. Локка. Один з перших переконався, що потрібно класифікувати три основні функції державної влади: видання і виконання законів, а також відправлення

правосуддя. Локк вважав, що першочерговому регулюванню підлягають відносини власності та забезпечення індивідуальної і колективної безпеки громадян. Цей порядок базується виключно на законі. Якщо держава має законодавчу владу, то паралельно існує влада, що забезпечує неухильне виконання закону [45, с. 263].

Остаточного оформлення концепція поділу влади набула в період французького Просвітництва. У той період Франція пережила Велику революцію, а США вступили у війну з Англією за свою незалежність. Саме ці події підтвердили, що поділ державної влади стане революційним явищем у світовій політичній історії.

Шарль Луї Монтеск'є, французький політик, один із засновників сучасної політичної науки. Погляди Локка допомогли Монтеск'є зрозуміти та розвинути сучасну теорію поділу влади та зробити вагомий внесок у розуміння політичної думки. Завдяки цьому в майбутньому стало можливим раціональне та законне управління державою в усьому світі.

Вчення Монтеск'є зайняло історичне місце в політико-правовій теорії та значно вплинуло на розвиток державного устрою новий історичний період. Французький політик відстоював на позиції поділу влади. Він визначав поняття «свобода – право робити все що дозволяє закон», але наголошував, що свобода і влада повинні мати межі [29].

Принцип поділу влади визначав, що першочергове завдання держави – забезпечення політичних та громадських свобод. Правознавці зазначають, що забезпечення таких свобод можливе лише за умови існування в державі самостійних гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової. А також, що з точки зору політичних свобод поєднання гілок влади та здійснення їх функцій єдиним органом є не припустимим.

Ідея поділу влади базується на балансі сил влади між панівними та ефективними формами правління в суспільстві та держави.

Цей поділ визначається як:

- 1) здатність вміло визначати функції, компетенції та відповідальність основних державних органів;
- 2) здатність державних органів контролювати один одним на правовій основі;
- 3) запобігання зловживання владою.

Уперше принцип поділу влади був законодавчо закріплений у конституції США, прийнятій у 1787 році, і вважається правильним з точки зору втілення даної концепції. Саме теорія Монтеस्क'є була покладена в концепцію – його розробка і узагальнення системи стримувань та протидій. У документі акцентувалося на організаційно-правових аспектах, а не на соціальних, як у Монтеस्क'є. Вони розподілили владу між Президентом, Конгресом і Верховним судом [40, с. 72].

Американська модель реалізує наступні ідеї:

- 1) поділ влади, що закріплений у Конституції;
- 2) поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки;
- 3) гілки влади повинні виконувати виключно свої функції;
- 4) заборона на сумісництво посад у різних гілках влади;
- 5) кожна гілка влади повинна нести відповідальність за виконання своїх повноважень;
- 6) кожна гілка влади повинна врівноважувати і стримувати діяльність інших;
- 7) передача державної влади від однієї гілки влади до іншої заборонена [41, с.99].

Навіть після того як всі вимоги дотримуються, в цю концепцію внесли багато змін. Томас Джефферсон, американський політик, брав участь у розробці системи стримувань та протидій. Він підкреслив, що уряди створюються для того, щоб гарантувати природні права людей, і що уряди визнаються справедливими лише тоді, коли їх визнають громадяни.

Джеймс Медісон, четвертий президент США, більш творчо підійшов до концепції поділу влади. Запропонувавши «систему стримувань і противаг», тобто структурний поділ влади і, як наслідок, баланс між гілками [49, с.94-97].



Виходячи з цього американські засновники створили структуру, яка складається з трьох інститутів, кожен з яких пов'язаний системними відносинами, які вважаються носіями законодавчої, виконавчої та судової «гілок».

У часи коли Україна починала своє існування як держава, починаючи з періоду Київської Русі, яка мала більш визначену організацію державної влади. Період створення та розквіту Київської Русі, що відповідає ранньому середньовіччю. В основному були кодифіковані привілеї різних станів і статусів князів, і хоча конкретні адміністративні питання, що виникали, наприклад, між віче і князями, не були врегульовані, проте деякі елементами поділу державної влади вже почали виникати. Наприклад, віче регулювало правління князя. Рішення на віче приймалось більшістю голосів, що доводило демократичність Київської держави [5, с.437].

Тим не менш, дослідники вважають, що русичі були засновниками української державності, які сотворили фундамент високої правової культури, яка базувалась на звичаях предків, і поступово, разом з державотворенням перетворилась у норми звичаєвого права, а згодом ту систему правових норм.

У часи, коли Україна входила до земель Великого князівства Литовського і Речі Посполитої, не обійшлося без розвитку організації державної влади. Через входження українських земель до Польщі та Литви українські вчені цього періоду належали до їх політико-правової думки.

Найбільш відомим просвітителем тієї епохи був українсько-польський філософ Станіслав Оріховський (Роксолан) і його погляди на побудову державної влади, її поділ та механізм функціонування та співу снування з церковною владою [57, с.324]. С. Оріховський шукав найефективнішу модель державного управління, пошуку суб'єктів, які б поділили б між собою влади, через що обмежили можливість її захоплення.

Третім періодом розвитку української державної влади стала Козацька доба, яка тривала більше 200 років.

Конституція Пилипа Орлика, прийнята 5 квітня 1710 року в місті Бендери, мала першорядне значення для розвитку ідеї поділу влади в Україні, а також для розвитку конституціоналізму в Україні та світі загалом. На цьому наголошують: А. Слюсаренко, М. Томенко – «Історія української конституції» та М. Малишко – «Конституції зарубіжних країн та України: основи конституціоналізму». У той період в Україні за Конституцією Пилипа Орлика було встановлено парламентську республіку, яка мала загальне виборче право, виборність усіх цивільних та військових посад і був принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Перша українська Конституція 1710 року випередила одну з перших у світі конституцій – Конституція США 1787 року, та першим конституціям Польщі та Франції 1791 р.

Також чималу роль у розвитку державної влади відіграло Кирило-Мефодіївське братство. Їх ідеї базувались на моделі держави і суспільства, засновувалась на справедливості свободі та братерства. У своїх здобутках вони зазначали про необхідність розподілу функцій в державному апараті, але не зі сторони поділу влади, а як засіб для обмеження влади монарха та зміни тодішнього політичного ладу.

Г. Андрузький, один з членів товариства, що зробив останні нариси конституції. Попри те що документ мав більше схематичний вигляд, в ній зазначається, що на загальнодержавному рівні функціонують законодавчі збори, президент республіки та державна рада, до якої входили президенти штатів, президенти представницьких органів штатів, державний прокурор, міністри [4].

Визначне місце в створенні поділу державної влади став Драгоманов М. і його конституційний проект «Проект основ статуту українського товариства «Вольний Союз – Вільна спілка», який побачив світ у 1884 році у Женеві [9]. У документі постає іде поділу влади «по вертикалі». Законодавчу владу повинен представляти «Державний собор» – двопалатний парламент у складі «Державної думи», яка представляє інтереси народу, та «Спільчанської думи» областей. Роль глави держави може бути спадковий імператор, так само як і обраний на строк

глава «Всеросійські державної спілки». Стосовно виконавчої влади, до неї однаково мають відношення як глава держави, так і обраний «Державний собор» – «міністри призначаються главою держави...». «Верховний Суд» збирається з членів кримінального департаменту «Сенату» й «Спілчанської думи» [6, с. 32].

Послідовниками Драгоманова були М. Грушевський та М. Міхновський. У законі «Самостійна Україна» була запропонована модель президентської республіки, законодавчу роль якої виконує двопалатний парламент, що складається з Ради представників та Сенату. Виконавчу владу повинен очолювати президент всеукраїнського союзу, що обирається народом на термін – 6 років. Судова влада – належить судами і суддям.

І все ж одним із перших політичних документів, у якому висвітлювався принцип поділу влади, був конституційний проект, яку підготувала Українська народна партія (УНП) у 1905 році. Даний проект мав вигляд структурно-функціонально визначення вищих органів влади. УНП пропонувала створити президентську республіку, де законодавча влада належала парламенту, виконавча – президенту, а судова – суду та суддям. Хоч УНП мала певні крайнощі в своїх діях вона чи не єдина з партій на той час виступала за самостійність України.

Період УНР-ЗУНР (1917-1920 рр) став яскравим періодом стосовно розвитку ідеї поділу влади. Принцип поділу влади у цей період підтримало багато вчених, які приділяли увагу розвитку української державності, як: В. Рум'янцем «Конституція УНР 1918 р. – спроба розподілу влади», В. Винниченко «Відродження нації», В. Шаповал «Ідея розподілу влад в конституційній теорії і практиці в Україні» та багато інших вчених які поділяли ідею поділу влади.

Та все ж, не дивлячись на багато робіт і досліджень в період УНР-ЗУНР провалили самостійність української державності. Вони не змогли розв'язати проблему правильно організації державної влади. Не було створено стабільного апарату державу, який зміг би користуватись довірою та авторитетом народу.

Як наслідок, маємо створення двох українських держав, які було поділено окупацією етнічних українських територій між Польщею, Румунією, Чехословаччиною та Радянською Росією [23, с. 39].

Після здобуття Україною незалежності знову постало питання еволюції моделі поділу влади. Науковці вважають, що розвиток даного принципу поділу влади тісно пов'язаний з конституційним процесом в Україні. Шлях який Україна як держава здолала показав що у всіх проектах, які були під час існування конституційного процесу, у всіх етапах був присутній принцип поділу влади.

Зараз, коли Україна стала на шлях незалежної демократично держави, необхідно спиратись на принцип поділу влади як на один і ключових принципів демократичної держави.

Сукупність правових норм, що визначаються принципи побудови правовий статус, організацію та діяльність інститутів влади, є важливою складовою Конституції України. Крім того, при вивченні питань, які пов'язанні з органами державної влади, звернемо увагу на єдність системи органів державної влади в Україні та її принцип поділу влади [25, с. 16-18].

Сам же принцип поділу закріплений у статті 3 Конституції України [19]. Зазначає наступне:

- функції розподіляються між державними органами відповідно до необхідності їх діяльності;
- при здійсненні своїх повноважень кожен орган має право приймати самостійні рішення;
- кожному органу надається можливість опонувати рішенням інших органів і контролювати їхні дії.

Конституція України проголошує, що єдине джерело державної влади – народ. Уся влада належить, безпосередньо, народові і здійснюється лише через систему державної влади та органів місцевого самоврядування згідно Конституції України.

На тому ж принципі поділу влади ґрунтується і державна влада в Україні. Це розподіл повноважень між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Сутність держави та її функціонування полягає в принципі поділу влади, який визначає систему органів української держави, принципи їх організації та діяльності [44, с. 285-290].

Законодавча влада є самостійною гілкою влади в контексті поділу влади. Вона має виключне право приймати закони. Головним законодавчим органом є Верховна Рада. Цей законодавчий орган є представницьким. Тобто на основі виборів народ наділяє владою своїх представників і тим самим делегує їм здійснення державної влади [1, с. 246].

Виконавча влада включає в себе Кабінет Міністрів України, а також систему центральних та місцевих органів виконавчої влади. Відповідно до статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [20].

Судова влада здійснюється через систему незалежних судів, включаючи Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції. Судова влада керується виключно законом і є незалежною від суб'єктивного впливу законодавчої та виконавчої влади [37].

## **1.2. Механізми взаємодії гілок (інститутів) в процесі державного управління**

Наука внесла вагомий внесок в становлення сучасних держав та механізму державного управління та політики. Вона розглядала різні концепції для розуміння держави та її управління, що вплинуло на творення державної політики, сьогодні.

Управління є складним політичним об'єктом, який утворився на основі взаємодії інститутів влади. Адже політичний простір на якому взаємодіють гілки влади показує активність та діяльність суб'єктів політичного процесу. Загалом, форма правління – це сукупність правил політичної гри та результат взаємодії політичних сил.

У сучасній Україні форма правління – сфера, у якій політичні сили здійснюють владу, і яка може змінюватись впродовж короткого проміжку часу. А також є результатом взаємодії між інститутами влади. Взаємодія інститутів влади як чинник розвитку форми управління незалежної України є процесом, якому певною мірою бракує прозорості, характерної для західних суспільств.

Після прийняття Конституції України, яка декларувала права і свободи громадян та їх гарантії, яке започаткувало новий етап у розвитку держави та її правової системи [16]. В основу документа було покладено концепцію поділу влади, яка в той час вже активно використовувалася в більшості демократичних країнах. Україна розділила державну владу на три інститути, кожна з яких отримала самостійно правовий статус з чітко визначеними функціями та місцем розташуванням.

Та все ж, не дивлячись на 33 роки незалежності, політична система держави все ще перебуває в процесі формування усіх її складових та наповнення їх новим змістом та функціями, які відповідають її правовому, демократичному та незалежному статусу.

Головним завданням є створення ефективної системи державної влади, що дозволить успішно реалізувати політичні напрями, спрямовані на стабілізацію та розвиток сфер економіки, політики та соціуму. Це посприє подоланню кризових явищ, які характерні для України, сьогодні.

Завдяки функціональному навантаженню сучасного поділу влади встановлюється форма правління та правила взаємодії основних політичних інститутів. Таким чином, принцип поділу влади реалізується в Конституції через ретельне дотримання основних повноважень різних гілок державної влади.

Справжнім проявом національного суверенітету, вільного розвитку інститутів громадянського суспільства та пріоритету прав і свобод людини є практична реалізація принципу організації та функціонування державної влади на засадах поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки, і чітко розмежування повноважень між ними.

Після того, як Комуністична партія відіграла провідну роль в Україні, а негативний досвід поділу влади на практиці виявився простою формальністю, Конституція сформулювала принцип поділу влади як постійну протизагу минулій помилці. У цей час взаємодія гілок влади визначається характером та обсягом їхніх повноважень [18].

Законодавча влада займає важливу роль у виконанні державою своїх ключових обов'язків і функцій, а також у взаємодії між громадянами та владою. Законодавчий інститут влади є незалежним адміністративним органом, метою якого є прийняття законів. Структурно він відповідає за набір повноважень по прийняттю законів і організує ці повноваження. Тобто, законодавча влада України представляє інтереси народу й приймає закони, які регулюватимуть лояльність усіх державних органів у інтересах народу. Таким чином, ми бачимо, що законодавчий інститут влади відіграє важливу роль в організації та здійсненні виконавчої влади. Від демократичного розвитку до інтеграції України в міжнародне співтовариство.

Нинішній парламент – державний орган, наділений вищою законодавчою владою, діяльність якого поширюється на всю сферу діяльності держави. Вищою законодавчою владою, яка має право видавати закони, наділений парламент, Верховна Рада України [15].

Сама концепція законодавчого інституту влади полягає в концепції єдиного центра, що відповідає функціональному розподілу адміністративних завдань. У наших умовах це завдання підпорядковане визначенню обґрунтованості та неупередженості правил та норм, за якими живе суспільство. Важливо пам'ятати, що якщо довіра до уряду підірветься, це може серйозно підірвати основи

демократії в Україні. У багатьох демократичних країнах саме парламентська діяльність втілює політично традицію і є головним проявом політичної культури країни.

Верховна рада займає важливе місце в управлінні держави, визначаючи та формуючи систему організації влади у країні, забезпечуючи спосіб взаємодії з іншими інститутами влади та реалізації головного завдання стратегічного значення: зміцнення суверенітету, незалежності, а також розвитку України як сильної європейської держави.

Взаємодія між державними органами показує, що політики докладають чималих зусиль для конкуренції та дискримінації дій один одного. Тому для того аби захистити державу було прийнято рішення про створення гаранта дотримання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина – посаду Президента України.

Особливість посади Президента, як глави держави полягає в тому, бере на себе повноваження у сфері виконавчої влади. Обсяг цих повноважень залежить, безпосередньо, від існуючої форми правління. Посаду Президента не можна ототожнювати чи приписувати до якого інституту влади, особливо з виконавчою. Президент як глава має наскрізний вплив на усі інститути влади і володіє певними інтегративними та об'єднуючими рисами.

Виходячи з своїх функцій і повноважень, Президент перебуває в органічній єдності з виконавчою владою. У законодавстві зазначено, що Президент держави є носієм виконавчої влади і найвищим представником держави на міжнародному рівні. Відповідно до Конституції України, Президент забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави шляхом здійснення всіх передбачених законом функцій і повноважень. Вважається, що саме глава держави повинен виконувати ці функції, а не вищі посадові особи виконавчої влади. Тобто, він несе персональну відповідальність за те, щоб механізми Конституції та прав народу функціонували на найвищому рівні. Президент має повне право вимагати від усіх державних органів неухильного



дотримання Головного Закону. Президент також має право давати оцінку діяльності підзвітних йому органів влади [21].

Статус глави держави був наданий президенту з об'єктивних причин. Необхідно було підвищити рівень особистого представництва держави як на міжнародному рівні, так і всередині держави.

Взаємодія між Президентом і законодавчою гілкою влади повинно мати певний баланс, який і контролює Уряд. Та поки такий баланс у нашій державі остаточно не встановлений, через певні особливості взаємодії політичних сил, які призводять до порушення політичного розвитку через те, що в нашій державі законодавче право не є чітко визначеним. Саме це ускладнює причини поділу влади в спільній структурі держави та її організаційних механізмів. Як наслідок – це може перешкодити незалежній взаємодії між гілками влади, адже кожна гілка влади намагається досягти своїх цілей самостійно, без втручання інших гілок влади. Здебільшого в Україні взаємодія між інститутами влади виникає між законодавчою та виконавчою.

Іншою проблемою є неповна імплементація правового поля в політичне життя. Політичні сили часто ігнорують чітко визначенні положення щодо взаємодії інститутів влади. В Україні окремі політичні сили намагаються оптимізувати структуру взаємодії гілок влади під свої інтереси.

Законодавчий та виконавчий інститути влади взаємодіють по-різному і в різних формах. Об'єкти їх взаємодії – важливі сфери суспільного життя. Їх взаємодія розуміється з точки зору їх структури та зовнішніх проявів. Спостереження показують, що взаємодія між ними може відбуватись як у правових так і організаційних формах. Важливим завданням зараз є впровадження в практику діяльності державних структур нових правових норм, які сприяють співпраці та взаємодії між різними гілками державної влади.

Законодавча влада контролює виконавчу. Цей контроль обмежується виконанням бюджету, вотумом довіри уряду та ратифікацією міжнародних договорів.

Виконавча влада в процесі реалізації виконує закони та підзаконні акти і використовує майже всі інструменти державного регулювання для контролю над ключовими процесами суспільного розвитку. Громадяни найчастіше стикаються з виконавчою владою. Виконавча влада часто організовує та оцінює прийняття політичних рішень у житті громадян. Модель виконавчої влади та її особливості значною мірою залежать від форми правління, притаманній державі. Цей сектор влади значною мірою встановлює становище глави держави та Уряду, їхню роль у державі. Його функції постійно перебувають під пильною увагою, оскільки він постійно перебуває в полі зору громадськості.

Слід зазначити, що роль Уряду полягає не лише у виконанні законів прийнятих Верховною Радою. Діяльність виконавчої влади охоплює багато різних сфер життя суспільства. І для того, щоб бути ефективною, вона має здійснювати повноваження, пов'язані не лише з виконанням законів. Зрештою, державна адміністрація повинна бути здатною вдосконалювати нормативно-правову базу та координувати потреби суспільства.

Однак виконавча влада не обмежується діяльністю Кабінету Міністрів України. Тенденція не виконання рішень існує у разі коли вони не зацікавленні в їх реалізації. Через цю тенденцію, взаємодія органів влади як певного чинника й розвитку форми правління має нестабільність Уряду, який, з одного боку, є гілкою виконавчої влади, а з іншого – має складні взаємовідносини з Президентом.

Парламентарі посилили свій контроль над виконавчою владою, затверджуючи кандидатуру Прем'єр-міністра, даючи згоду на його призначення та маючи можливість впливати на уряд в цілому, але це виявилось неефективним. Як наслідок, конфлікт інтересів всередині уряду часто знижує ефективність його роботи.

Проблемою взаємодії різних органів державної влади в умовах сучасної форми правління в Україні є значний вплив законодавчої влади на дії виконавчої. Це полягає в тому, що можливості виконавчої влади контролювати та зміцнювати

політику обмеженою через брак інформації та можливості контролювати діяльність виконавчої влади. Таким чином, законодавча влада здебільшого здатна лише нівелювати наслідки політики виконавчої влади у певних сферах. Опис взаємодії владних секторів як чинника розвитку форми правління необхідно доповнити політичною обумовленістю, яка контролює дії законодавчої влади. Часто на заваді системними реформам у сфері взаємодії законодавчих та виконавчої влади стають відсутність координації між політичними силами та боротьба між владою і опозицією.

На відміну від постійної взаємодії законодавчого і виконавчого інститутів влади в Україні, роль судової влади є нестабільною. Залучення до політичного процесу виявило, що вищим органом судової влади бракує політичної незалежності. Таким чином, судова система в цілому не може бути рівноправним партнером ні законодавчої, ні виконавчої влади. Виходячи з цього, можна говорити про існування двох повноцінних гілок влади та однієї додаткової гілки.

Судова влада – інститут влади, який відповідає за здійснення правосуддя в державі та суспільстві. Судова гілка влади характерна тим що її функція розгляду та вирішення справ базується на законодавчій базі. Тобто вона діє від імені держави та виконує функцію конституційного контролю. Саме цей контроль підтримує стабільність суспільного ладу.

Судова влада взаємодіє з іншими гілками влади на основі «механізму стримувань і противаг». Законодавча влада впливає на суди, створюючи правову базу, яка охоплює організацію судової системи та визначає процедури застосування права.

Верховна Рада разом з Президентом також бере активну участь у формуванні судової системи, тобто у призначенні суддів [36]. Однак після призначення судді не мають права контролювати законність вироків чи інших рішень. З іншого боку, судова влада контролює відповідність законів, прийнятих законодавчою владою, Конституції.

По відношенню до виконавчої влади інститут судової влади може скасувати незаконні рішення та розглядати скарги громадян на незаконні дії виконавчої влади [39]. Адміністративні суди створюються в Україні для розгляду адміністративних справ, що стосуються правовідносин у сфері державного та місцевого управління.

Адміністративні суди є незалежними від будь-якої гілки влади і можуть бути утворені чи ліквідовані виключно законом [38]. Президент подає законопроект про їх утворення чи ліквідацію до парламенту, який консультується з Управлінням Верховного комісара з питань правосуддя щодо його реалізації.

Судова влада виконує свої функції, сприяючи вирішенню ключових завдань, що стоять перед верховенством права. До них належать захист прав і свобод людини, дотримання принципу верховенства права в державному управлінні та стабілізація уряду. Виконуючи свої функції, судова влада перебуває у постійній взаємодії із законодавчою та виконавчою гілками влади [21, с. 69-73].

Проблема розвитку судової системи в Україні полягає в тому, що суди або не виконують своїх функцій, або виконують їх надто повільно через малу кількість кваліфікованих кадрів. Неможливість оновити суддівський корпус, вихований у суто обвинувальному дусі судочинства, поширеність замовних судових рішень та незмінність суддів визначають критичний стан судової системи. Крім того, як показує практика, судові рішення не завжди виконуються.

Слід також зазначити, що правові механізми захисту прав громадян є вкрай недосконалими, що призводить до безвідповідальності в порушенні конституційних принципів, повноважень та правових норм.

Аналіз політичної практики та правового забезпечення поділу влади як чинника взаємодії між її гілками дає підстави стверджувати, що сучасна політична система перебуває в процесі постійного реформування своєї організаційно-владної бази. І основним напрямом підвищення її ефективності є забезпечення оптимальної та рівноправної взаємодії між законодавчою та

виконавчою гілками влади, при цьому роль судової влади постійно зростає та якісно вдосконалюється.

Тому одним з найважливіших критеріїв побудови правової держави є створення прозорої та ефективної судової системи. Сьогодні існує необхідність докорінної зміни системи правосуддя та реформування окремих інституцій. З цією метою в Україні вже впроваджено судову реформу, яка трансформує систему судових установ та порядок їх функціонування. Загалом важливість судової влади зумовлена її високою соціальною значимістю та особливим характером діяльності, головним чином потребою у справедливому правосудді.

Слід визначити, що розподіл влади на гілки дає можливість для формування правової та соціальної держави та спрямований на запобігання концентрації всієї влади в руках однієї гілки влади, що й є ознакою демократичної країни.

Отже, принцип поділу влади пройшов різні історичні епохи, поки не набув того вигляду який ми зараз можемо спостерігати. Витоки концепції поділу влади були висвітлені ще в античній філософії Платона, Аристотеля. Не менш вагомий внесок у формуванні засад концепції поділу внесли англійський філософ Джон Локк та французький мислитель Шарль Луї Монтеск'є.

Також передумови розвитку концепції поділу влади в Україні були ще за період Київської Русі. малодослідженим періодом розвитку ідеї поділу влади був тоді коли українські землі входили до Речі Посполитої та Великого князівства Литовського. Окремо виділився українсько-польський мислитель Станіслав Оріховський, саме його позиції стосовно побудови державної влади та її поділу, функціонування та співіснування з церквою. Обґрунтовуючи свою ідею поділу тим, щоб обмежити узурпацію.

У час Козацької доби визначною подією стало прийняття Конституції Пилипа Орлика, що стала підґрунтям для становлення концепції поділу влади в Україні. Цей документ передбачав існування трьох гілок влади: законодавчу, виконавчу та судову. Гетьманська Конституція випередила конституцію США

1787р, що в майбутньому стала основою для побудови трьогілкової влади у кожній державі.

У 19 столітті українці усвідомили свою національну свідомість, і мали за бажання боротися за відновлення державності. Ці тенденції відобразились в працях Кирило-Мефодіївського братства, Михайла Драгоманова, Миколи Міхновського. Також концепцію поділу влади була розвинута в добу 1917-1921 рр, в Конституції УНР.

Після здобуття незалежності, Україна все ж дійшла до поставленої цілі. Поділив владу на три інститути, які виконують виключно своїх функції забезпечуючи державу належним управлінням.

Законодавча влада займає важливу роль у виконанні своїх ключових обов'язків і функцій, та у взаємодії між громадянами та владою. Законодавча гілка є незалежним адміністративним органом, метою якого є прийняття законів. Структурно він відповідає за набір повноважень по прийняттю законів і організовує ці повноваження. Законодавча влада України представляє інтереси народу й приймає закони, які регулюватимуть лояльність усіх державних органів у інтересах народу. Таким чином, ми бачимо, що законодавчий інститут влади відіграє важливу роль в організації та здійсненні виконавчої влади.

Виконавча влада виконує закони та підзаконні акти і використовує майже всі інструменти державного регулювання для контролю над ключовими процесами суспільного розвитку. Особливість посади Президента, як глави держави полягає в тому, бере на себе повноваження у сфері виконавчої влади.

Виходячи з своїх функцій і повноважень, Президент перебуває в органічній єдності з виконавчою владою. У законодавства зазначено, що Президент держави є носієм виконавчої влади і найвищим представником держави на міжнародному рівні.

Судова влада – інститут влади, який відповідає за здійснення правосуддя в державі та суспільстві. Судова гілка влади характерна тим що її функція розгляду та вирішення справ базується на законодавчій базі. Судова влада взаємодіє з

іншими гілками влади на основі «механізму стримувань і противаг». Адміністративні суди є незалежними від будь-якої гілки влади і можуть бути утворені чи ліквідовані виключно законом.

## **РОЗДІЛ 2**

### **ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

#### **2.1. Механізми взаємодії влади з громадськістю**

Налагодження зв'язків з громадськістю є невід'ємною частиною демократичного стилю органів державного управління та місцевого самоврядування. Зараз можна спостерігати розвиток таких напрямів зв'язку з громадськістю у державних структурах:

- формування думки громадян та позитивного іміджу держави, як в середині так і поза її межами;
- висвітлення діяльності уряду та органів місцевого самоврядування;
- вплив на внутрішню політику та міжнародні відносини;
- аудит та збір статистичних даних щодо актуальних політичних проблем.

Основним питанням на шляху демократизації національного законодавства у сфері захисту прав людини є участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Європейська конвенція з прав людини передбачає, що для створення демократичного і правового суспільства держава повинна забезпечити право громадян на участь в управлінні державними справами. Розвинена демократія та вільні відносини між владою та суспільством можливі лише за умови функціонування системи стримувань і противаг [10].

Саме визначення «зв'язки з громадськістю» має багато різних інтерпретацій, як наприклад, «public relations», «комунікація з громадськістю» та ін.

Енциклопедія державного управління надає таке пояснення цьому терміну:

- 1) діяльність, що спрямована на досягнення взаєморозуміння організацій, як урядові структури, політичні партії, громадські організації, з громадськістю;
- 2) наукову дисципліну, що обґрунтовує потребу в такій діяльності іт розробляє її технологію [13].

О. Колосок надав інше визначення «public relations»: «це різновид, а також становлення двостороннього зв'язку між державними інституціями та суспільством». Відповідно до роботи під поняттям «зв'язки з громадськістю» слід розуміти стосунки між, які виникають громадськості та реалізація програми дій приводу набуття суспільного розуміння та сприйняття [8].

Якщо розглядати зв'язки з громадськістю в системі державного управління, то слід зазначити, що цей зв'язок виступає як інструмент впливу держави. Ефективність такого впливу залежить від функціонування відповідних підрозділів у зв'язках із громадськістю.



Тобто, зв'язки з громадськістю в державному управлінні – це цілеспрямована взаємодія влади з громадянами, які можна визначити як реалізовану між ними інформаційно- комунікативну функцію публічної влади та управління, яка дає можливість оцінювати взаємодії інституцій влади з громадськістю.

Громадяни України мають право отримувати інформацію про дії державних органів усіх рівнів. У демократичному суспільстві влада своєчасно надає всю інформацію громадянам. Ефективна комунікація між владою та громадянами стає все більш важливою для розвитку громадянського суспільства. Підтримка громадянами органів державної влади та законодавчих ініціатив є головним показником і складовою розвитку будь-якої країни. Адже діяльність громадян, їх освіченість та обізнаність щодо соціально-економічних процесів країни є показниками успішного впровадження державних реформ. Тому існує нагальна потреба встановити зв'язки між урядом і громадянським суспільством, щоб забезпечити їхню участь у формуванні національної політики, щоб досягти відкритого та прозорого уряду.

Слід підкреслити, що співпраця з організаціями громадянського суспільства має ґрунтуватися на певних принципах партнерства та взаємоповаги задля досягнення цілей і свобод, пов'язаних з процесом соціально-економічного розвитку країни та всебічним захистом прав людини і громадянина. Місцеві органи влади співпрацюють з організаціями самоорганізації населення для забезпечення участі громадян в управлінні державними процесами. Їх діяльність має великий потенціал у застосуванні напрямів, методів та інструментів інтегрованого державного управління.

У зв'язку з цим перед «зв'язком з громадськістю» у владних інституціях постає декілька важливих завдань:

- посприяти зміні ставлення державного апарату до громадянина, який повинен сприйматись як суб'єкт, а не лише як об'єкт управління;
- влада повинна налагодити співпрацю та координувати свої зусилля між структурами державного апарату та громадянами.

- сприяти розвитку контролю діяльності державного апарату не лише «згори», а й «знизу»;
- забезпечити відкритість та гласність у діяльності органів влади;
- залучення громадян до створення та реалізації законотворчості [42, с. 70].

Ці завдання реалізуються в конкретних напрямках діяльності державної «public relations», а саме: встановлення та підтримка контактів з громадянами та організаціями інформування громадян при прийнятті рішення, вчення громадської думки, аналіз реакціях громадськості на дії посадових осіб та органів влади.

Цей комплекс завдань можна розглядати як ефективний механізм налагодження і підтримки комунікації та співпраці між владою і громадянами. Його метою є надання якісних адміністративних послуг громадянам у громаді. Зрозуміло, що належна та організована робота з налагодження організаційних зв'язків та формування основи для співпраці з громадянами може забезпечити відкритість та прозорість при прийнятті органами місцевого самоврядування управлінських рішень.

У своїй діяльності органи державного управління повинні всіляко демонструвати прихильність до об'єктивного висвітлення суспільного життя, взаємодії влади та суспільства, можливості обговорення та заохочення нових ідей від громадян.

Об'єктивна критика урядових рішень та відповідальність за виконання рекомендацій сприяють налагодженню ефективної співпраці між органами державної влади та громадянським суспільством.

Розвиток зв'язків з громадськістю фокусується на зворотному зв'язку між суспільством і владою, при якому влада стає принципово залежною від інтересів громадськості. Вільні засоби масової інформації, що діють в рамках закону, відіграють важливу роль в ефективності цього зворотного зв'язку і, в свою чергу, в посиленні процесу демократизації та лібералізації влади, роблячи її більш відкритою і прозорою.

Аналіз показує, що існують три моделі взаємодії органів державної та місцевої влади з громадськістю

Моделі домінування і підпорядкування.

У тоталітарних державах взаємодія між державою і суспільством базується на принципах панування і підпорядкування. Народ представлений «підданими», які мають лише одне право: висловлювати солідарність з правлячим режимом. Приватні особи та створені ними громадські органи розглядаються як потенційні джерела впливу в суспільстві, що конкурують з державою. Суб'єктивні дії громадян розглядаються державною владою як такі, що зазіхають на інтереси держави.

Перехідна модель.

Розбудова демократії в Україні висвітлила необхідність налагодження діалогу між державою та громадянським суспільством, що формується. Цьому сприяли такі основні причини.

Держава, як політичний інститут демократичного суспільства, прагне знайти такий спосіб управління, за якого вона виступає взаємозалежним суб'єктом суспільних відносин, а не антагоністичним поділом об'єктів і суб'єктів управління;

Громадянське суспільство, що формується, також прагне розширити свої прерогативи через різні регуляторні органи, що зумовлює потребу в ефективних методах взаємодії з різними групами громадян, у тому числі державними, національними та міжнародними;

Політична поведінка громадян України характеризується агресивними, радикальними, а подекуди й антисоціальними формами. Як наслідок, конфлікти є частим явищем, і існує велика потреба як для держави, так і для суспільства у пошуку корелятивних механізмів взаємодії, таких як вирішення конфліктів через компроміс, переговори та солідарність.

У сучасних українських реаліях PR набув іншої якості. Насамперед, це пов'язано з тим, що держава функціонує не як влада, а як структура, основне

призначення якої - управляти, тобто регулювати соціальний, економічний та інший порядок людських відносин. Тому комунікаційні стратегії між суспільством і державою ґрунтуються на принципово новому понятті «взаємодії».

У широкому розумінні взаємодія між державою та соціальними структурами відображається у формі підтримки, взаємодії, права на інформацію, врахування думок та пропозицій, залучення до прийняття рішень, залучення до роботи в державних установах та надання контролю. Він також визначає відкриті демократичні інститути, такі як погоджувальні комісії, громадські збори та громадські слухання.

Модель управління, в якій громадськість взаємодіє з державою як клієнт або сукупність клієнтів, що отримують послуги. Орієнтація на клієнта та його потреби, прихильність до проактивного стилю поведінки для вирішення конкретних проблем, простота та професіоналізм структури, відкритість та доступність - це лише деякі з принципів державної практики.

У цьому контексті держава будує відносини з громадськістю на основі найбільш ефективних методів, таких як угоди, довгострокові контракти, обмін інформацією, участь у законотворчих процесах, розробка та реалізація соціальних програм. Суть цієї моделі полягає в партнерському діалозі між державою та громадянським суспільством, де інтереси громадянського суспільства є домінуючими. У зрілій моделі зв'язків з громадськістю держава і суспільство перебувають у рівноправному партнерстві [46].

Громадська думка не завжди підпорядковується законам логіки, а часто є невизначеною, суперечливою і нестійкою. Як правило, ті, хто прагне впливати на громадську думку та формувати її, мріють про те, що їхні зусилля не будуть марними і що зрештою ставлення громадян до тих чи інших питань відповідатиме їхнім очікуванням. Однак досвід показує, що громадська думка здатна ігнорувати незаперечні факти, якщо вони є беззаперечними. Також було зазначено, що надання громадськості все більшої кількості інформації не обов'язково призводить до того, що люди стають більш обізнаними і починають діяти

бажаним чином. Громадська думка є певною мірою посередником між обізнаністю людей та їх практичною діяльністю [35, с. 57].

Професор Г. Чайлдс проаналізував близько 40 відомих визначень громадської думки і вважає найбільш вдалим пояснення Г. Бойла: «Громадська думка - це не назва однієї речі, а класифікація певних речей» [53, с.25].

Багатьох людей в нашій країні об'єднує досить важливе «питання» - влада. Громадська думка, як політичний інститут, бере участь у здійсненні цієї влади. Вона є важливим механізмом прийняття політичних рішень на всіх рівнях. Зрештою, громадська думка є політичним інструментом, а її формування - сферою боротьби за владу. Тому боротьбу за громадську думку можна розглядати як ключову частину політичного процесу. У демократичних суспільствах існують механізми громадського контролю за діяльністю влади. Ефективність таких механізмів визначається рівнем відкритості та прозорості влади через поінформованість громадськості про її діяльність. Прозорість влади є одним з ключових принципів правової держави, що забезпечує участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вплив на всі стадії процесу прийняття рішень та відкритий доступ до повної, об'єктивної та достовірної інформації. Від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить її ефективність.

Сьогодні існує нагальна потреба не лише в моніторингу соціального середовища, а й у впливі на свідомість громадян шляхом донесення інформації через налагоджені канали комунікації. Питання налагодження ефективних зв'язків з громадськістю, в тому числі чесних і відкритих відносин між владою і громадянами, стало більш серйозним і актуальним. Саме тому з'явилася нова функція державного управління - зв'язки з громадськістю. Уряд може діяти ефективно, якщо його підтримує громадськість. Національні та місцеві органи влади зобов'язані інформувати громадськість про напрями стрімкого розвитку, програми та послуги, які вони надають, звітувати про свою діяльність та бути підзвітними громадськості [30, с. 7].

Зв'язки з громадськістю - це комунікативна наука, яка вивчає різні соціальні групи та їхнє ставлення до певних явищ. У цьому випадку можна побачити, що публік рілейшнз не тільки вивчає явище та його соціальну природу, а й створює способи, за допомогою яких можна скоригувати ситуацію відповідно до поставлених цілей.

Метою його функції є розробка і застосування на практиці різних методів і підходів, які гарантують встановлення відносин між різними соціальними групами, заснованих на сприйнятті і зумовленій цим довірі [47, с.21].

Процес організації роботи у сфері зв'язків з громадськістю складається з двох основних елементів. З одного боку, формулювання стратегії зв'язків з громадськістю органу місцевого самоврядування, а з іншого - реалізація завдань цієї стратегії. Перша складова є основною і береться до уваги з огляду на вироблення ефективних рішень щодо соціального середовища, яке є ключовим питанням для суспільства, та рівня компетентності органів місцевої влади, що його визначають. Другий - це терміни реалізації, які мають значний вплив на довіру громадян до інституції.

Довіру громадян можна здобути лише тоді, коли місцева влада працює з громадянами на принципах відкритості, гласності та прозорості при прийнятті управлінських рішень. Ці рішення мають ґрунтуватися на системності, цілісності, доцільності та достовірності. Цього можна досягти завдяки взаємній комплементарності, двостороннім системам комунікації, підзвітності та публічності. Правильна модель організації зв'язків місцевої влади з громадськістю визначає процедури її налагодження, основними з яких є збір та систематизація інформації, визначення громадської думки та формування пріоритетів та іміджу органів влади [50, с.73].

Імідж органу місцевого самоврядування має вирішальне значення для розвитку зв'язків з громадськістю, оскільки він завжди перебуває у фокусі суспільного інтересу. Тому місцева влада зобов'язана постійно і цілеспрямовано

працювати над покращенням свого іміджу. І чим вищий авторитет місцевої влади, тим більше громадяни готові допомагати їй у вирішенні своїх проблем.

Розвиток відносин гарантується на основі довіри та послідовності в діях муніципалітетів, які повинні дотримуватися принципу узгодженості слова і діла. Ця послідовність, як зазначається в документі, має проявлятися не лише у сфері масової комунікації, але й у всіх комунікативних заходах зі зверненнями громадян до органів влади. Роль і вага місцевої влади визначається або тим, що вона говорить, або тим, що вона робить. Імідж місцевої влади займає певне місце у свідомості ключових груп громадян. Він має ґрунтуватися на продуманій і сформованій позиції органу місцевого самоврядування, яка зводиться до дій, що стисло і змістовно визначають цілі органу місцевого самоврядування, тобто виражають, що він робить, з якою метою і яку користь і вигоду від цих дій отримує широка громадськість.

## **2.2. Досвід державного управління країн Європи**

Держава є одним з головних елементів політичної системи суспільства, яка керує ним, захищає його економічну та соціальну культуру, організовує та впорядковує соціально неоднорідні суспільства та гарантує їх безпеку. Ця система протягом багатьох історичних епох складалась для того аби задовольнити потреби політичних еліт, соціальних груп і своїх громадян.

В основі держави знаходиться державна влада, що є засобом, який гарантує державі її існування та досягти поставлених цілей. Державна влада може впливати на суспільні процеси через спеціальні органи та інститути [7].

Державне управління являє собою специфіку діяльності держави та проявляється у функціонування її інститутів. Може систематично і владно впливати на суспільство з метою його вдосконалення, опираючись на державні інтереси [12, с.19].

Необхідність кожної держави створювати і вводити власну національну модель державного управління, що буде найбільше відповідати їхнім традиціям, специфіці, особливостям відносин влади з громадськістю, характеру організації гілок влади й її органів управління та їх взаємодії в процесу державного управління та суспільними відносинами.

Розглянемо два підходи до визначенню державного управління, що дуже сильно відрізняються. Проте, не дивлячись на їхні відмінності, обидва підходи гарно адаптовані до своїх політичних, економічних та соціальних умов. Кожен з цих підходів дає можливість державі якісно виконувати свої управлінські обов'язки.

Американський підхід є менш чітким, та все ж прокладає шлях до міждисциплінарного способу вивчення державного управління. Метод будувався на історичному розвитку США, що охоплює лише останні сто років. Американський підхід ґрунтується на зародженні економічних методів управління, де основою прийнятті рішень є економічна раціональність. Підхід характеризується наступними особливостями:

- базується на президентській системі та системі подвійного представництва;
- взаємозамінність між управлінськими та іншими професіями;
- суворий процес стримувань і противаг;
- децентралізація політичного керівництва;
- обмежене втручання держави в економічну та соціальну сферу;
- висока мобільність і специфічність державної служби;
- відкрита система добору державних службовців;
- високий контроль керівників над своїми підлеглими.



Європейський підхід базується на більш давній й правовій традиції, що визначає державне управління як галузь права або ж юридичну освіту. Європейські вчені в галузі державного управління чітко визначили предмет державного управління [2]. Принцип європейського управління є лише засобом для досягнення головної мети сучасного управління в державі – інтеграції громадян і виконавчої влади.

Європейський принцип управління державою визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, які стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо стосовно питань забезпечення та відкритості, участі громадян, підзвітності, ефективності та скоординованості дій.

Складовими європейського принципу є:

- спільні європейські цінності;
- європейські принципи державного управління;
- спільні норми та принципи європейського адміністративного права;
- схожі процедури і механізми координації політики, вироблення та введення урядових рішень;
- єдині стандарти та процедури;
- спільні цінності та способи організації державної служби [14, с. 315].

Принципи європейського управління є лише засобом для досягнення головної мети сучасного управління в державі – інтеграції громадян і виконавчої влади.

Європейська модель державного врядування включає всі форми правління, крім президентської, і базується на партійній системі з обмеженим політичним плюралізмом. Європейський підхід характеризується закритою системою державної служби (за винятком Великої Британії), кадровою, рекрутинговою та змішаною системами набору. На відміну від США, державна адміністрація тут має більші повноваження в економічній та соціальній сферах, що відображається у великих державних податках.

Адміністративна модель формування охоплює більшість великих країн світу. Серед них на особливу увагу заслуговують країни Європейського Союзу (ЄС): як загальна модель ЄС, так і національні моделі використовуються для формування самобутніх державних адміністрацій. Розробка ідеальної моделі управління в ЄС була пов'язана з процесом інтеграції та розширенням ЄС на схід за рахунок нових держав.

У 1995 році Рада Європи затвердила Мадридські критерії, які визначають стабільність та ефективність демократичних інститутів. До її функцій належить взаємодія між національними адміністративними органами, місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством. Система гарантує, що держава виконує свої обов'язки у спосіб, який відповідає інтересам громадян [32, с.24].

Європейський підхід стосовно державного управління включає Європейські принципи державного управління, спільні цінності та принципи європейського адміністративного права, спільні цінності та принципи державної служби, механізми координації політики, формулювання та реалізації урядових рішень, спільні стандарти та процедури [43, с.10].

Спільні норми і принципи європейського підходу були сформовані на основі рішень Суду Європейських Спільнот, що взяв на себе відповідальність розтлумачити поведінку держави визначити правила та принципи їх адміністрування. До них належать:

- управління відповідно закону або верховенством права;
- правова упевненість і захист легітимності очікувань;
- пропорційність;
- недискримінація;
- право бути вислуханим у процесі адміністративного провадження та прийняття рішень;
- зобов'язання органів державної влади діяти відповідно законодавства;
- своєчасність дія та рішень державних органів;
- відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії.

Схожі процедури та механізми направлення політики, її вироблення та впровадження урядових рішень включають:

- консультація з громадськістю перед тим як приймуть рішення;
- створення координаційного центру політики європейської інтеграції в уряді;
- регулярні зустрічі голів державних служб краї-членів ЄС.

Наприклад, єдині стандарти та процедури включають:

- гарантований доступ до урядових документів;
- обов'язкові громадські консультації перед прийняттям рішень;
- єдині вимоги до внутрішнього і зовнішнього аудиту;
- однакова організація бюджетного процесу і фінансової звітності.

Складовим Європейського принципу є однаковий високий рівень державних послуг та ефективність і результативність їхніх систем державного управління[58].

Зараз Європейським Союзом накопичено багатий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби, але сфера державного управління не є предметом регулювання законодавства Європейського Союзу. Коли Європейська Комісія ухвалила так звану Білу книгу з європейського врядування, вона визначила врядування як правила, процеси та дії, що впливають на спосіб здійснення влади на європейському рівні, зокрема щодо відкритості, участі, відповідальності та ефективності. Принципи були розроблені з урахуванням специфіки країн-членів ЄС і спрямовані на одну мету: змінити характер європейського глобального управління таким чином, щоб усунути відстороненість європейців від роботи Європейського Союзу. Зменшити розрив між громадянами та Європейським Союзом, якому вони служать [11]. Принципи європейського врядування є лише засобом реалізації головної мети сучасного управління в державі - інтеграції громадян і державної виконавчої влади.

Шевчук вважав, що принципи європейського врядування постійно розвиваються на основі їх артикуляції в процесі імплементації. Сьогодні уточнені

критерії «належного врядування», сформовані на основі базових принципів, включають легітимність, відповідне законодавство, участь і прозорість у прийнятті рішень, доступ до інформації та належне фінансове і бюджетне управління [55].

Це відображає той факт, що європейські державні службовці вже давно асоціюються з виконанням законодавства і не мають впливу на політичний процес. Європейська державна служба підтримує більш суворе розмежування між політикою та управлінням.

Підхід до визначення сфери державного управління та її змісту є дуже чітким. У європейських країнах державне управління входить у сферу юридичної науки і практики в традиції статутного права. Публічне адміністрування в європейському підході - це галузь юриспруденції в європейському підході. Як особливість, що виражає сутність європейського підходу, вона зосереджується на законодавстві і представляє погляди французьких і німецьких вчених.

У Франції Олександр Франсуа Вів'єн, автор книги «Теорія державного управління», опублікованої в 1845 році, першим вжив термін «адміністративна наука», протиставляючи адміністративну науку адміністративному праву. Згідно з німецьким підходом, завдання та функції державного управління також впливають з правових норм.

Ці норми визначають межі влади, в яких державна адміністрація повинна виконувати свої функції. Класик німецького адміністративного права Отто Мейер у своїх працях створив теорію правової держави (тобто верховенства права) і визнав ідею правової держави, в якій адміністративне право належним чином врегульоване, а зміст і межі адміністрації визначені.

Основними специфічними рисами публічного адміністрування, які дозволяють краще зрозуміти його зміст та розкрити його сутність, є наступні:

- публічне адміністрування це завжди постійна організуюча діяльність, результатом якої є певні управлінські відносини, що мають управлінський характер за своїм змістом;

- передумовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта управління, тобто органу державної влади, органу місцевого самоврядування або посадової особи, які наділені владними повноваженнями здійснювати державне управління;

- державно-владні повноваження завжди належать одній стороні - підвладному суб'єкту, який підпорядковується виконанню наказів, розпоряджень та інших нормативних документів керуючого суб'єкта;

- організаційна діяльність державно-владного типу полягає у виконанні та застосуванні правових норм, тобто підпорядковується чинному законодавству;

- адміністрування здійснюється в межах правового поля чинного законодавства і несе юридичну відповідальність за будь-яке порушення чинного законодавства;

- жоден орган державної влади не може самостійно визначати основні цілі свого існування та діяльності. Як правило, ці цілі встановлюються для інституції «ззовні» правовими нормами, виданими організаціями та органами з вищим правовим статусом;

- специфіка публічної влади полягає в її здатності забезпечувати підпорядкування шляхом застосування державного примусу;

- державне управління характеризується організаційною єдністю, хоча й пов'язане з низкою специфічних проблем;

- специфіка «продукту» органів державної влади ускладнює оцінку їхньої продуктивності та ефективності. У той час як прибуток є основним мірилом успіху в приватному секторі, не існує чітких і всеосяжних показників або критеріїв для оцінки діяльності органів державної влади, які не мотивовані прибутком;

- державні процеси вимагають прозорості та більшої відкритості у прийнятті рішень і передбачають більше втручання та моніторингу з боку громадськості, тоді як процеси прийняття управлінських рішень у приватному секторі менш схильні до зовнішнього впливу [33].

Отже, система інформування громадськості є невід'ємною частиною роботи державних інституцій у демократичних країнах і гарантує ефективну взаємодію між рівноправними організаціями та взаємозалежними суб'єктами.

Існує багато альтернатив як можна називати «зв'язки з громадськістю». Незалежно від того, як сьогодні ставляться до громадської думки, одне залишається незмінним: громадська думка є ключовим фактором у процесі прийняття рішень. Багато фактів доводять, що в демократичних країнах громадська думка з тих чи інших причин має значний вплив на державну політику.

Система відносин між владою та громадськістю є одним з найважливіших індикаторів суспільного розвитку та демократії. Чим більше влада дозволяє громадськості брати активну і повноцінну участь, тим вона є більш демократичною та ефективною.

Взаємодія з громадськістю є важливим механізмом прийняття політичних рішень на всіх рівнях. До того ж коли влада виконує усі завдання та функції для цієї взаємодії – громадська думка стає політичним інструментом, а її формування – сферою боротьби за владу. Тому боротьбу за громадську думку можна розглядати як ключову частину політичного процесу.

Формування певної ідеальної моделі адміністрування у ЄС було пов'язане з інтеграційними процесами та розширенням Європейського Союзу на Схід за рахунок нових держав-учасниць.

Європейським Союзом накопичено багатий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби, але сфера державного управління не є предметом регулювання законодавства Європейського Союзу.

Європейська модель державного управління включає всі форми державного правління, крім президентської, і ґрунтується, як правило, на партійній системі обмеженого політичного плюралізму. Для неї характерні закрита система державної служби (за винятком Великої Британії), кадрова, наймана і змішана

системи набору державних службовців. На відміну від США державне управління тут має більший обсяг повноважень в економічній і соціальній сферах, що виражається у великому обсязі державних податків і державних видатків.

Європейський принцип управління державою визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, які стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо стосовно питань забезпечення та відкритості, участі громадян, підзвітності, ефективності та скоординованості дій.

### **РОЗДІЛ 3**

## **ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

### 3.1. Напрями покращення взаємодії органів державної влади з громадськістю

Загалом комунікація в державному управлінні визначається як інструмент передачі інформації, діалогу між учасниками управлінського процесу та громадськістю. Що стосується комунікаційних обмінів між органами державної влади та організаціями громадськості, то цей вид комунікації є сукупністю дій з формування та реалізації управлінських завдань і функцій та задоволення інформаційно-комунікаційних потреб споживачів публічних послуг і самих органів влади на основі соціальних і комунікаційних технологій [26].

Громадяни приймають участь у формуванні та реалізації прав при вирішенні питань державного значення. А якість їх участі залежить від рівня їхньої поінформованості. У зв'язку з цим ефективна взаємодія влади з громадськістю вимагає інформаційної відкритості зі сторони влади та надання своєчасної інформації стосовно підготовки суспільно важливих рішень.

Робота влади з громадськістю допомагає досягти чотирьох основних цілей:

- залучення громадян до вирішення соціально-економічних проблем регіону;
- просування іміджу місцевої та державної влади;
- формування громадської думки стосовно певних територіальних питань;
- участь населення у вирішенні місцевих проблем.

Інформування громадськості має бути направлене на:

- вивчення громадської думки та очікувань з метою моніторингу відповідних змін; налагодити та підтримувати двосторонній співпраці яка базується на правді на поінформованості;
- отримання консультацій від громадськості;
- виявляти можливі наслідки політики державних органів;
- запобігання конфліктам та непорозуміння між владою та громадськістю;



– допомагати формуванню взаємоповаги та соціальної відповідальності.

Зв'язки з громадськістю - це комунікаційна наука, яка вивчає різні соціальні впливи та ставлення до певного явища. При цьому, що зв'язки з громадськістю не просто вивчає явище та його соціальну природу, а й створює способи, за допомогою яких можна скоригувати ситуацію відповідно до поставлених цілей.

Його метою є розробка і застосування на практиці різних підходів і методів, які забезпечують побудову відносин між різними соціальними групами на основі сприйняття і довіри, що виникає в результаті цього. Варто також зазначити, що зв'язки з громадськістю - це не тільки наука, а й мистецтво. Діяльність фахівців зі зв'язків з громадськістю завжди творча і спрямована на розробку цікавих, нестандартних способів роботи з громадськістю [47, с. 21].

Робота фахівців зі зв'язків з громадськістю характеризується різноманітністю, креативністю та короткостроковістю. Різноманітність означає, що фахівці зі зв'язків з громадськістю вирішують найрізноманітніші технічні та кадрові проблеми. Креативність означає, що жодна проблема не є ідеальною копією минулого. Короткостроковість означає, що більшість завдань вимагають досить швидких і оперативних рішень. Зв'язки з громадськістю потрібні при:

– налагодженні та підтримці зовнішніх зв'язків з громадськістю та комунікацій;

– побудові внутрішньокорпоративних зв'язків;

– формуванні іміджу організації; підтримці та збереженні репутації;

– збільшенні попиту за рахунок підвищення поінформованості;

– розробці та впровадженні системи антикризових комунікацій; пошуку оптимального виходу з конфліктної ситуації.

– пошук шляхів вирішення конфліктів з мінімальними втратами, створення та підтримка іміджу конкретної особи, побудова корпоративних відносин.

Важливим елементом налагодження зв'язків з громадськістю є форми і методи інформаційної підтримки діяльності органів місцевої влади. Для того, щоб забезпечити успіх діяльності місцевої влади та зробити її суть зрозумілою для

громадськості, доцільно розробляти та використовувати унікальні методи співпраці, враховуючи зовнішнє та внутрішнє соціально-політичне та психологічне середовище.

Для того аби вдосконалити взаємодію держави з громадськості, потрібно вирішити одну з ключових проблем – створити структурну одиницю, яка б відповідала за зв'язок з громадськістю. Адже відсутність такої структури створює проблеми, що пов'язані із нерегулярною діяльністю, відсутністю чіткого розподілу зв'язків й відповідальних кадрів за їх виконанням. Створення подібної організації, як служба зв'язків з громадськістю, допоможе підвищити ефективність методів зв'язків з громадськістю.

Створення відділів зі зв'язків з громадськістю в українських державних установах та економічно розвинених підприємствах відбулося на початку 1990-х років у зв'язку з необхідністю суспільних перетворень, спрямованих на формування демократичних економічних та політичних інститутів. Однак лише із запровадженням президентської форми правління (1992 р.) в Україні розпочався серйозний процес становлення засад зв'язків з громадськістю в державних установах, коли в структурі Адміністрації Президента України було створено прес-службу Глави держави, прийнято Закон України від 2 жовтня 1992 р. «Про інформацію», а також ухвалено Закон України «Про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні», яким було визначено порядок створення та діяльності підрозділів зі зв'язків з громадськістю. Саме в цей час було введено в дію Закон «Про інформацію», який конкретизував норму про те, що право на інформацію забезпечується шляхом «надання в установленому порядку доступу до інформації шляхом створення в державних органах спеціальних інформаційних служб і систем» За словами В. Бебика, формування корпусу державних прес-служб відбувалося в три етапи. Перший етап завершився у 1995 році і характеризувався кількісним насиченням кадрів преси та інших установ, що виконують функції зв'язків з громадськістю, професіоналами [35, с. 47].

Методи взаємодії з громадськістю можуть бути: прес-реліз, анонс, брифінг, конференції, інтерв'ю, газетні реклами, громадські слухання, опитування громадської думки, виклад матеріалу на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування чи державних органів.

Брифінги являють собою короткі презентації для обраних офіційних представників або ЗМІ, аби вони були проінформовані про хід виконання конкретної програми.

Прес-релізи в свою чергу – короткі повідомлення, які містять важливу інформацію чи новину для широкої аудиторії.

Друковані презентації та інформаційні матеріали дають змогу контролювати процес створення позитивного іміджу державних органів влади [50].

Як показує практика, позитивні результати досягаються через безпосередню взаємодію влади з громадськістю, на основі прямого спілкування. Враховуючи це потрібно практикувати використання гарячої лінії для прийому населення, вирішення нагальних питань. За таким принципом слід вказувати номери служби, за якими громадяни зможуть отримати необхідну інформацію. Особливе значення у регулювання взаємодії з громадськістю відіграє прийом громадян відповідними взаємовідносинами та робота зі громадськими зверненнями.

З огляду на вищезазначене, для ефективної взаємодії між громадськістю та органами публічної влади потрібно налагодити активні позиції кожної зі сторін, які полягають:

– забезпечення інформаційної відкритості з боку органів публічної влади, своєчасного інформування про підготовку суспільно-політичних рішень, спонукання людей до дій відповідно до змісту інформаційних повідомлень, формування індивідуальної та колективної свідомості [24, с.4].

– публічне управління, громадська експертиза, моніторинг та консультації з громадськістю з питань, що мають пріоритетне значення для суспільства (оцінка ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів, прийняття рішень органами влади у сфері регуляторної політики, виконання

загальнодержавних програм, програм державного та місцевого розвитку, стратегічних документів, планів, секторальних, галузевих та регіональних програм розвитку тощо); механізми формування програм тощо) механізми формування ефективної системи «зворотного зв'язку» через пресу;

- достовірне інформаційне наповнення;

- розбудова громадської спроможності організацій громадянського суспільства, зокрема інформаційно-просвітницької, експертно-аналітичної, активізація заходів, пов'язаних з реалізацією правозахисних функцій, активізація громадянської дії, ініціативності та спеціальних навичок у спілкуванні з владою [56].

Успішне вирішення цих питань дозволить створення цілісної системи інформування громадськості про функціонування органів державної влади; наявність об'єктивних даних, що характеризують громадську думку щодо різних складових життєдіяльності владних структур; можливість адекватного врахування громадської думки при прийнятті рішень органами влади; підвищення громадянської активності населення; залучення населення до процесу вирішення місцевих проблем; громадське обговорення прийнятих нормативно-правових актів [54].

### **3.2. Основні моделі взаємодії органів державної влади з громадськістю**

Ми розуміємо, що в основі взаємодії влади державних органів з громадськістю мають бути двосторонні відносини. Робота служб роботи з громадськістю повинна спрямовуватись на організації діяльності органів та посадових осіб для того аби їх робота була прозорою, відкритою для громадськості, забезпечувала співробітництво, надавала роз'яснення мотивів

прийнятих рішень, доносила до громадськості основні положення соціально та економічної політики та стратегію на майбутнє.

На практиці дані цілі можна досягти за такими формами:

- аналіз громадської реакції на рішення, які прийняті чи мають прийнятись;
- взаємодія з ЗМІ;
- участь у вирішенні спільних питань та спільних діях, щоб реалізувати спільні потреби та інтересів громадян;
- розгляд та вирішення справ через звернення громадян до державних органів.

Звісно, даний перелік форм публічної інформаційної діяльності не обмежується, й кожен орган державної влади може формувати власну систему формування громадськості та структуру органів, що виконують ці функції [51, с. 66-70].

Виходячи з цього можна запропонувати такі моделі взаємодії інститутів влади з громадськістю.

Перша модель, яка полягає в інформуванні громадськості про діяльність органів влади. Цим замаються прес-служби, відділи зв'язку із ЗМІ, політичні партії та громадські організації.

Інформація, що розповсюджується за допомогою цих підрозділів, несе лише односторонній характер адже вона може дозуватись з метою створення позитивного іміджу представників органів державної влади із використанням методів пропаганди. Цю модель ще можна назвати «асиметричною», оскільки в ній відсутній належний зворотній зв'язок з громадськістю. Адже односторонність інформаційного потоку унеможлиблює повністю виконувати функції. і не виправдовує демократичних очікувань громадськості [52].

Друга модель включає використання не лише відомих пропагандистських методів та прийомів для поширення позитивної інформації про власну діяльність, а також використовуються спеціальні технології, що здатні перекувати, переш за все ту частину громадськістю на яку саме це зорієнтовано.

Цю модель можна назвати «двосторонньою асиметричною», так як в ній до уваг береться реакція тієї частини громадян, на яку вона була цілеспрямована [28, с. 295-361].

Третя модель показує не лише регулятивне інформування з боку органів влади з метою покращити взаємодію між владою та громадськістю, але й слугує для своєчасного запобігання конфліктів та координації своєї діяльності відповідно суспільних інтересів. Враховуючи даний опис цю модель можна назвати «двосторонньою симетричною». Так як у ній використовуються методи, що точно відповідають інтересам демократичного суспільства.

Цю модель взаємодії можна вважати найефективнішою порівняно з попередніми. Це пояснюється тим, що якщо влада стабільна та відкрита до діалогу з громадськістю та не боїться звинувачень у своїй некомпетентності або неефективності, вона може використовувати довіру громадськості і покладатись на неї, не потребуючи і повного виправдання своїх дій.

Одним з найскладніших завдань муніципальних зв'язків з громадськістю є організація внутрішніх зв'язків з громадськістю. Фахівцям з і зв'язків з громадськістю доводиться стикатись з недовірою та небажанням спрацювати з боку деяких обраних представників влади по відношенню до фахівців зі зв'язків з громадськістю. Іншою важливою причиною, що заважає організації ефективної роботи в органах влади є відсутність корпоративного духу в колективі муніципальних органів влади. Службовці повні діяти як згуртований колектив. Однак проблема слабкої організації культури також є актуальною й сьогодні [17, с. 87].

Зміст культури муніципального управління повніше розкривається через її соціальну спрямованість, а також особисту культуру та стиль керівництва, що впливає на морально – психологічний клімат, умови управлінської праці, взаємини між людьми. Головним механізмом відтворення та трансляції культури в органах місцевого самоврядування є людська індивідуальність особи, яка має статус муніципального службовця [27, с. 21-27].

Оптимізація зв'язків з громадськістю та всебічне проникнення управлінської культури через муніципальних службовців є важливими умовами формування громадськості, що взаємодіє щ правовою державою та муніципальним саморегулюванням у здійсненні муніципального управління [22, с.178].

Це означає, що служба публічної інформації повинна бути пов'язана з діяльністю інших структурних і функціональних підрозділів як всередині одного державного органу так між їхніми підрозділами. Гарних результатів можна досягти лише тоді коли внутрішні та зовнішні характеристики поєднуються. Тому діяльність працівників інформаційного підрозділу органу місцевого самоврядування повинен включати організацію внутрішніх зв'язків з громадськістю та заходи з формування сприятливої репутації органу влади у зовнішньому середовищі. Обидві складові повинні включати організацію системи.

Основними завданнями служби публічної інформування громадськості є:

- забезпечення публічності та відкритості в роботу органів влади та їх працівників та інформування громади.
- формування сприятливого іміджу органів влади та їх посадових осіб в очах громадськості.

В даному розділі, опираючись на дослідженій теорії та практичному досвіді діяльності органів влади у сфері взаємодії з громадськістю, можна запропонувати такі рекомендації аби вдосконалити їх діяльність:

- створити таку структуру як службу зв'язків з громадськістю;
- проводити аналітичні дослідження для розробки стратегії діяльності у сфері взаємодії з громадськістю та визначати цілі й завдання;
- дослідити нові підходи та застосувати нові технології в процесі реалізації заходів зі взаємодіє з громадськістю для того аби сформувати сприятливу громадську думку про діяльність органів влади;

Для забезпечення успішної взаємодії з громадськістю владі на місцях потрібно регулярно проводити оцінку потреб та інтересів громадян. Можна здійснювати моніторинг суспільно-політичного процесу, а потім періодично

здійснювати його в подальшому. Сам моніторинг повинен здійснюватися відповідно наступних етапів:

- визначати кількісний та якісний склад населення;
- проводити соціологічні опитування з актуальних питань;
- аналізувати отримані результати.

«До здійснення моніторингу державної регіональної політики можуть бути залучені асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, агенції регіонального розвитку, створені відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики», наукові установи, громадські об'єднання.»

В результаті проведення моніторингу основні результати оцінювання та висновки викладаються в стислому вигляді та включають оцінку ефективності та результативності, також сталості результатів дослідження питань взаємодії органів влади з громадськістю або реалізації державної регіональної політики. Вони розробляються на підставі отриманих даних та результатів їх аналізів.

## **ВИСНОВКИ**

З аналізу даного дослідження можна визначити що, теорія поділу влади бере свій початок з античності і стала логічним продовженням розвитку політико-правової думки, що виникла в 17 столітті. На кожному етапі історичного розвитку суспільства існували різні уявлення про оптимальну модель поділу влади в



державі. На формування тих чи інших ідей значною мірою впливали духовність суспільства, цінності, що панували в суспільстві, розвиток конституціоналізму, демократії, верховенства права та принципу законності, а також конкретно-історичні умови, що існували на певних етапах розвитку суспільства. Сутність принципу поділу влади полягає в організаційному та інституційному поділі єдиної державної влади на три відносно самостійні гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Принцип полягає в тому, що поділ єдиної державної влади на три відносно самостійні гілки запобігає можливості зловживання владою та виникненню тоталітарного державного управління. У загальній системі державної влади кожна гілка влади має своє місце і виконує лише свої завдання та функції.

Метою принципу поділу влади є розподіл і збалансування державної та управлінської влади між різними державними органами, встановлення взаємного контролю та усунення можливості узурпації влади, тобто зосередження всіх або більшої частини повноважень в руках одного державного органу або конкретної посадової особи, що унеможлиблює свавілля. Тристороння форма влади в демократичній державі є специфічною формою політики, яка виражає владу та інтереси народу. Будучи «розділеною», влада в державі повинна залишатися цілісною і єдиною. Поділ влади - це специфічна структура, яка гарантує збереження єдності влади в державі.

Основна вимога поділу влади полягає в тому, що окремі державні органи, виокремлені за своїми функціями, мають бути відокремленими і незалежними один від одного, чітко визначені їхні спеціальні повноваження і правові форми діяльності, вони повинні взаємно впливати, взаємно врівноважувати, взаємно стримувати і взаємно контролювати один одного. На сучасному етапі держава, яка не забезпечує принцип поділу влади, не може вважатися демократичною. Необхідною умовою існування демократії є те, що жоден державний орган не має монополії на владу, саме тому демократія не повинна допускати змішання поділу влади. Поділ влади не слід розуміти як конфлікт між різними гілками влади. Помилково думати, що жодна гілка влади не може перебрати на себе функції

іншої, і кожна з них не може діяти незалежно, не враховуючи дії іншої. Усі гілки влади повинні доповнювати одна одну і підтримувати необхідні зв'язки та узгодженість у прийнятті рішень. Таким чином створюється так звана політична структура, здатна принести максимальну користь суспільству в цілому і кожному окремому громадянину.

Європейський вимір адміністративних структур дає підстави для розуміння сутності терміну через призму явищ і процесів, що відбуваються насамперед у Європейському Союзі. Основними компонентами цих структур є специфічні адміністративні одиниці, для яких характерним є збереження автономії та незалежності в процесі виконання адміністративних функцій, встановлення вертикальних і горизонтальних зв'язків між ними, а також важливість розвитку адміністративних систем для їх належного функціонування. Ці елементи адміністративних структур в Європейському Союзі допомагають досягти високого рівня соціальної стабільності.

Європейський адміністративний простір включає в себе Європейські принципи державного управління, спільні норми та принципи європейського адміністративного права, спільні цінності та принципи організації державної служби, процедури та механізми координації політики, розробки та імплементації урядових рішень, спільні стандарти та процедури.

Сьогодні принципи концепції поєднують у собі принципи Європейського державного управління та Європейського адміністративного простору. До них належать надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, підзвітність, ефективність і результативність. Через широкий спектр їх застосування та інтерпретації, їх розуміння іноді розширюється за рахунок інших правових принципів, які відіграють похідну роль.

Застосування європейського підходу до функціонування адміністративних структур проявляється в багатьох європейських країнах та інших регіонах. За останні два десятиліття в багатьох країнах світу відбулася хвиля міжнародних адміністративних реформ. Досвід європейського врядування має вирішальне

значення для європейського вибору України та сучасного стану розвитку адміністративної системи України.

Розвиток зв'язків з громадськістю ґрунтується на довірі та послідовності дій з боку місцевої влади, яка повинна дотримуватися принципу відповідності слова і діла. Тому для забезпечення належної взаємодії з громадянами владі необхідно передбачити процедури налагодження таких відносин. Це робиться шляхом збору та систематизації інформації, вивчення громадської думки та визначення певних пріоритетів, які узгоджуються з баченням влади та громадян.

Закритість, недостатня публічність та занедбаність місцевих органів влади походить з низької кадрової спроможності вирішувати найгостріші проблеми населення і майже завжди є характерною рисою місцевої влади, яка не є відкритою для громадськості, а закриті форми управління ігнорують реальні потреби населення.

Крім того, управлінські рішення часто не узгоджуються з життєвими інтересами громадян. Саме тому для органів державної влади стала важливою взаємодія зі службами зв'язків з громадськістю один одного. Відділи зв'язків з громадськістю державних установ як на центральному, так і на місцевому рівнях відповідають за єдину комунікацію та імідж.

Впевнено можна стверджувати, що зв'язки з громадськістю в системі публічного управління є надзвичайно актуальними та важливими. Вони є відповідальною і важливою сферою діяльності органів державної влади, яка передбачає інноваційні технології в реалізації інформаційної взаємодії. Спілкування не може бути продуктивним без відкритих, чесних та доброзичливих взаємовідносин між державою та населенням. Слід зазначити, що невід'ємною складовою органу влади є зв'язки з громадськістю які спрямовані не тільки на формування і підтримання власного позитивного іміджу, а й на всю систему органів влади.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Адміністративне право України: підручник / [Бітяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. та ін.]; за ред. Ю. П. Бітяка. – Харків : Право, 2001.- 528 с.
2. Американський та європейський підходи до державного управління.  
Режим доступу : <https://studfile.net/preview/3365588/page:23/>

3. Аристотель. Політика / Аристотель // Аристотель. Зібрання творів : в 4 т. / Аристотель. - пер. з давньогрец. - М. : Думка, 1976-1983. - Т. 4. - 1983. - 38-52 с.
4. Грушевський М. Звільнення Росії й українське питання: статті та нотатки. Санкт-Петербург, 1907. - 231 с.
5. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження. Львів: ЛьвДУВС, «Край», 2008. - 468 с.
6. Дашковська О. Р. Теоретичні аспекти розподілу влад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 1997. - 177 с.
7. Дежавне управління. Том 2. Європейський Союз як лідер модернізації державного управління. Режим доступу : <http://e-pidruchniki.com>
8. Дороті Доті. Паблісіті и PR. – М. : Філін, 1996ю - 288 с.
9. Драгоманов М. Вільний Союз – Вільна Спілка. Досвід української політико-соціальної програми. Женева, 1884. - 111 с.
10. Європейська конвенція з прав людини. Режим доступу : [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ukr.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ukr.pdf)
11. Європейське врядування : Біла книга. Режим доступу : <http://upi.org.ua>
12. Євтушенко О. Державне управління. Частина 1. Основи теорії державного управління / О. Євтушенко, В. Андріяш // Миколаїв. 2013 268 с.
13. Загорський В.С., Телешун С.О. Енциклопедія державного управління. Львівській регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Т.8., 2013. - 334 с.
14. Конституційні акти Європейського Союзу. - К. : Юстініан, 2005. - Ч. 1.
15. Конституційно-правовий статус Верховної Ради в Україні. Режим доступу : [https://arm.naiu.kiev.ua/books/konst\\_pu/rozdil/rozdil8.html](https://arm.naiu.kiev.ua/books/konst_pu/rozdil/rozdil8.html)
16. Конституція – що це таке простими словами? Режим доступу : <https://termin.in.ua/konstytutsiia/>
17. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013.- 96 с.

18. Конституція України від 28 червня 1996р. № 30 (зі змінами та допов.). Відомості Верховної Ради України. 2019. № 38. - 160 с.
19. Конституція України. Розділ 1. Загальні засади. Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
20. Конституція України. Розділ 6. Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади. Режим доступу : [http:// zakon.rada.gov.ua/](http://zakon.rada.gov.ua/)
21. Конституція України/Електронний текст. Розділ 5. Президент України – Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua/](http://zakon.rada.gov.ua/)
22. Королько В.Г., Некрасова О.В. Зв'язки із громадськістю Наукові основи, методика, практика: підручник. – К. : Вид.дім «Києво-Могилянська академія», 2009. - 831 с.
23. Кравців О. Р Формування інституту розподілу влади в Україні у ході конституційного процесу (1990–1996 рр.). Вісник Запорізького юридичного інституту. 2004. № 3(28). - 37–44 с.
24. Ладонько Л. С., Михайловська Е.В., Кунденко А.В. Децентралізація державного управління як основа публічного менеджменту на місцевому рівні. Актуальні проблеми державного управління. Харків, 2016. – №2 (50). - 1-5 с.
25. Леванчук О. М. Принцип розподілу державної влади // Конституція України. Відомості Верховної Ради України, 1996 р // Вісник Хмельницького інституту управління та права. - 2008. - № 6. - 18-26 с.
26. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні. Державне управління : удосконалення та розвиток № 8. – 2011. Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313>
27. Малаш С.М. Проблематика взаємовідносин між органами виконавчої влади та громадськістю. Державне управління: теорія та розвиток. 2017. № 9. 21-27 с.
28. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Ефективність державного управління: Зб.наук.пр. – Вип. 43. 2015. - 295-361 с.

29. Матузов М., Малько О. Теорія прав і прав : Підручник, 2004. Розділ 6 «Про принцип «не заборонено законом дозволено»».
30. Мех О. Служби з зв'язків з громадськістю в органах виконавчої та законодавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України : автореф. дис. ... канд. філол. наук : 10.01.08 «Журналістика». Київ, 2004. - 20 с.
31. Нерсисянц В.С. Політичне вчення Дав. Греції / В.С. Нерсисянц. - М. : Наука, 1979. - 263 с.
32. Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС. Вісник Національної академії державного управління. 2010. № 2. 22-30 с.
33. Основи теорії державного управління – Режим доступу : <https://moodle.znu.edu.ua/>
34. Платон. Держава / Платон // Платон. Збірання творів : в 3 т. / Платон - пер. з давньогрец. - М. : Думка, 1970-1971. - Т. 3. - 1971. - 80-416 с.
35. PR в органах державної влади та місцевого самоврядування : Моногр. / О.В. Бабкіна, В.В. Басалюков, В.М. Бебик та ін.; За заг. ред. В.М. Бебіка, С.В. Куніцина. Київ; Сімферополь: МАУП, 2003. - 235 с
36. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII // [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.
37. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII// Розділ 1. Засади організації судової влади. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [https://minjust.gov.ua/m/str\\_30953](https://minjust.gov.ua/m/str_30953)
38. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 7-№ 1402-VIII// Розділ 2. Суди загальної юрисдикції. Глава 1. Організаційні засади системи судів загальної юрисдикції. Стаття 19. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [https://minjust.gov.ua/m/str\\_30953](https://minjust.gov.ua/m/str_30953)

39. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII// Розділ 2. Суди загальної юрисдикції. Глава 2. Місцеві суди. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [https://minjust.gov.ua/m/str\\_30953](https://minjust.gov.ua/m/str_30953)
40. Процюк І.В. Поділ та єдність державної влади. Державне будівництво та місцеве самоуправління. Харків : Право, 2007. Вип. 14. 70-76 с.
41. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи та демократії. Соціологія права. 2011. № 2.
42. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості її налагодження. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2 (21). - 190-201 с.
43. Руденко О.М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС у контексті європейської інтеграції України: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2013. - 68 с.
44. Селівон М. Конституційний принцип розподілу влад у контексті одноїмної теорії // Вісн. УАДУ, 2003. - №2. - 285-290 с.
45. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / Ольга Федорівна Скакун. – Харків : Консул, 2001. - 656 с.
46. Тарашвілі Є. Зв'язки із громадськістю у державних структурах [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.pressclub.host.ru/PR\\_Lib](http://www.pressclub.host.ru/PR_Lib).
47. Тихомирова Є.Б. Зв'язки з громадськістю. Київ : НМЦВО. 2014, - 96 с
48. Тодоров Я. Платон. Держава. Зібрання творів : в 4-х т. – Київ : Знання. –327 с.
49. Федорів У. Американські концепції парламентаризму. Вісник Прикарпатського університету. Серія "Політологія". 2015. Вип. 9. 94-102 с.
50. Форми та методи залучення громадськості : навч. посібник / Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменко. Київ : ІКЦ «Леста», 2007, - 248 с.



51. Фуртатов В.С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра. 2010. Вип. 117. 66-70 с.

52. Халецький А.В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2012. №12. Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=547>

53. Центер, Ален, Х., Брум, Глен, М. Паблік рілейшнз. Теорія та практика. М.: Видавничий дім "Вільямс". 2013.- 24-26 с.

54. Шавкун І. Г. Комунікація як ефективний інструмент забезпечення "доброго врядування" ("GOOD GOVERNANCE") / І. Г. Шавкун, Я. С. Дибчинська // Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку. - 2017. - Вип. 1. - 35-44 с. - Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnnt\\_2017\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnnt_2017_1_7).

55. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади України. Демократичне врядування. Науковий вісник. 2012. Вип. 9. Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com>

56. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/881/>.

57. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (відп.ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н-П. - 720 с.

58. D'Orta C. What Future for the European Administrative Space? 41-st Meeting pf the European Directors General Responsible for Public Administration, Rome, 2-3 December, 2003/ European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands // <http://www.eipa.nl>