МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ, СПОРТУ ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: Організація взаємодії органів публічної влади з громадськістю як основа політичної і господарської стабільності

Здобувача вищої освіти II курсу, МПАз-22-1 групи,
спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування,
освітня програма «Регіональне управління та самоврядування».

_____ Спанчак Катерина Михайлівна
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник _____ Мельник Сергій Степанович, к.е.н., доцент кафедри

Керівник освітньо-професійної програми _____ Близнюк Андрій Станіславович, д.н.держ.упр., доцент, професор кафедри

Допущено до захисту за рішенням кафедри менеджменту та публічного управління
протокол від «25» січня 2024 № 4

Т.в.о. завідувача кафедри менеджменту та публічного управління _____ Близнюк Андрій Станіславович, д.н.держ.упр., доцент, професор кафедри

Ірпінь – 2024

Реєстрація № 20 05 02 2024 _____
(дата) (підпис відповідальної особи)

Результати перевірки до захисту 19.01.2024
(до захисту / на доопрацювання) (дата) (підпис)

Результат захисту 5 (відмінно) / 92 бали 20 02 2024 _____
(оцінка) (дата) (підпис)

Голова комісії: _____ Я. Л. Варшавець
(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії:

_____ А. С. Гнідюк
(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ Н. В. Грабовенко
(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ М. В. Десятниченко
(підпис) (ініціали, прізвище)

БЛАНК ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: голови комісії, членів комісії, секретаря,
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1.Доповідь	від 0 до 10	10		І.Л. Варшавець
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	4		А.С. Бищик
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	24		Н.В. Грабовенко
4. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	8		М.В. Гуслинський Ю.І. Сиїсько
РАЗОМ БАЛІВ	від 0 до 50	46		
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	від 0 до 100	92		

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЄКТС

Оцінка за 100- бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЕКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря, (підпис)
92	A	5	20.02.2024	І.Л. Варшавець А.С. Бищик Н.В. Грабовенко М.В. Гуслинський Ю.І. Сиїсько

Правила переведення оцінок до національної шкали та шкали ЕКТС

Оцінка за 100-бальною	Оцінка за шкалою	Оцінка за національною шкалою
90-100	A	5 (відмінно)
80-89	B	4 (добре)
70-79	C	
60-69	Б	3 (задовільно)
50-59	E	
35-49	ЄХ	2 (незадовільно)

Факультет соціально-гуманітарних технологій та менеджменту
Кафедра соціальної філософії та управління
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Освітня програма «Регіональне управління та самоврядування»

Затверджую
Завідувач кафедри соціальної філософії та управління
Л.В. Чупрій
«_____» грудня 2022 р.

Завдання на кваліфікаційну роботу
здобувачу вищої освіти
Спанчак Катерина Михайлівна
(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема випускної кваліфікаційної (дипломної) роботи
Організація взаємодії органів публічної влади з громадськістю як основа політичної і господарської стабільності

Затверджена наказом ректора від « 13 » 02. 2023 № 198
2. Строк здачі закінченої роботи 05.02.2024
3. Цільова установка

Мета роботи є теоретичне визначення та прикладний аспект розкриття взаємодії органів публічної влади з громадськістю як основи політичної та господарської стабільності регіонів України.

Об'єктом дослідження є організаційний механізми взаємодії органів публічного влади з громадянськістю.

Предметом дослідження є напрями взаємодії та розвитку механізмів взаємодії органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства.

База дослідження – діяльність Миколаївської обласної ради (2016-2020 рр.).

Вихідні дані до роботи

Перелік графічного матеріалу Рис. 2.1. Архітектоніка та взаємозв'язок тримальних та триманих частин в структурі публічного управління, Рис. 2.2. Комплексний механізм формування, функціонування та розвитку взаємодії ГС та владних інституцій, Таблиця 2.1. Методи та інструменти розвитку взаємодії ГС з державним сектором і бізнесом на умовах ППП.

Зміст кваліфікаційної роботи (перелік питань за кожним розділом) РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПОНЯТТЯ ТА ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ, 1.1. Основи взаємодії органів публічної влади з громадськістю в системі державного управління України, 1.2. Форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю, РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН

ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСКІСТЮ ЯК О
СТАБІЛЬНОСТІ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ, 2.1. Механізми співпраці органів державної
організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної
сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, 2.2. Сучасний стан ор
взаємодії публічної влади з громадськістю в Україні, 2.3. Аналіз застосування форм
демократії в Миколаївській області, РОЗДІЛ 3. ІНТЕГРАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЦІННО
ОСНОВА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..

Календарний план виконання роботи

№ п/п	Назва етапів виконання кваліфікаційної роботи	Строк виконання		Пр
		За планом	Фактично	
1.	Вибір теми, вивчення літературних джерел, постановка проблеми та складання плану роботи	28.11.2022	28.11.2022	
2.	Підготовка першого розділу роботи та подання його керівнику	26.06.2023	26.06.2023	
3.	Підготовка другого розділу роботи та подання його керівнику	20.12.2023	20.12.2023	
4.	Підготовка третього розділу роботи та подання його керівнику	25.12.2023	25.12.2023	
5.	Підготовка вступу та формування висновків, списку літературних джерел. Оформлення роботи згідно вимог ДПУ та подання її керівнику	28.12.2023	28.12.2023	
6.	Доопрацювання робити з урахуванням зауважень керівника	до 20.01.2024	20.01.2024	
7.	Отримання відгуку керівника	29.01.2024	29.01.2024	
8.	Отримання зовнішньої рецензії	31.01.2024	31.01.2024	
9.	Попередній захист роботи	22.01.2024 23.01.2024 24.01.2024	23.01.2024	
10.	Перевірка роботи на унікальність	25.01.2024	25.01.2024	
11.	Допуск кваліфікаційної роботи до захисту зав.каф.	до 05.02.2024		
12.	Захист роботи	16.02.2024 19.02.2024 20.02.2024		

Дата видачі завдання «14» 01 2023 р.

Керівник випускної кваліфікаційної роботи _____ (підпис) С.С. Мельник (прізвище, ініціали)

Керівник освітньо-професійної програми _____ (підпис) А.С. Близнюк (прізвище, ініціали)

Завдання до виконання отримав здобувач вищої освіти _____ (підпис) К.М. Спанчак (прізвище, ініціали)

ANNOTATION

____ Organization of interaction between public authorities and the public as a basis for political and economic stability

The purpose of the qualification work is the theoretical definition and applied aspect of revealing the interaction of public authorities with the public as the basis of the political and economic stability of the regions of Ukraine.

Tasks:

- outline the basics of interaction between public authorities and the public in the system of public administration of Ukraine;
- reveal forms of interaction between public authorities and the public;
- to show the mechanisms of cooperation between state authorities and civil society organizations in the context of the implementation of the National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine;
- highlight the current state of the organization of interaction between public authorities and the public in Ukraine;
- to analyze the application of forms of local democracy in the Mykolaiv region;
- to reveal the peculiarities of the integration of European values - the basis of the interaction of public authorities in Ukraine.

The object of the study is the organizational mechanisms of interaction between public authorities and citizenship.

The subject of the research is directions of interaction and development of mechanisms of interaction between public administration bodies and institutions of civil society.

The basis of the research is the activities of the Mykolaiv Regional Council (2016-2020).

Based on the results of the research, conclusions were formulated and reasonable proposals were made.

Obtained results. The theoretical provisions developed in the research have been brought to the level of concrete proposals that can be implemented in the domestic practice of state administration regarding the cooperation of authorities, as well as to ensure the teaching of the educational discipline "Public administration and administration", "State and regional administration".

The qualification work contains __76__ pages, _1_ tables, _2 figures, a list of used sources with _31_names, 3 appendices.

Keywords: public authority, civil society, communication and information activities, public hearings, National strategy for promoting the development of civil society.

The year of completion of the thesis is 2022-2024.

The year of job protection is 2024.

.

АНОТАЦІЯ

____ Організація взаємодії органів публічної влади з громадськістю як основа політичної і господарської стабільності

Метою кваліфікаційної роботи є теоретичне визначення та прикладний аспект розкриття взаємодії органів публічної влади з громадськістю як основи політичної та господарської стабільності регіонів України.

Завданнями:

- окреслити основи взаємодії органів публічної влади з громадськістю в системі державного управління України;

- розкрити форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю;

- показати механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні;

- висвітлити сучасний стан організації взаємодії публічної влади з громадськістю в Україні;

- проаналізувати застосування форм місцевої демократії в Миколаївській області;

- розкрити особливості Інтеграція європейських цінностей – основи взаємодії органів публічної влади в Україні.

Об'єктом дослідження є організаційний механізми взаємодії органів публічного влади з громадянськістю.

Предметом дослідження є напрями взаємодії та розвитку механізмів взаємодії органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства.

База дослідження – діяльність Миколаївської обласної ради (2016-2020 рр.).

За результатами дослідження сформульовано висновки та зроблено обґрунтовані пропозиції.

Одержані результати Розроблені в дослідженні теоретичні положення доведені до рівня конкретних пропозицій можуть бути реалізовані у вітчизняній практиці державного управління щодо співпраці органів влади, також для забезпечення викладання навчальної дисципліни «Публічне управління та адміністрування», «Державне та регіональне управління».

Кваліфікаційна робота містить __76__ сторінок, _1_ таблиць, _2_ рисунків, список використаних джерел з _31_ найменування, _3_ додатків.

Ключові слова: публічна влада, громадянське суспільство, комунікативно-інформаційна діяльність, громадські слухання, Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства.

Рік виконання дипломної роботи 2022-2024.

Рік захисту роботи 2024.

ЗМІСТ

ВСТУП **11**

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПОНЯТТЯ ТА ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ **15**

1.1. Основи взаємодії органів публічної влади з громадськістю в системі державного управління України 15

1.2. Форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю 23

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСКІСТЮ ЯК ОСНОВИ СТАБІЛЬНОСТІ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ **33**

2.1. Механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 33

2.2. Сучасний стан організації взаємодії публічної влади з громадськістю в Україні 43

2.3. Аналіз застосування форм місцевої демократії в Миколаївській області 53

РОЗДІЛ 3. ІНТЕГРАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ - ОСНОВА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ **59**

ВИСНОВКИ **67**

СПИСОК ВИКОИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ **72**

ДОДАТКИ **76**

ВСТУП

Це пов'язано з тим, що політичні, правові чи соціально-економічні перетворення не можуть досягти очікуваних результатів і ключових цілей без тісної співпраці та взаємодії з громадянським суспільством, а отже, і без його підтримки.

Однак протягом тривалого часу уряди розглядали організації громадянського суспільства як такі, що скоріше заважають, ніж впливають на роботу органів влади. Поступовий зсув у ставленні до сприйняття громадянського суспільства як незамінного та цінного партнера влади був зумовлений необхідністю зупинити падіння довіри до державних інституцій та подолати прірву між громадянами та владою, яка дедалі збільшується.

Сьогодні в Україні існує низка суперечностей, зумовлених об'єктивними та суб'єктивними чинниками, які потребують подальших зусиль як науковців, так і практиків у сфері формування безконфліктного та продуктивного середовища, створення платформи мотиваційних умов для ефективної взаємодії між адміністративними інституціями та організаціями громадянського суспільства. Слід звернути увагу на вищезазначені моменти. Налагодження взаємодії між суспільством і державою як перехід до дій на засадах верховенства права, а також те, що основним призначенням організацій громадянського суспільства є пріоритетність інтересів і потреб громадян, є засобом пошуку компромісу та вироблення спільного бачення, що уможливлює широке демократичне представництво запитів громадян, інтересів усіх сторін. Вони є засобом, за допомогою якого приймаються владні та управлінські рішення, що враховують інтереси всіх сторін та вирішують існуючі проблеми. Тому важливо шукати шляхи розвитку механізмів взаємодії між адміністративними органами та інститутами громадянського суспільства.

Громадянське суспільство є невід'ємною складовою функціонування демократичних інститутів і механізмів, що забезпечують стабільність політичної та соціально-економічної системи в будь-якій країні і сприяє виробленню надійної та збалансованої державної політики. Успішна співпраця між органами влади та організаціями громадянського суспільства залежить від створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства.

Концепція єдності та співпраці між органами державної влади та громадянським суспільством у розробці, реалізації та моніторингу державної політики, що безпосередньо стосується суспільних інтересів, є однією з ключових ознак сучасної держави, яка служить своїм громадянам. Останніми роками в європейських країнах, у тому числі в Україні, відбувається комплексна оцінка ролі та функціонування організацій громадянського суспільства. Уряди переглянули свої відносини з громадянським суспільством з метою забезпечення більш ефективної участі громадян у процесах прийняття рішень та вдосконалення державної політики у сфері надання соціальних послуг у багатьох сферах - від боротьби з безробіттям до покращення освіти.

Значний внесок у розвиток теорії, організації та методології взаємовідносин держави і громадянського суспільства зробили вітчизняні та зарубіжні дослідники: Є. Бородін, О. Грисенко, В. Ємельянов, О. Корнієвський, Т. Крушеліницька, А. Мігуненко, О. Полішкарова, Дж. Свіфт, Ю. Сурмін, В. Тертичка, О. Турій (функціональні проблеми держави та неурядових організацій), Т. Бєльська, О. Горбань, М. Ільїн (проблеми формування громадянського суспільства та роль неурядових організацій у цьому процесі), Л. Антонова, Є. Архипова, Т. Бєльська, А. Буханевич, О. Євтушенко, О, Д. Ємець, Ю. Ковбасюк, А. Колодій, С. Сорока (розробка концептуальних засад взаємодії адміністративних інституцій).

Все це зумовило формування мета та завдань кваліфікаційної роботи.

Метою кваліфікаційної роботи є теоретичне визначення та прикладний аспект розкриття взаємодії органів публічної влади з громадськістю як основи політичної та господарської стабільності регіонів України.

Завданнями:

- окреслити основи взаємодії органів публічної влади з громадськістю в системі державного управління України;

- розкрити форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю;

- показати механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні;

- висвітлити сучасний стан організації взаємодії публічної влади з громадськістю в Україні;

- проаналізувати застосування форм місцевої демократії в Миколаївській області;

- розкрити особливості Інтеграція європейських цінностей – основи взаємодії органів публічної влади в Україні.

Об'єктом дослідження є організаційний механізми взаємодії органів публічного влади з громадянськістю.

Предметом дослідження є напрями взаємодії та розвитку механізмів взаємодії органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства.

База дослідження – діяльність Миколаївської обласної ради (2016-2020 рр.).

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є загально-філософський та загальнонауковий метод пізнання явищ і процесів в адміністративній системі, індукція та дедукція, теоретичне узагальнення, аналіз і синтез, групування, абстрагування та метод аналогії. Стан наукового дослідження діалектики взаємовідносин держави і громадянського суспільства визначався за допомогою методів бібліографування, групування

та узагальнення. Для розробки понятійно-категоріального апарату дослідження використовувалися методи групування, систематизації, індукції та дедукції, аналізу та синтезу.

Методи моделювання, аналогії, абстрагування, аналізу, синтезу, індукції та дедукції лягли в основу запропонованої моделі розвитку механізмів взаємодії органів влади та організацій громадянського суспільства.

Оцінка існуючої практики взаємодії адміністративних органів з неурядовими організаціями здійснювалася за допомогою методів спостереження за соціальними явищами, методів аналізу і синтезу, групування та узагальнення. Методологічною основою розвитку інформаційно-комунікаційних механізмів взаємодії та напрямів впровадження сучасних технологій є методи аналізу та інтеграції, групування, моделювання, індукції та дедукції.

Інформаційну базу дослідження склали наукові матеріали (монографії, дисертації, наукова філософія, матеріали науково-практичних конференцій та семінарів вітчизняних і зарубіжних учених з проблем удосконалення механізмів взаємодії органів управління з неурядовими організаціями), офіційні документи (нормативні документи Ради Європи з питань підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні та інших країнах).

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПОНЯТТЯ ТА ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

1.1. Основи взаємодії органів публічної влади з громадськістю в системі державного управління України

Важливу роль у розвитку українського суспільства відіграє поінформованість громадськості про процеси, що відбуваються в Україні. Громадяни України мають право на отримання інформації про діяльність органів влади на всіх рівнях. У розвинених демократичних країнах влада своєчасно надає таку інформацію громадськості. Ефективна комунікація між владою та громадянами набуває все більшого значення для розвитку громадянського суспільства.

Підтримка громадськістю урядових та законодавчих ініціатив є важливим показником та елементом національного розвитку. Відповідно, участь громадян, їхня поінформованість та сприйняття соціально-економічних процесів, що відбуваються в країні, є індикаторами успішності національних реформ. Тому існує нагальна потреба у налагодженні партнерських відносин з організаціями громадянського суспільства з метою надання можливості громадянам брати участь у формуванні державної політики та налагодження конструктивного діалогу між владою та громадянами для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів влади.

Слід зазначити, що діяльність у сфері публічної інформації має ґрунтуватися на принципах партнерства та взаємної вигоди для досягнення цілей, пов'язаних із соціально-економічним розвитком країни та всебічним забезпеченням прав і свобод людини і громадянина.

Діяльність органів місцевого самоврядування, пов'язана з організацією інформування громадськості та, відповідно, участі громадян в управлінні державними процесами, має великий потенціал для реалізації низки напрямів, форм, методів та інструментів науково обґрунтованого державного управління. Цей комплекс можна розглядати як ефективний механізм налагодження та підтримки комунікації і співпраці між органами влади та місцевими соціальними групами з метою надання якісних адміністративних послуг мешканцям відповідних регіонів. Правильна і належним чином організована система та принципи зв'язків з громадськістю дозволяють місцевій владі забезпечити публічність, відкритість та прозорість у процесах прийняття рішень.

Система взаємовідносин між владою, виконавчою владою та громадськістю є одним з найважливіших індикаторів суспільного розвитку та демократії. Відомо, що чим активніше і повніше влада дозволяє масам брати участь у суспільно-політичному процесі, тим вона є більш демократичною та ефективною. Для того, щоб оцінити реальну взаємодію між громадською думкою та різними типами влади, російський академік О. Іванов пропонує уявити крайні і навіть протилежні типи такої взаємодії. Російський академік поділяє такі відносини на два: патерналістські та ті, що ґрунтуються на принципі соціального партнерства.

«Перший тип взаємовідносин притаманний тоталітарним і авторитарним режимам. При патерналізмі суб’єкт влади ототожнюється з батьком великої патріархальної сім’ї, який «по-батьківськи» піклується про своїх підлеглих, а ті, своєю чергою, зобов’язані відповідати йому «синівською» відданістю і слухняністю. Тут органи влади підкоряють собі майже цілком громадську думку. Оскільки найважливішою рисою доктрини патерналізму є декларування спільних наріжних інтересів правлячих і підлеглих, є лише одна загальнонародна громадська думка, яка цілком збігається за змістом з офіційною державною політикою та ідеологією. Жодної іншої думки немає і не може бути. Якщо ж вона з’являється з

якихось причин серед певних верств населення, то її або пригноблюють, або підкоряють офіційній, загальноприйнятій думці. Нормою практичної взаємодії владних структур і громадської думки є її ігнорування владою у процесі прийняття управлінських рішень або, в кращому разі, імітація врахування і використання громадської думки» [31].

Але не все так просто. Громадська думка не завжди підпорядковується правилам логіки і часто є аморфною, нестабільною, суперечливою та пухкою. Ті, хто намагається впливати на громадську думку і формувати її, завжди уявляють, що їхні зусилля не будуть марними і що вони врешті-решт приведуть людей до очікуваного консенсусу з того чи іншого питання. Досвід показує, що громадська думка здатна ігнорувати навіть незаперечні факти, якщо вона в них не зацікавлена. Надання громадськості дедалі більшого обсягу інформації не обов'язково призводить до багатства знань або очікуваної поведінки. Громадська думка як стан суспільної свідомості відіграє проміжну роль між обізнаністю та практичними діями людей.

«Не підмінюючи жодну форму суспільної свідомості, не спираючись на організовану силу як закон, не визначаючи цілей, як це робить програма, громадська думка за допомогою специфічних засобів, шляхом схвалення або осуду, захоплення чи зневаги, акцентування інтересів, раціональної та емоційної оцінки людей і їхніх вчинків сприяє трансформації тих чи інших ідей у конкретні вчинки» [24]. Однак громадська думка залишається потужною силою в сучасному суспільстві.

«В узагальненому вигляді поняття «громадська думка» означає сукупність поглядів індивідів стосовно певної проблеми. Професор Прінстонського університету Х. Чайлзд, проаналізувавши близько 40 відомих визначень громадської думки, найбільш вдалим вважає те, яке сформулював Г. Бойл: «Громадська думка – це не назва чогось одного, а класифікація певної кількості чогось»» [30].

Щоб краще зрозуміти поняття громадської думки, необхідно розділити його на дві окремі складові: "маси" та "думки". Громадська думка - це група людей, об'єднаних спільними інтересами в певній сфері. З іншого боку, думка визнається як вираження ставлення (ATTITUDE) людини до певного питання. Коли ставлення є достатньо стійким, воно перетворюється на думку. Коли думки є достатньо стабільними, вони можуть бути вербалізовані або на них можна діяти.

Таким чином, громадська думка - це сукупність індивідуальних поглядів на спільне питання, що зачіпає інтереси групи. Іншими словами, консенсус виникає зі збігу поглядів людей на це питання.

У нашій країні багато людей об'єднані навколо дуже серйозного "питання" - влади. Громадська думка як політичний інститут бере участь у здійсненні цієї влади. Вона є важливим механізмом прийняття політичних рішень на всіх рівнях. Оскільки громадська думка є політичним інструментом, її формування є ареною боротьби за владу.

Тому боротьбу за громадську думку можна вважати невід'ємною частиною політичного процесу. У демократичному суспільстві необхідні механізми контролю громадськості за діяльністю влади. Ефективність таких механізмів визначається, в першу чергу, рівнем відкритості та прозорості влади, інформуванням громадськості про свою діяльність. Прозорість влади є одним з основоположних принципів правової держави, який гарантує участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вплив на всі стадії процесу прийняття державних рішень та відкритий доступ до повної, об'єктивної та достовірної інформації (публічної інформації), що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень. Від якості інформації, що надається громадськості про діяльність органів влади, залежить ефективність роботи цих органів.

«Нині особливо гостро постає потреба не лише в моніторингу соціального середовища, а й у впливі на свідомість громадян за допомогою інформування через налагоджені канали комунікаційного зв’язку. Набуває

гостроти та актуальності проблема встановлення дієвих зв'язків із громадськістю, що передбачають чесні, відкриті, доброзичливі взаємовідносини між органами публічної влади та населенням. Саме із цього виникає порівняно нова функція державного управління – зв'язки з громадськістю, адже влада діє ефективно, якщо її підтримує громадськість. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані інформувати населення про напрями стратегічного розвитку (політику), програми й послуги, що надаються ними, звітувати про свою діяльність і нести перед ним відповідальність» [21].

«Термін «паблік рілейшнз» (Public relations), або зв'язки з громадськістю, є порівняно новим для органів державної влади та місцевого самоврядування України. Його стали використовувати лише в останні 8–9 років, із початком економічних перетворень. «Зв'язки з громадськістю», або «громадські зв'язки», відіграють дедалі більшу роль у діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, у сфері підприємництва. Зв'язки з громадськістю, що мають понад 90-річну історію існування в демократичних країнах, дедалі впевненіше входять у життєвий простір сучасної України, поступово усвідомлюється важливість і необхідність цієї функції у процесі здійснення державного управління» [11].

«Створення підрозділів, відповідальних за зв'язки з громадськістю в органах державної влади та економічно розвинутих підприємствах України, мало місце на початку 90-х рр. як необхідність суспільних зрушень у напрямі формування економічних і політичних інститутів демократії. Але лише з моменту запровадження інституту президентства (1992 р.), коли в структурі Адміністрації Президента України була створена прес-служба глави держави, в Україні розпочався реальний процес налагодження основ зв'язків із громадськістю в органах державної влади.

Саме в той період в Законі України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. була зафіксована норма, відповідно до якої право на інформацію забезпечується «створенням у державних органах спеціальних

інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації». На думку В. Бебика, перший етап формування національного корпусу служб зв’язків із громадськістю завершився у 1995 р. Він характеризувався кількісним насиченням штатів пресових та інших служб, що здійснюють функції зв’язків із громадськістю, фахівцями» [24].

Зростання ролі засобів масової інформації та інтенсифікація потоку інформації на початку 20-го століття створили потребу в діяльності, яка об'єднує різних митців, команди та соціальні групи в єдиний процес. Так народилося поняття "зв'язки з громадськістю", що відображає різноманітність вимог до управління інформацією як бізнес-технології.

Зв'язки з громадськістю - це наука про комунікації, яка аналізує різні соціальні впливи та ставлення до певних явищ. Зокрема, паблік рілейшнз не лише аналізує явище та його соціальну природу, але й генерує методи, за допомогою яких можна пристосувати ситуацію до поставлених цілей.

Метою зв'язків з громадськістю є розробка і застосування на практиці різних підходів і методів, які дозволяють налагодити відносини 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, але й мистецтво. Діяльність фахівця по зв’язках із громадськістю завжди має творчий характер та розрахована на розробку цікавих, нестандартних методів роботи з широкою громадськістю» [27].

Різноманітність, креативність і короткостроковість характеризують фахівців зі зв'язків з громадськістю. Різноманітність означає, що фахівці зі зв'язків з громадськістю вирішують різноманітні технічні та кадрові проблеми. Креативність означає, що жодна проблема не є точно такою ж, як у минулому. Короткостроковість пов'язана з тим, що більшість завдань вимагають досить швидких і оперативних рішень.

Зв'язки з громадськістю необхідні при налагодженні та підтримці зовнішніх зв'язків з громадськістю та комунікацій; налагодженні внутрішньокорпоративних зв'язків; формуванні іміджу організації; захисті та підтримці її репутації; збільшенні попиту шляхом підвищення поінформованості; розробці та впровадженні антикризової системи комунікацій; пошуку оптимального виходу з конфліктної ситуації; вирішенні конфліктів з мінімальними втратами; формуванні та підтримці іміджу конкретної особи; налагодженні корпоративних відносин.

Важливим елементом у налагодженні зв'язків з громадськістю є форми та методи інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Для того, щоб діяльність органів місцевого самоврядування була успішною, а громадськість розуміла сутність цієї діяльності, доцільно розробляти та використовувати унікальні методи співпраці з урахуванням соціально-політичного та психологічного зовнішнього і внутрішнього середовища.

Процес організації роботи у сфері зв'язків з громадськістю складається з двох основних елементів. Перший - це розробка стратегії публічної діяльності органу місцевого самоврядування, другий - реалізація завдань цієї стратегії. Перший елемент є основним і стосується важливих для суспільства питань - вироблення ефективних рішень, що стосуються соціального середовища та рівня компетентності місцевої влади, яка їх приймає.

Довіра громадськості може бути здобута лише за умови співпраці місцевої влади з громадськістю у прийнятті управлінських рішень відповідно до принципів публічності, відкритості та прозорості. Ці рішення повинні ґрунтуватися на системності, повноті, цільовій спрямованості, обґрунтованості, технічній гнучкості та надійності. Цього можна досягти на основі взаємного доповнення, двосторонньої систематичної комунікації, підзвітності та публічної відповідальності.

«Вірна модель організації зв’язків із громадськістю місцевих органів влади визначає порядок дій для їх налагодження, основними з яких є: збір та систематизація інформації про проблеми регіону, вивчення громадської думки та проведення анкетування населення території, формування бачення пріоритетів розвитку регіону як місцевих органів влади, так і громадськості, створення робочих груп громадськості для визначення цих пріоритетів, організація проведення громадських слухань із розвитку зв’язків із громадськістю, визначення категорії громадян, з якими має працювати місцевий орган влади «[29].

Розвиток зв'язків з громадськістю ґрунтується на довірі та послідовності в діях місцевої влади, яка повинна дотримуватися принципу узгодженості слова і діла. Ця послідовність має демонструватися не лише у сфері масової комунікації, а й у всій комунікативній діяльності з громадянами, які звертаються до органів влади. Будь-яка заява чи дія місцевої влади впливає на роль і вагу місцевої влади. Імідж місцевої влади займає певне місце у свідомості ключових груп громадян. Основою іміджу має бути добре розроблена і сформульована позиція місцевої влади, яка є актом стислого визначення цілей місцевої влади, тобто викладенням того, що робить місцева влада, навіщо вона це робить і яку користь і переваги отримує від цих дій громадськість. Все зводиться до цього.

Імідж органів місцевого самоврядування відіграє важливу роль у розвитку зв'язків з громадськістю. Тому місцева влада повинна постійно і цілеспрямовано працювати над покращенням свого іміджу. Крім того, чим вищий авторитет місцевої влади, тим більша готовність громадськості співпрацювати з нею для вирішення місцевих проблем.

Це досягається переважно шляхом збору та систематизації інформації про місцеві проблеми, проведення опитувань громадської думки та місцевого населення, формування бачення пріоритетів місцевого розвитку як місцевою владою, так і громадянами, створення громадських робочих груп для

визначення цих пріоритетів та організації громадських слухань щодо відповідних напрацювань.

Закритість, відсутність публічності, ігнорування нагальних проблем громадян та недостатня компетентність посадових осіб характеризують місцеві органи влади, багато з яких працюють у закритому режимі та реалізують управлінські рішення, які ігнорують реальні потреби суспільства або часто не відповідають життєво важливим інтересам громадян. Тому дуже важливо забезпечити діалог між підрозділами зі зв'язків з громадськістю органів державної влади як на центральному, так і на місцевому рівнях, налагодити єдину комунікаційну та іміджеву політику. Для того, щоб громадяни підтримували політику національних лідерів, місцева влада повинна насамперед подбати про те, щоб вони знали, що робиться, і розуміли, чому робиться саме так, а не інакше. Орієнтація на відкритість - це можливість для держави виконати свій обов'язок перед суспільством.

1.2. Форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю

Залежно від політичної орієнтації, поведінки та ступеня активності актора форма взаємодії може бути різною [7]. Це може бути співпраця, коли партнери по взаємодії допомагають один одному і активно сприяють досягненню цілей, або конфлікт, коли партнери не згодні один з одним. Це також може бути уникнення взаємодії або одностороння допомога, коли один учасник уникає взаємодії, а інший сприяє досягненню особистих або спільних цілей іншого.

Форми політичної взаємодії включають також односторонню взаємодію. Тобто, коли один з партнерів втручається в досягнення цілей іншого, а інший уникає взаємодії з першим партнером.

Виявлення переважних форм взаємодії адміністративних інститутів з громадянами може бути здійснено не тільки шляхом виокремлення їх

типологічних ознак, а й аналізу конкретних практичних проблем розвитку публічних інститутів та здійснення їх діяльності.

Серед практичних форм взаємодії адміністративних інституцій з громадянами необхідно враховувати різноманіття форм, в яких представники адміністративних інституцій контактують з лідерами громадських установ, організацій, об'єднань, суспільно-політичних рухів, релігійних організацій тощо, а їх безперервність робить цю форму одним з пріоритетних напрямів взаємодії.

Інші традиційні форми взаємодії виконавчої влади з громадянами беруть свій початок у традиціях парламентської демократії. Згідно з національним законодавством, для оцінки діяльності органів влади та рішень адміністративних органів і органів місцевого самоврядування використовуються опитування громадської думки - референдуми, різноманітні варіації яких відомі здавна. Однак у вітчизняній практиці значення цього демократичного механізму є досить обмеженим і майже довільним.

Він здебільшого застосовується на місцевому рівні і має дорадчий характер, що певною мірою дозволяє доносити вимоги громадськості до адміністративних органів.

Слід зазначити, що вищезазначені форми взаємодії передбачають більш особистий контакт між громадянами та їхніми представниками і адміністративно-управлінськими органами. У національному контексті організаційно-правові форми взаємодії адміністративних органів з професійними спілками, асоціаціями та об'єднаннями громадян мають особливе значення, що пов'язано зі збереженням примату колективістських принципів у вітчизняній політичній культурі.

Це зустрічі з громадянами, громадські слухання, управлінські консультації, громадська експертиза, переговори та медіація, збори громадських та суспільно-політичних об'єднань, асоціацій та профспілок.

Оцінка реального змісту цих варіантів діалогу між державою та громадянами в сучасній Україні свідчить про те, що значного поширення набули фіктивні та імітаційні форми діалогу між державою та суспільством.

«Зустрічі з громадськістю, як показує практика, можуть створювати видимість «участі», не представляючи собою реальне «залучення» в державне управління. Збори, зустрічі, конференції (збори делегатів) не завжди дозволяють громадськості реально впливати на рішення органів влади» [6]. На думку авторів, для цього існують об'єктивні передумови:

Недосконалість політико-правових механізмів реагування влади на скарги громадян; складність репрезентації поглядів і почуттів місцевих і регіональних громад в особі громадських активістів; спроби місцевих адміністрацій підмінити вираження справжньої громадянської позиції вираженням лояльності до залежної від влади категорії або групи мешканців. До них відносяться, наведено нище.

«Однією з форм участі громадян і організацій у виробленні рішень прийнято вважати публічні слухання, але найбільш часто вона застосовується в сфері діяльності представницьких органів та їх апаратів, хоча органи виконавчої влади мають право, а в деяких випадках зобов'язані також виносити проекти своїх рішень на публічні слухання» [10].

«Особливо необхідно відзначити, що ініціаторами публічних слухань повинні бути не тільки органи влади, а й громадяни та громадські організації. Управлінське консультування. В ході реформування робляться практичні кроки з демократизації практики управлінського консультування. Проблемою є вибір ефективних форм управлінського консультування. В якості ефективних форм консультативної органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства можливо рекомендувати:

- створення спільних з інститутами громадянського суспільства робочих груп;

- включення представників інститутів громадянського суспільства до складу дорадчих органів при державних органах виконавчої влади;

- створення громадських рад для спостереження за реалізацією цільових програм;

- опрацювання питань забезпечення доступу громадських некомерційних організацій до конкурентних процедур, пов'язаних з використанням бюджетних коштів, та ін» [5].

Відродження старої практики консультативних рад при адміністративних органах було б кроком вперед. Завданням такої ради було б консультування адміністративних органів з конкретних питань. До складу таких рад має входити якомога ширше коло мешканців.

Громадська експертиза У системі організаційно-правових форм участі громадськості в державному управлінні дедалі більшого значення для рішень адміністративних органів набуває громадська експертиза. Наприклад, екологічні громадські організації мають право призначати представників для участі в національних екологічних експертизах, проводити громадські екологічні експертизи (результати яких стають юридично обов'язковими після затвердження національним оціночним органом) та вимагати призначення національної екологічної експертизи.

Останнім часом набула поширення практика незалежної експертизи проектів регуляторних актів за участю саморегулівних організацій.

Україна також має розвивати нові механізми публічних консультацій між державними органами та організаціями громадянського суспільства при розробці проектів нормативно-правових актів та інших рішень, які б демократизували практику участі громадян в управлінні державними справами. Кожне суспільно значуще рішення органів публічної адміністрації має проходити механізм публічного погодження, включаючи вивчення громадської (експертної) думки, громадську експертизу тощо.

Найбільш об'єктивним способом перевірки управлінських рішень наукова спільнота визнає експертизу, яка проводиться на замовлення відповідних органів державної влади незалежними саморегулівними організаціями, центрами та науково-дослідними інститутами.

Громадська експертиза має бути обов'язковою для всіх питань, пов'язаних зі зміною якості життя громадян, таких як екологія, охорона здоров'я, соціальна допомога та особиста безпека, і тому має бути включена до всіх нормативно-правових актів соціального законодавства.

«Органи публічного управління зобов'язані:

- інформувати громадян про підготовку проектів рішень такого роду;

- створювати умови для проведення професійної громадської експертизи;

- доводити до громадян результати експертизи та прийняті з урахуванням експертних рекомендацій рішення» [11].

«Переговори, і посередництво. У сфері ведення виконавчої влади багато таких «незручних» питань, які вимагають переговорно-посередницьких форм:

війна, безробіття, зубожіння населення, поширення соціальних хвороб, наркоманія, СНІД (ВІЛ-інфекція), пандемія COVID-19 і т. д» [5].

Переговори також відбуваються на урядовому рівні, де розрив між цілями стейкхолдерів дуже великий, існує сильна недовіра між стейкхолдерами, а стейкхолдерів дуже багато. З цих причин ні контакти з "ключовими особами", ні зустрічі (слухання), ні дорадчі комітети не можуть принести результатів.

Форми, спрямовані на отримання підтримки та схвалення громадян. Адміністративні органи розглядають заяви громадян, приймають рішення та створюють умови для організації мітингів, вуличних походів, демонстрацій та інших публічних заходів. Публічні заходи можуть бути спрямовані як на підтримку, так і проти дій та рішень адміністративного органу.

Практика державних органів, з одного боку, гарантує свободу організації публічних заходів як засобу вираження своєї волі та думки, а з іншого боку, виробила низку правових методів та інструментів для запобігання порушенням законності, громадського порядку тощо.

Таким чином, публічне вираження вимог, інтересів та думок громадян завжди буде "в інтересах" органів державної влади, незалежно від того, погоджуються вони з його змістом чи ні.

«Публічні заходи громадян – конституційне питання. Відносини, пов'язані з їх проведенням, повинні регулюватися законом» [15].

Формами підтримки адміністративних органів є збори громадських об'єднань, професійних організацій, профспілок тощо, які консолідують громадську думку щодо рішень і дій адміністративних органів та формулюють конкретні положення і рекомендації для адміністративних органів.

Заслуговує на увагу також форма взаємодії між адміністративними органами та громадянами, що здійснюється під керівництвом громадян. Таким чином, одним з основних інструментів функціонування громадянського суспільства є ініціатива громадян (індивідуальна чи колективна). Дійсно, громадяни реалізують свою громадянську позицію через добровільну, активну та відповідальну участь у суспільних процесах, тобто через залучення громадян до управління суспільством і державою.

«Громадянська участь застосовується в різних контекстах – від політичних кампаній до розвитку спільноти інтересів. Громадянська активність виражається в небайдужому ставленні до існуючих проблем суспільства» [16]. Одним із ключових чинників громадянської активності, як інтелектуальної, так і поведінкової, є те, що участь створює соціальні та політичні зв'язки в суспільстві. У процесі взаємодії люди сприймають себе як невід'ємну частину спільноти, в якій посилюється громадянська активність.

Громадянська активність є засобом реалізації демократичних цінностей, таких як рівність та реагування.

Можна також сказати, що громадянська участь призводить до накопичення капіталу соціальних зв'язків (соціального капіталу). Участь у політичному житті має на меті стимулювати дії людей у процесі прийняття державних рішень.

Як форма соціальної дії, спрямована на реалізацію соціальних благ, громадянська участь є каталізатором участі громадян у громадській діяльності. Громадянська участь є невід'ємною рисою громадянського суспільства та одним із проявів раціональної та цілеспрямованої діяльності людей. Вона ґрунтується на різних факторах, таких як встановлені правила і норми, розвиток соціальних інститутів і сучасні тенденції, в тому числі технологічні та інженерні розробки. Нові механізми участі розширюють спонтанні дії громадян. Поява Інтернету та віртуальної реальності створила нові форми громадянської активності та посилила розмежування соціальної та політичної діяльності в реальному житті та в Інтернеті.

Тривалий час в Україні обидва сектори розвивалися однаково, але останнім часом громадянська активність у реальному житті зменшилася, а інтернет набуває все більшої популярності.

Громадянська активність означає залучення громадян до обговорення та розробки політичних, соціально-економічних та культурних програм і проектів, де інтереси всіх верств суспільства мають бути відображені в політичному процесі та обов'язково враховані в процесі прийняття рішень.

«Однією з найважливіших форм громадянської участі є різноманітні громадянські ініціативи. Так, наприклад, навіть у країнах зі стабільною демократичною системою за допомогою громадянської участі може компенсуватися неефективність системи представництва у забезпеченні реалізації спільних інтересів, рівності громадян та їх доступу до впливу на політичний процес. При цьому важливо відзначити, що поряд з реальними формами громадянської участі, що дозволяють говорити про громадянський контроль і партнерство (громадські та експертні ради, спільні робочі групи і т. д.), влада часто вдається до імітації громадянської участі, або, в кращому випадку, до простого інформування громадян» [17].

Участь громадян особливо важлива у вирішенні місцевих питань, таких як житло, охорона здоров'я, навколишнє середовище, шкільна та дошкільна освіта і зайнятість, до яких політичні лідери та державні службовці іноді

підходять без детальних знань і з відчуттям внутрішнього конфлікту. У будь-якому випадку, влада децентралізується не тому, що можновладці вирішили нею поділитися, а тому, що громадяни несуть відповідальність за прийняття рішень.

«Така форма громадянської участі, як голосування на виборах, є однією з важливих у демократичному суспільстві. В даному випадку яскраво проявляється громадянськість, як політична позиція, яка характеризує свідомий інтерес до суспільно-політичних процесів. Суттєво ефективнішою може бути політична участь у передвиборчих кампаніях. Так, масові акції у виборчий період можуть привернути увагу ЗМІ та вплинути на прийняття політичних рішень» [18].

Закон України "Про звернення громадян" також впливає на взаємодію між адміністративними органами та громадянами.

Звернення громадян до органів влади є формою безпосередньої участі громадян у вирішенні суспільних і державних проблем та інструментом відновлення і захисту громадянами своїх порушених прав.

«Звернення є одним з найважливіших джерел інформації для органів влади і є корисними у вирішенні питань економічного, державного та соціально-культурного розвитку, містять інформацію про процеси, що відбуваються в суспільстві. Його основною метою є забезпечення механізму практичної реалізації права громадян на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [20]. Право на звернення є одним із найефективніших способів усунення виявлених порушень законності та правопорядку, а також засобом запобігання правопорушенням. Таким чином, система краудсорсингу та звернень громадян передбачає взаємодію між органами державної влади та громадянами, тому деякі виклики є рівнозначними.

Серед методів і форм взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства особливе місце посідають звернення, які надходять до громадських організацій, груп та зібрань за

ініціативою громадських активістів. Вони покликані відображати погляди широкої громадськості та місцевих соціальних груп. Вони, як правило, мають добровільний характер і повинні використовуватися адміністративними органами, органами управління та представницькими органами виконавчої влади для визначення важливих та актуальних суспільно-політичних питань. Цей формат відкриває великі можливості у поєднанні з інформаційними технологіями, що дозволяє адміністративним органам влади та підпорядкованим їм органам краще представляти потреби громадян і збільшує можливість швидкого отримання інформації від державних установ.

Таким чином, в ідеалі, традиційна для нашої країни дистанція між владою і народом буде скорочуватися за рахунок інформатизації взаємодії адміністративних органів з громадянами. Відкритість і прозорість як виконавчої, так і законодавчої влади залишається фундаментальною проблемою демократизації сучасної України.

Інформатизація створила нові можливості для відкритої комунікації, тобто впливу та взаємодії з державними та недержавними інституціями, зокрема, засобами масової інформації та Інтернетом. Концепція інформаційного суспільства лежить в основі теорії інформаційної демократії, яка базується на поширенні та контролі інформації.

У сучасному світі інформація стає джерелом влади, а контроль над засобами комунікації означає контроль над суспільством.

Таким чином, під електронною демократією розуміється участь громадян у дебатах і процесах колективного прийняття рішень з соціальних і політичних питань, а також винесення питань на обговорення, ініціативи та самоорганізації самих громадян через електронні мережі.

Таким чином, в рамках взаємодії органів державної влади та громадян ми розрізняємо урядові Інтернет-ініціативи та Інтернет-ініціативи громадян.

Слід розрізняти інституціоналізовану та неінституціоналізовану електронну демократію. Перша включає всі форми формально організованої

участі, а друга - добровільні інтернет-спільноти та неформальну мережеву діяльність.

Таким чином, інтернет-взаємодія між державними установами та громадянами включає низхідну комунікацію (проекти, ініційовані владою для громадян), висхідну комунікацію (проекти, ініційовані громадянами) та горизонтальну комунікацію (обмін політичною інформацією між користувачами).

До громадянських ініціатив відносяться всі проекти, організовані як окремими користувачами, так і незалежними від державних установ неурядовими організаціями.

Форми взаємодії органів публічної влади з громадянами можна узагальнити як контакти представників органів публічної влади з лідерами громадських об'єднань, організацій, спілок, суспільно-політичних рухів, релігійних громад тощо, опитування громадської думки, зустрічі з громадянами, громадські слухання, управлінські консультації, громадська експертиза, переговори та посередництво, збори громадських об'єднань, суспільно-політичних груп, спілок та профспілок. Слід також звернути увагу на форми взаємодії адміністративних органів з громадянами (наприклад, участь громадян, громадські ініціативи (індивідуальні чи групові), звернення громадян).

Сьогодні роль громадян в публічному управлінні поступово змінюється. Одним із нагальних завдань державного управління є "формування" знань і методів для розвитку тривалої співпраці між адміністративними установами та громадянським суспільством.

Таким чином, ефективна взаємодія адміністративних інституцій з громадянами (у тому числі вдосконалення її форм і механізмів) потребує базових інституційних передумов, серед яких високий рівень демократичних прав і свобод, підкріплений послідовною державною політикою, що гарантує самоорганізацію громадян для відстоювання спільних інтересів і досягнення спільних цілей.

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСКІСТЮ ЯК ОСНОВИ СТАБІЛЬНОСТІ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ

2.1. Механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

«Ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, керуючись частиною другою статті 102 Конституції України та відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України, 26 лютого 2016 року Президент України затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки (далі Стратегія)» [14; 19; 23].

На розробку нової стратегії вплинули зміни основних тенденцій розвитку громадянського суспільства та зростання його ролі в різних сферах - від підтримки реформ на національному та місцевому рівнях до європейської інтеграції та розвитку електронного урядування, української армії та інших військових формувань, правоохоронних органів, державних інституцій в особливий період, проведення антитерористичної операції та допомоги внутрішньо переміщеним особам - та надання волонтерської підтримки. Досвід демократичних держав свідчить, що розвиток громадянського суспільства через системну державну підтримку не лише

забезпечує надання соціальних та інших суспільно важливих послуг, сприяє процесу адміністративної децентралізації та підвищенню їх якості, а й зменшує державні видатки та запобігає корупційним ризикам, залучає додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси, залучає додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для зменшення державних видатків та запобігання корупційним ризикам.

«Метою Стратегії є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації» [14; 19; 23].

«Стратегія спирається на базові цінності відносин між демократичною державою і громадянським суспільством, зумовлена становленням такого суспільства як основи народовладдя та прагненням створити належні умови для ефективної взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу задля модернізації України, підвищення добробуту і створення рівних можливостей для всіх. Стратегія базується на принципах пріоритету прав і свобод людини і громадянина; верховенства права; прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; політичної неупередженості і недискримінації стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства; забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; та сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення» [14; 19; 23].

«Стратегічні напрями реалізації Стратегії включають:

1. створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства (передбачає, насамперед, удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів інституційного розвитку організацій громадчнського суспільства);

2. забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення (передбачає, зокрема, супроводження у Верховній Раді України законопроектів «Про місцевий референдум» № 2145а-2, «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 та «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання № 2467);

3. стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України (передбачає створення сприятливих умов для діяльності неурядових організацій, зокрема, щодо надання ними соціальних послуг);

4. створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці (напрацювання та реалізація громадських ініціатив із залученням широкогокола учасників – представників громадських, благодійних, експертних, правозахисних організацій, наукових установ, державних та недержавних інституцій)» [14; 19; 23].

«Реалізація Стратегії забезпечується спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості для досягнення мети та принципів Стратегії. Жодне завдання по кожному стратегічному напрямку Стратегії не може бути виконане без належної співпраці громадянського суспільства з органами державної влади та місцевого самоврядування. Тому один із стратегічних напрямків, направлений на створення сприятливих умов для такої співпраці, і включає реалізацію наступних завдань:

• забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування доступу громадськості до консультацій та правової

допомоги (у тому числі безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства;

• запровадження обов'язкових моніторингу та оцінки розпорядниками бюджетних коштів програм і проектів, які виконуються організаціями громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

• запровадження обов'язкової звітності організацій громадянського суспільства, які отримують державну фінансову підтримку, публічного доступу до такої звітності, а також до результатів обов'язкового моніторингу, оцінки та експертизи результатів державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства;

• сприяння міжсекторальній співпраці у запобіганні і протидії шахрайству та іншим зловживанням у сфері надання благодійної допомоги, посилення юридичної відповідальності за нецільове використання благодійної допомоги;

• стимулювання волонтерської діяльності, у тому числі опрацювання питання щодо участі України в Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу;

• розширення сфер застосування державно-приватного партнерства за участю організацій громадянського суспільства;

• включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем з питань розвитку громадянського суспільства;

• запровадження підготовки в системі вищої та післядипломної освіти фахівців з менеджменту неурядових організацій;

• забезпечення надання методичної, консультативної та організаційної допомоги органам державної влади, органам місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;

• проведення просвітницьких заходів та соціальної реклами з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;

• стимулювання наукових досліджень, публікацій та просвітницьких заходів у сфері розвитку громадянського суспільства і міжсекторальної співпраці» [22].

«Для реалізації Стратегії в листопаді 2016р. була створена Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. До складу Координаційної ради ввійшли як представники Кабінету Міністрів України, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ, а також представники організацій громадянського суспільства, чисельність яких становить 64 % від загальної кількості членів ради. За участю організацій громадянського суспільства затверджується річний План заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки з урахуванням результатів публічного громадського обговорення плану заходів на відповідний рік щодо реалізації Стратегії, моніторингу та оцінки виконання такого плану, а також розробки проектів законів про Державний бюджет України щодо коштів, необхідних для фінансування виконання планів заходів» [11].

Партнерство «Відкритий Уряд»

Україна також є членом міжнародної Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" протягом шести років. Україна приєдналася до ініціативи у 2012 році. Уряд розробив План дій щодо партнерства на 2014-2015 роки, який включає 16 ОГС як партнерів у певній законотворчій та політичній діяльності. План дій також залучає регіональні органи влади. Зобов'язання, включені до Плану дій, включають сприяння участі громадянського суспільства у функціонуванні державних інституцій та розробку закону про

публічні консультації. Відповідно до Плану дій, у 2015 році був підготовлений і прийнятий законопроект про відкриті дані.

Цей новий закон зобов'язує державні установи та органи місцевого самоврядування публікувати інформацію у формі відкритих даних на своїх веб-сайтах та на центральному веб-сайті відкритих даних (www.data.gov.ua).).

«З метою координації роботи органів виконавчої влади та провідних громадських експертів Кабінет Міністрів України утворив Координаційну раду з питань реалізації в Україні цієї Ініціативи. Водночас зобов’язання в рамках Ініціативи мають відображати чотири основні принципи відкритого уряду:

• прозорість: інформація про діяльність уряду є відкритою, всеосяжною, своєчасною, вільно доступною для громадськості, і така, що відповідає основним стандартам відкритих даних;

• участь громадян: уряд залучає громадян до участі в обговореннях, що сприяє прийняттю рішень, які враховують громадську думку, є більш інноваційними та ефективними;

• підзвітність: наявність правил, норм і механізмів, які змушують урядові структури до обґрунтування своїх дій, здійснення діяльності відповідно до визначених для них вимог, реагування на критику, прийняття відповідальності за невідповідність дій законам або зобов’язанням;

• технології та інновації для прозорості та підзвітності: уряд враховує важливість надання громадянам відкритого доступу до технологій, а також усвідомлює роль нових технологій в просуванні інновацій та важливість розширення можливостей використання технологій громадянами» [14].

«За цей час реалізовані два дворічних плани дій і відзначені на міжнародному рівні. Так, за даними звіту «Індекс Відкритого Уряду» за 2015 рік у групі «Країни Східної Європи та Центральної Азії» Україна посіла 4 позицію (у загальному заліку – 43 позиція серед 102 країн світу).

У 2015 році для розробки рекомендацій щодо удосконалення українського законодавства на основі міжнародних практик залучення

інститутів громадянського суспільства до процесу прийняття рішень при Міністерстві юстиції була утворена робоча група, яка розробила концепцію законопроекту про публічні консультації. До складу робочої групи увійшли експерти-представники громадянського суспільства, залучені Координатором проектів ОБСЄ в Україні. Концепція була презентована під час проведення Координатором проектів ОБСЄ в Україні у партнерстві з Секретаріатом Кабінету Міністрів та Мін'юстом п'яти регіональних круглих столів на тему «Громадянське суспільство та держава: обговорення концепції законопроекту про публічні консультації». Участь у круглих столах взяли понад 300 представників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, засобів масової інформації з усіх областей України. У жовтні – грудні 2015 року робоча група розглянула пропозиції учасників регіональних круглих столів.

У серпні 2016 року, за погодженням з Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Секретаріатом Кабінету міністрів (СКМ), Міністерство юстиції України звернувся до Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ та Європейського центру-некомерційного права з проханням надати юридичний висновок до проекту Закону про публічні консультації. Огляд БДІПЛ був розроблений відповідно до міжнародних стандартів з прав людини і зобов'язань ОБСЄ» [5].

«У грудні 2016 року під час Глобального саміту Партнерства у Парижі українську електронну систему публічних закупівель «ProZorro» визнано переможцем третьої щорічної премії «Open Government Awards 2016».

Нещодавно завершилася підготовка Третього плану дій на 2016-2018 роки у тісній співпраці з громадськістю. Так, на першому етапі відбувався збір пропозицій:

• через веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» (www.civic.kmu.gov.ua);

• під час відкритих засідань робочих груп Координаційної ради з питань реалізації Ініціативи;

• під час регіональних обговорень;

• у форматі «світового кафе». До речі, досвід використання цього формату Україною відзначається Керівним комітетом Ініціативи як вдалий приклад обговорення» [11].

На другому етапі відібрані пропозиції було виставлено на онлайн-голосування, під час якого учасники обрали п'ять пріоритетних заходів. Проєкт плану дій, складений за результатами голосування, був також розглянутий на координаційній нараді з реалізації ініціативи. У результаті план включив 17 зобов'язань і врахував усі п'ять "великих викликів":

- Покращення державних послуг

- Підвищення якості державних послуг та чесності в державному управлінні

- Ефективне управління державними ресурсами

- Створення більш безпечних спільнот.

- Підвищення корпоративної підзвітності.

З іншого боку, взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами залишається недостатньо ефективною через непрозорість діяльності цих організацій, забюрократизованість процедур взаємодії та низький рівень взаємної довіри. Наприклад, згідно з експертними дослідженнями, причини неефективності консультацій із громадянами такі

- Небажання адміністративних органів брати пропозиції до відома.

- Низька якість пропозицій.

- Відсутність адекватної інформації про консультації

- Корупція, що перешкоджає прозорості ухвалення рішень, тощо.

Кваліфікаційне дослідження виявило моніторинг реалізації напрямів Стратегії розвитку громадянського суспільства в Україні до 2020 року, аналіз застосування місцевої демократії в Миколаївській області, в тому числі в контексті децентралізації та реформи місцевого самоврядування, а також

виявлення прогалин у нормативно-правовому регулюванні застосування місцевої демократії. Результати дослідження наступні.

“В Миколаївській облраді розроблено та виставлено в листопаді 2016р на обговорення проект Програми сприяння розвитку громадянського суспільства у Миколаївській області на 2017 – 2020 роки (далі Програма). В Програмі визначені основні завдання щодо її реалізації. Основними шляхами забезпечення реалізації Програми є:

• створення сприятливих умов (у тому числі правових) для діяльності та розвитку інститутів громадянського суспільства (ІГС);

• забезпечення співпраці органів виконавчої влади та ІГС у процесі формування та реалізації регіональної політики;

• підтримка ініціатив ІГС для вирішення завдань регіональної політики; • підвищення професійного рівня та інституційної спроможності ІГС та органів виконавчої влади щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики;

• забезпечення поінформованості суспільства про діяльність ІГС через впровадження постійно діючої інформаційно-просвітницької кампанії» [8].

По-перше, корупція і бюрократизм органів влади; по-друге, інертність громадян, їхнє небажання захищати свої інтереси і брати участь у політиці. Також залишаються невирішеними питання ефективності ухвалюваних правових актів, їхнього вдосконалення завдяки впровадженню "прагматичних" процедур і посилення відповідальності органів влади та їхніх співробітників за дотримання закону. Наступним кроком має стати вдосконалення процедур, за допомогою яких органи державної влади враховують думку громадськості та забезпечують дотримання принципів відкритості, прозорості та підзвітності.

Пропозиції щодо ефективних моделей взаємодії між організаціями громадянського суспільства та органами державної влади.

- Забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади та своєчасне інформування про підготовку проєктів рішень;

- Подальше вдосконалення нормативно-правової бази та усунення її недоліків і прогалин для забезпечення ефективності процедур публічних консультацій, повноцінного здійснення громадського контролю та громадської експертизи, зокрема експертизи з протидії корупції в нормативному праві;

- охопити найважливіші для суспільства питання за допомогою механізмів громадського контролю, громадської експертизи, моніторингу та громадських консультацій; та

- стимулювати громадянську активність і підвищувати громадянський потенціал (включно зі спеціальними навичками взаємодії з органами державної влади та обізнаністю про процедури, встановлені законом).

Завдання з реалізації Національної стратегії розвитку громадянського суспільства в Миколаївській області вирішується вкрай незадовільно. Реалізація відбувається лише на рівні видання розпоряджень голови Миколаївської державної адміністрації, за дуже низької дисципліни в її виконанні, виділення коштів окремим організаціям без визначення критеріїв фінансової підтримки та без моніторингу ефективності використання наданої фінансової підтримки. Нормативно-правове забезпечення реалізації стратегії в Миколаєві неповне або відсутнє. Щодо інституційної підтримки, то було створено лише Координаційну раду з розвитку громадянського суспільства в Миколаївській області, внаслідок чого у 2017 році було затверджено План дій з реалізації Національної стратегії розвитку громадянського суспільства в Україні на період 2016-2020 років у Миколаївській області. У плані не визначені показники ефективності та цільові показники.

2.2. Сучасний стан організації взаємодії публічної влади з громадськістю в Україні

2023 рік став роком ліквідації Міністерства розвитку громад та регіонального розвитку України (Мінрегіон) - головного ідеолога реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в системі центральних органів виконавчої влади. Уряд передав функції Мінрегіону Міністерству інфраструктури та перейменував його на Міністерство розвитку громад, регіонів та інфраструктури. До новоствореного міністерства було переведено частину фахівців колишнього міністерства, в тому числі тих, хто безпосередньо займався формуванням та реалізацією державної політики у сфері місцевого самоврядування.

Нове міністерство зосередилося на відновленні та реконструкції зруйнованої інфраструктури, роботі пунктів пропуску, портів і річкових гаваней та інших ключових завданнях для боротьби з викликами, спричиненими війною.

Реформа місцевого самоврядування та регіональних структур влади не була пріоритетною у 2023 році, хоча мала фундаментальне значення для якості секторальних перетворень. Але й не була проігнорована. Восени Міністерство розробило план дій з реформування і на початку листопада презентувало його як оновлену дорожню карту реформ для стейкхолдерів реформи.

Парламентський комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування активно комунікував законодавчі потреби реформи місцевого самоврядування; Парламентська асамблея з питань місцевого самоврядування, яка підпорядковується безпосередньо Президенту України і діяльність якої значно активізувалася у 2023 році, брала до уваги нагальні потреби органів місцевого самоврядування. Створений на початку року Парламентський секретаріат не може замінити жодного органу влади, але

через парламентські слухання зміг залучити ключових стейкхолдерів реформи до обговорення законопроєктів, які забезпечать майбутню правову базу для подальшого якісного вдосконалення місцевого самоврядування.

Завдяки співпраці Парламентської комісії та Секретаріату Парламентської асамблеї місцевого самоврядування з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, міжнародними партнерами та громадськістю, децентралізація змогла залишитися на порядку денному у надзвичайно складному 2023 році, незважаючи на всі негаразди, пов'язані з війною.

За даними Міністерства інфраструктури, станом на жовтень 2023 року 181 регіон перебував під військовою адміністрацією. Механізми відновлення місцевої автономії окупованих громад досі не створені, і принаймні положення відповідного законопроєкту ще не пройшли публічного обговорення.

«На повноцінне функціонування органів місцевого самоврядування у 2023 році вплинули також запроваджені Урядом нові правила перетину кордону, які запровадили ряд обмежень, що торкнулися і місцевого самоврядування. Постанова Уряду від 27.01.2023 №69 обмежила можливості для перетину кордону депутатам місцевих рад та керівникам структурних підрозділів ОМС. Як результат, дехто з них були змушені відмовлятися від мандатів чи посад, що не сприяло відновленню якісних послуг у громадах. Також неможливість виїхати за кордон спеціалістам, які в громадах займалися налагодженням міжнародних зав’язків, ускладнила і без того непростий процес комунікації з муніципалітетами країн світу для налагодження ефективного партнерства» [9].

Місцеві бюджети у 2023 році виявилися набагато стійкішими до викликів війни порівняно з 2022 роком. Місцева влада використала досвід минулорічної війни для більш ефективної підтримки армії та бізнесу, забезпечення населення продуктами харчування та енергоносіями, будівництва житла та надання належного рівня послуг.

Позитивний вплив на місцеві бюджети мало також скасування Верховною Радою України податкових пільг для бізнесу, запроваджених на початку окупації.

«Але, мабуть, головною темою для дискусій у 2023 році у сфері місцевих фінансів був «військовий ПДФО». Зрештою, всі дискусії закінчилися тим, що Верховна Рада України ухвалила рішення про зарахування цього податку до Державного бюджету вже з жовтня 2023 року. Але при цьому Уряд пообіцяв компенсацію громадам, які мали вагому частку «військового» ПДФО у структурі своїх податкових надходжень» [9].

«В Державному бюджеті 2024 року, який, що цілком обґрунтовано, спрямований на нашу обороноздатність, щодо місцевого самоврядування намагалися знайти баланс і не дати залишитися громадам без грошей.

Вагомий позитив для місцевих бюджетів у тому, що обласні, міські, селищні та сільські ради отримали право здійснювати місцеві внутрішні запозичення. Раніше селищні та сільські громади робити цього не могли.

Загальний ресурс місцевих бюджетів у 2024 році експерти оцінюють у 688,2 млрд грн, що на 90 млрд більше за розрахунки на 2023 рік» [9].

Варто також зазначити, що громада рекомендувала депутатам створити правовий механізм виділення допомоги збройним силам з місцевого бюджету. Однак відповідний законопроєкт № 9559 досі не поданий до Верховної Ради.

Також у 2023 році відновилися дискусії щодо необхідності ухвалення законопроєкту № 4380 про адміністративні збори. Всі учасники обговорень підтвердили необхідність цих змін, але законопроєкт, який мав би позитивний вплив на місцеві бюджети, досі не прийнятий.

Цього року Верховна Рада України нарешті змогла ухвалити історичне рішення - Закон "Про службу в органах місцевого самоврядування". Це стало можливим після низки публічних обговорень за участі всіх стейкхолдерів реформи. В результаті органи місцевого самоврядування отримали довгоочікуваний закон. Він захищає персонал, гарантує низький рівень

заробітної плати, передбачає прозорі та конкурентні процедури відбору, пропонує прозорі можливості кар'єрного зростання, деполітизує процес управління тощо.

Однак закон набуде чинності лише через шість місяців після закінчення або скасування воєнного стану в Україні.

«У 2023 році громади отримали можливість ефективніше співпрацювати одне з одним. На початку року були ухвалені і запрацювали зміни до Закону про співробітництво громад, які дали можливість громадам приєднуватися до вже організованого співробітництва за спрощеною процедурою. Також до Закону ввели поняття змішаного договору про співробітництво, який може поєднувати кілька форм співробітництва. В результаті, за 2023 рік ще близько 100 громад підписали десятки договорів про співпрацю. А загалом з 2014 року, за весь період з початку запровадження цього інструменту, укладено понад 1000 договорів про співро"бітництво громад» [9].

Говорячи про співпрацю, не можна оминути увагою ще одну подію 2023 року: 24 листопада було схвалено проєкт Стратегії розвитку Львівської міської агломерації до 2027 року та створено Спілку муніципалітетів Львівської міської агломерації. Хоча ще не існує навіть остаточного законопроекту про агломерації, цій події передувало законодавче врегулювання. Це також свідчить про готовність місцевих громад працювати разом задля розвитку регіону та реагувати на спільні потреби населення". [9].

Сьогодні формами взаємодії органів влади та громадянського суспільства є публічні консультації з широким використанням інформаційних джерел, участь у громадських радах та робочих групах, громадська експертиза та моніторинг, громадські слухання та запити на інформацію до органів влади. При цьому така взаємодія має ґрунтуватися на принципах участі громадян, партнерства, відкритості та підзвітності, політичної незалежності, боротьби з корупцією, розумного і збалансованого розвитку та інклюзивності.

Водночас слід звернути увагу на розвиток цієї взаємодії в контексті зміцнення державно-приватного партнерства, в якому громадянське суспільство та його потреби відіграють важливу роль. Сталий розвиток держави в умовах структурної перебудови управлінських структур залежить не лише від стану ресурсного забезпечення та здатності ефективно управляти потенціалом наявних ресурсів, а й від зрілості громадянського суспільства та активності громад щодо вирішення нагальних проблем як на індивідуальному місцевому, так і на національному рівні.

Цей процес залежить від розуміння та ефективного використання як традиційних адміністративних механізмів, сформованих в результаті розвитку адміністративної теорії та практики у світі та в Україні, так і сучасних та ефективних механізмів електронної взаємодії між усіма учасниками адміністративного процесу з метою досягнення найважливіших результатів, що відповідають потребам та очікуванням зацікавлених сторін, що значною мірою залежить від використання системи. При цьому до традиційних учасників такої взаємодії - державних органів та підприємств - додаються такі активні гравці, як громадські організації.

Тому розвиток взаємодії між державними установами та бізнес-організаціями і НУО набуває особливого значення у створенні ефективних систем державно-приватного партнерства (ДПП). Важливим напрямком співпраці між усіма впливовими та релевантними силами для забезпечення такої взаємодії є розвиток різних форм ДПП та інноваційних механізмів, які можуть уможливити таку співпрацю. Для кращого розуміння проблеми та шляхів її вирішення доцільно з'ясувати сутність усіх складових такої взаємодії, чітко визначити зміст структурних елементів (громадянське суспільство, державне управління та ДПП), а також механізми, інструменти та важелі взаємодії між цими елементами.

«Перш за все зупинимося на проблемах структурної перебудови системи державного управління у контексті формування саме публічноуправлінських інституцій та їх функціонування в умовах активізації

громадянського суспільства. Якщо порівняти процес державотворення з будівництвом, то використання суто будівельного терміну архітектóніка, що використовується у будівельній сфері» [1] набуває специфічного значення.

«Зважаючи, що термін архітектóніка (від грец. αρχιτεκτονικη – будівельне мистецтво, архітектура) – це художній вираз структурних закономірностей конструкції будівлі, споруди, що виявляється у взаємозв'язку та взаємо розміщенні основних частин, у ритмічному ладі форм, що робить наочними статичні зусилля конструкції, то відносно до розкриття сутності структури публічного управління саме архітектоніка цієї структури вказує на взаємозв'язок та взаємо розміщення в ієрархічній конструкції влади органів державного управління, ГС та бізнесу. При цьому ГС є тією основою, яка забезпечує людським ресурсом і відповідною енергією формування та функціонування триманих частин – бізнес-організації і владні інститути органів виконавчої влади (далі ОВВ) та органів місцевого самоврядування (далі ОМС)»[24] .

Внаслідок відокремлення влади та бізнесу (опорної частини) від громадянського суспільства (опорної бази), повної гібридизації влади та ігнорування соціально-економічних потреб громадян і їхніх вимог до справедливості, в Україні акти громадянської непокори набули форми Майдану. Ми вважаємо, що дизайн державного управління може бути ефективним лише тоді, коли взаємодія між усіма суб'єктами на всіх рівнях ґрунтується на принципі партнерства (рис. 2.1), який характеризується такими ознаками, як взаємна довіра, чесність і прозорість (додаток А).

Саме така структура взаємовідносин зробила взаємодію між державними інституціями та суспільством ефективною та уможливила економічні успіхи України, швидку післявоєнну відбудову та побудову принципово нової, соціально орієнтованої держави. Визнання державою ролі громадянського суспільства як допоміжної сили та зростаюче залучення місцевих громад до регіонального та національного розвитку створює

колективну відповідальність за своєчасне та ефективне використання, нарощування та відтворення ресурсного потенціалу.

«У науковій літературі є усталені підходи до висвітлення механізмів державного управління, що забезпечують реалізацію цілей державного управління. Необхідною умовою ефективності діяльності інституцій публічного управління у напрямі формування, функціонування та розвитку ГС є повне забезпечення цієї діяльності дієвими механізмами за різними напрямами починаючи від інституційного до методологічно-просвітницького та політичного. Загалом забезпечення взаємодії ГС з владними інституціями доцільно об'єднати у єдиний комплексний механізм структура якого може бути представлена у наступному вигляді (рис. 2.2. (Додаток Б))» [4; 13; 3; 12].

Інституційна підтримка включає мережу громадських інституцій та різні рівні регулювання їх створення та функціонування, а також норми, стандарти та рекомендації щодо їх організаційних та управлінських структур. Ця підтримка поєднує організаційні, управлінські та регуляторні аспекти.

Фінансово-економічна підтримка включає концепції та стратегічні плани розвитку ОГС, поточні та перспективні фінансові плани, бюджетні заходи та державну фінансову та грантову підтримку ОГС та громад. Інформаційно-комунікаційна підтримка здійснюється через наукові та статистичні дослідження, разові опитування та постійний моніторинг, інтернет-ресурси, соціальні мережі та засоби масової інформації.

Управлінсько-аналітична підтримка - це управління органами державної влади процедурами, якістю, ефективністю та результативністю процедур, якістю, ефективністю та результативністю діяльності органів державної влади, підприємств та ОГС на основі економічного та фінансового аналізу, статистичних та аналітичних звітів і бюлетенів з використанням фахових методів; визначення пріоритетних напрямів діяльності ОГС, їх розвитку та шляхів залучення ОГС до державного управління; інтеграція Політична підтримка необхідна для того, щоб механізми запрацювали.

Методична та освітня підтримка включає різноманітні інструкції та методичні рекомендації щодо застосування різних науково-практичних, інформаційно-комунікаційних, організаційно-управлінських методів та підходів для функціонування механізмів інтегрованих обмінів між ОГС та органами публічної влади, а також навчання державних службовців щодо забезпечення ефективності таких обмінів, в тому числі ефективності інтегрованих механізмів, що забезпечується використанням різних важелів, методів та інструментів формування, функціонування та розвитку обмінів між ОГС та ОВВ і органами місцевого самоврядування.

«Зважаючи на те, що одним з визначень сутності важеля в тлумачному словнику української мови є « … засіб впливу на щось, який зазвичай стимулює чиюсь діяльність або розвиток» логічним буде трактувати важелі як певні «поштовхи», «зрушення» чи «точки зростання» до переліку яких, на нашу думку, варто відносити: історико-світоглядні, морально-етичні, фінансово-економічні, матеріально-технічні, монетарні, техніко-технологічні адміністративно-управлінські, регуляторні, мотиваційно-поведінкові, духовно-ментальні, звичаєво-демографічні та інші. Саме застосування тих чи інших важелів спонукає дослідника до пошуку інноваційних науково обґрунтованих рішень безпосереднє здійснення якого залежить від правильного добору способів і прийомів дослідження» [26].

Система важелів, шляхів та засобів взаємодії ОГС з державою та підприємствами на основі застосування принципів та форм ДПП (Додаток В) (табл. 2.1).

Формою взаємодії держави та ОГС є політичний режим як система способів і засобів здійснення політичної влади, а форма цієї взаємодії варіюється залежно від типу політичного режиму - демократичного, авторитарного чи тоталітарного ОГС є партнерами держави у забезпеченні верховенства права лише за умов демократичного політичного режиму. Верховенство права не може існувати без ОГС. Особливістю їх взаємодії в демократичній політичній системі є те, що ОГС підпорядковані державі та

контролюють її; відносини між ОГС і державою та їх вплив на державу ґрунтуються насамперед на демократичних принципах. Відправною точкою є принцип народного суверенітету, який проголошує, що народ є єдиним джерелом і верховним носієм влади в суспільстві. Іншими словами, відносини між ОГС та державою найчастіше характеризуються індивідуальними правами та свободами.

Розглядаючи питання підзвітності влади суспільству, дуже важливо акцентувати увагу на ключовій ролі самого суспільства. Тобто, самі громадяни, їхня активність, ініціативи та громадянська позиція відіграють важливу роль у забезпеченні підзвітності. На жаль, більшість населення України (77%, особливо в містах) досить скептично ставиться до своєї здатності впливати на рішення в муніципалітетах, регіонах та державі в цілому. Однак слід зазначити, що з активним використанням ІКТ, розвитком електронного урядування та цифровізацією суспільства Україна впевнено рухається до посилення взаємодії між ОГС та адміністративною системою через електронні петиції, систему "Дія" тощо.

Громадянська пасивність населення, невміння реалізувати свій потенціал, скептицизм та підозра щодо спроможності органів та посадових осіб місцевого самоврядування впливати на порушення прав та законних інтересів громадян нівелюють та руйнують значення громадськості як кейс-стаді в системі підзвітності самоврядування. Варто зазначити, що громадянське суспільство активізувалося в роки війни.

Вже спостерігається певне пробудження громадянської свідомості, зростає усвідомлення ролі місцевих громад у координації своїх відносин з державним сектором та відроджується вплив діяльності громадських організацій та адміністративних органів.

Для подальшого розвитку КСВ у цій сфері рекомендується проводити широку навчальну та інформаційну діяльність з питань місцевого самоврядування та прав громадян на участь в управлінні державою, роз'яснювати населенню конституційні основи та гарантії місцевого

самоврядування, а також можливості впливу мешканців на регіональну та центральну владу.

Для підвищення якості та ефективності взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади необхідно розробити плани навчальних та інформаційних заходів за такими ключовими напрямками: - організація тренінгів для громадян з метою підвищення їхньої обізнаності щодо реалізації своїх прав і свобод для впливу на органи державної влади, отримання інформації про їхню діяльність та контролю за їхніми діями; - підготовка та розповсюдження буклетів про форми створення інститутів громадянського суспільства, механізми взаємодії громадян з органами державної влади та процедури взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади.

Таким чином, розвиток ОГС та органів місцевого самоврядування, оптимізація та посилення конкурентоспроможності окремих регіонів та країни в цілому має ґрунтуватися на принципі субсидіарності, що вимагає повного розкриття внутрішнього ресурсного потенціалу ОГС, комплексних механізмів взаємодії ОГС та влади і, зокрема, такої взаємодії у формі ДПП, а також впливу на бізнес та державу, Ефективні шляхи оптимізації потенціалу ОГС у вирішенні просторових, ресурсних, інституційних, економічних, соціальних, екологічних та інших проблем територіального розвитку, одним з ключових з яких є використання механізмів та інструментів функціонування ОГС, взаємодія з органами влади на різних рівнях та широке застосування ІКТ для надання прозорої інформації. комунікаційні зв'язки.

Досягнення цілей і завдань такої взаємодії можливе на основі комплексної системи важелів, методів та інструментів формування, функціонування та розвитку взаємодії КСВ і влади. Це може прискорити очікувані поступові трансформації для досягнення необхідного рівня розвитку окремих регіонів та країни в цілому.

2.3. Аналіз застосування форм місцевої демократії в Миколаївській області

Наше дослідження діяльності органів місцевого самоврядування, органів державної влади має за мету визначити рівень відкритості та прозорості в діяльності місцевих рад, місцевих органів виконавчої влади.

«Згідно зі ст.5 Конституції народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [8]. Отже, система місцевого самоврядування розглядається у двох аспектах.

«1. Форми безпосередньої демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування. До них відносяться: – місцевий референдум – форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення; – місцеві вибори – вибори депутатів відповідної місцевої ради та сільських, селищних, міських голів; – загальні збори громадян – збори всіх або частини жителів територіальної громади за місцем проживання для вирішення питань місцевого значення; – місцеві ініціативи – пропозиція членів громади про обов'язковий розгляд на відкритому засіданні ради будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Порядок внесення місцевої ініціативи визначається радою або статутом громади. Внесена місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засідання ради за участю членів ініціативної групи; – громадські слухання – це заслуховування не рідше одного разу на рік громадою звітів депутатів ради і посадових осіб місцевого самоврядування, під час якого можуть порушуватися різні питання і вноситися пропозиції з питань місцевого значення; – організація і участь в мітингах, походах, демонстраціях, пікетуваннях на місцевому рівні; – участь населення у роботі органів місцевого самоврядування на добровільних засадах (в якості експертів, спеціалістів, консультантів, громадських контролерів).

2. Форми представницької демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування – це представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві голови, органи самоорганізації населення, які обираються населенням і через діяльність яких громадяни можуть впливати на здійснення місцевого самоврядування на підвідомчій території» [8].

«В ході дослідження були проаналізовані структура відповідної інформації на офіційних сайтах ОМС Миколаївської області а також відповіді ОМС та місцевих органів виконавчої влади на офіційний запит на інформацію, запит щодо:

1. Статуту територіальної громади. За наявності.

2. Регламенту міської ради.

3. Переліку громадських слухань, які проводились протягом 2014 – 2017 рр., із зазначенням суб’єкта ініціативи, дати проведення та текстів резолюцій;

4. Перелік зборів г громадян за місцем проживання за 2014 – 2017 рік, якщо такі проводились;

5. Переліку місцевих ініціатив, які вносились до селищної ради протягом 2013 – 2014 рр.;

6. Інформації про дорадчі – консультативні громадські органи (громадські ради), які діють в місті із зазначенням дати створення, складу та керівництва, надати копію Положення про діяльність цих органів;

7. Інформації щодо проведених консультацій з громадськістю з метою врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики, розв’язання проблемних питань, що мають важливе суспільне значення за вказаний період з додаванням продуктів консультацій (протоколи, резолюції, посилання в ЗМІ)» [11].

У дослідженні було проаналізовано відповідні положення Статутів територіальних громад та Регламентів громадських слухань ("Статути та Регламенти") Миколаївської області та об'єднаних територіальних громад (у Миколаєві це дві з 20 ОТГ: Куцурубська сільська ОТГ та Баштанська міська

ОТГ), які на момент проведення дослідження ратифікували Статути області. Усі без винятку статути визнають форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування сільськими громадами:

- референдуми
- збори громадян у населених пунктах
- місцеві ініціативи
- громадські слухання
- колективні та індивідуальні звернення селян до органів та посадових осіб місцевого самоврядування
- Участь селян у роботі органів місцевого самоврядування, участь на виборних посадах в органах місцевого самоврядування

«В ході аналізу було визначено, що найбільш активно на практиці застосовуються такі форми місцевої демократії як громадські слухання та збори громадян за місцем проживання. Закон України «Про місцеве самоврядування» не визначає порядку проведення громадських слухань і делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування, які уповноважені приймати Статути територіальної громади. Відповідні Положення про проведення громадських слухань затверджені тільки Миколаївською, Первомайською та Вознесенською міськрадами. Спостерігається наступна тенденція: найбільш активно використовується означені форми місцевої демократії в тих місцевостях (районах, місцевих самоврядуваннях), які вступили в процес об'єднання громад в першу та другу хвилю. При чому саме консультативну та методичну підтримку процес організації громадських слухань по різних питаннях життєдіяльності громад надає саме відповідні райдержадміністрації в повноваженнях яких не має відповідної діяльності» [8].

Таким чином, місцеві органи влади повинні мати можливість подавати електронні петиції на своїх офіційних веб-сайтах без додаткового регулювання на місцевому рівні. Відповідні розділи створені на сайтах міст Миколаєва, Вознесенська, Южноукраїнська та Первомайська. Сайт

новоствореної Баштанської ОТГ також має такий розділ. У місті Очаків розділу е-петицій поки що немає, що є порушенням вищезгаданих положень українського законодавства.

«Місцеві ініціативи Дана форма місцевої демократії застосовується вкрай рідко. В 2013 р вносилась місцева ініціатива органу самоорганізації населення «Перлина гаю» (м. Вознесенськ) . Прийнято рішення Вознесенської міської ради від 24.05.13 «Про розгляд місцевої ініціативи ОСН «Перлина гаю». На його виконання внесено зміни до Програми реформування та розвитку ЖКГ м. Вознесенська до 2014р, а саме : доповнено пунктом» Надання поточних трансфертів КП «Регспод»» на оплату гідрогеологічного висновку земельної ділянки під кладовище мікрорайону «Пряме» та на оплату з виготовлення землеустрою щодо відведення земельної ділянки для передачі в постійне користування під кладовище мікрорайону «Пряме». По інших Райадміністраціях та органах місцевого самоврядування Миколаївської області про застосування інструменту місцевої ініціативи ніяких відомостей не має» [8].

Публічні консультації - це врахування думки громадськості у процесі формування та реалізації державної політики, вирішення питань, що мають суспільне значення. Публічні консультації мають сприяти налагодженню системного діалогу між органами влади та громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з ключових питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у підготовці проектів рішень. Публічні консультації відбуваються у формі публічних обговорень, електронних консультацій з громадськістю (прямий формат) та опитувань громадської думки (непрямий формат). Публічні консультації з одного і того ж питання у формі публічних обговорень, електронних консультацій з громадськістю та опитування громадської думки можуть проводитися одночасно.

Аналіз офіційних веб-сайтів місцевих державних адміністрацій На всіх веб-сторінках Миколаївської ОДА є підрозділ "Консультації з

громадськістю". Плани проведення консультацій з громадськістю складаються на наступний рік наприкінці попереднього року, оприлюднюються на веб-порталі та змінюються за необхідності. Інформація про звіти про проведені консультації також доступна на окремих сторінках Миколаївської ОДА. Однак, як і на рівні Миколаївської ОДА, звіти не містять ідентифікаційної інформації (дата, час і місце проведення заходу, назви організацій, які брали участь у консультаціях). Як наслідок, жоден зі звітів не свідчить про те, що громадськість надавала якісь пропозиції.

Це викликає сумніви щодо автентичності та легітимності консультацій. Подібна ситуація спостерігається і в інших регіонах та на рівні уряду Миколаївської області: На веб-сайтах Вітовської, Врадіївської, Казанківської та Вознесенської РДА в розділі "Консультації з громадськістю" є лише посилання на нормативно-правову базу ЦОВВ щодо проведення консультацій. Жодної іншої інформації на сайті немає.

Таким чином, аналіз практик місцевої демократії в Миколаївській області дозволяє зробити наступні висновки. - Найбільш поширеними формами локальної демократії на рівні місцевого самоврядування є громадські слухання та пленарні засідання в населених пунктах. І в більшості випадків саме місцева влада підтримує організацію цих заходів. Однією з причин активного використання цих форм місцевої демократії є процес об'єднання громад, який розпочався в Україні. У цьому процесі організація громадських слухань та обговорень є обов'язковою процедурою при створенні нової адміністративно-територіальної одиниці - об'єднаної громади.

Відповідні положення (про організацію громадських слухань) прийняті як на рівні органів місцевого самоврядування (Миколаїв, Вознесенськ, Первомайськ), так і на рівні місцевих державних адміністрацій (порядок проведення громадських обговорень щодо добровільного об'єднання територіальних громад).

- Інструмент електронних петицій використовується лише в деяких громадах на рівні місцевого самоврядування.

- Консультації з громадянами проводяться формально, без призначення радників. Критерії визначення методології проведення громадських обговорень, електронних консультацій з громадянами (прямий формат) та соціологічних опитувань (непрямий формат) не розроблені та не затверджені. Однак це компетенції місцевого рівня.

- У Вознесенську інструмент місцевої ініціативи був використаний лише один раз протягом досліджуваного періоду.

- Інструмент референдуму включений до статутів усіх обласних адміністрацій, але на практиці не використовується, оскільки потребує нормативної підтримки на рівні РЦК.

РОЗДІЛ 3. ІНТЕГРАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ - ОСНОВА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Ця стаття надає концептуальне пояснення взаємної згоди як одного з фундаментальних принципів суспільного договору. Суспільний договір, у явній чи неявній формі, встановлює консенсусну угоду між урядом і суспільством. Можна також сказати, що суспільний договір базується на принципах ліберальної традиції в політичній теорії і передбачає фундаментальну свободу та рівність усіх учасників такої угоди. Звідси випливають принципи суспільного договору - свобода і рівність.

Загалом суспільний договір визначає добровільні норми, яких мають дотримуватися як влада, так і громадяни при прийнятті суспільно-політичних та управлінських рішень, що впливають на вектор розвитку держави відповідно до вимог сьогодення.

Є підстави вважати, що засади суспільного договору були повною мірою реалізовані в Україні з початком реформи децентралізації у 2015 році. Передумовами для цього стали дві важливі події в історії українського суспільства: Помаранчева революція 2004 року та Революція Гідності 2014 року. Тоді український народ голосно заявив, що рішення органів державної влади та політичних еліт не відповідають очікуванням і намірам українського народу, як того вимагає Конституція України.

«Річ у тім, що впровадження принципів суспільної угоди неможливе в адміністративно-командній системі державної влади, яка дісталась Україні у спадок від «совєтів». Така система апріорі не визнає суспільну угоду як таку, як і не визнає необхідність урахування думки суспільства. Отже, Україні знадобилось майже чверть століття, що позбутися залишків централізованого стилю державного управління та розпочати перехід до державно-громадського партнерства в усіх без винятку сферах життєдіяльності. Посилення громадського складника досі змінює природу національних

механізмів державного управління, нарешті, трансформуючи його в публічне управління у повноцінному його загальноприйнятому розумінні, а не технічному перекладі англомовної назви “public administration”»[23].

Таким чином, в Україні були створені умови для створення повноцінного суспільного договору, до якого були готові як представники влади/політики, так і самі громадяни. Громадський сектор не був готовий до участі в управлінському процесі, тому що громадський сектор не був готовий до повноцінного і серйозного сприйняття громадських ініціатив, а державний сектор не був готовий до повноцінного і серйозного сприйняття громадських ініціатив, тому що державний сектор не був готовий до повноцінного і серйозного сприйняття громадських ініціатив.

Суспільне замовлення складається з двох основних елементів. Перший - це початкова дополітична ситуація, що базується на принципі рівності. Він передбачає, що всі є рівними і мають певні стимули для участі в громадянському суспільстві з метою закріплення своєї позиції або отримання переваг. Другий елемент - це нормативні характеристики сторін, що укладають договір. Сторони погоджуються на укладення договору тому, що вони розуміють власні інтереси в соціальній взаємодії, тому що вони визнають, що вигоди, які вони очікують отримати від суспільного договору, залежать від їхньої готовності гарантувати такі ж вигоди іншим учасникам суспільного договору, а також тому, що вони зацікавлені в добробуті інших, своїх інтересах, інтересах інших, і тому, що вони розуміють, що етичні принципи, яких слід дотримуватися для реалізації цих інтересів, є обґрунтованими.

Етика важлива для всіх сфер, процесів, форм і структур суспільства. Суспільний договір не є винятком, але для формування та реалізації цього договору не існує так званого етичного кодексу, який би визначав загальні етичні принципи існування в межах певного колективу чи соціальної групи.

“Перш ніж розглянути специфічні етичні принципи суспільної угоди для сучасної України, звернемось до загальних етичних принципів суспільної

угоди. Враховуючи громадську природу суспільної угоди, вважаємо, що як її засадничі етичні принципи можна адаптувати такі, що розроблені Всесвітньою асоціацією неурядових організацій (WANGO), в основі яких лежать керівні засади роботи громадських організацій з усього світу. WANGO презентовано шість таких принципів, зміст яких спробуємо інтегрувати в суспільну угоду:

– відповідальність, допомога, служіння суспільству (сприяння загальному добробуту членів суспільства (учасників угоди), досягнення балансу між індивідуальними та публічними потребами);

– співпраця без кордонів (сприяння співпраці, подоланню штучних бар'єрів, досягненню спільних цінностей та цілей, підтримка етичних і партнерських відносин задля загального блага);

– права людини та гідність (категорична заборона щодо порушення прав людини, визнання моральних цінностей, релігії, звичаїв, традицій та культури учасників і партнерів угоди);

– свобода релігії (повага до права кожного сповідувати, практикувати будь-яку релігію);

– прозорість і відповідальність (учасники суспільної угоди мають бути відкритими та чесними щодо як самих себе, так і партнерів, вести прозору діяльність);

– довіра та законність (чесність та правдивість у співпраці з партнерами, учасниками, державою та суспільством, повага до законів)» [23].

Сьогодні Україна, як і весь світ, переживає величезні соціальні зміни. Кожна країна реагує на ці зміни з різною швидкістю, методами та ставленням. Однак ці зміни мають глибокий і значний вплив на всі аспекти суспільного та політичного життя. Змінюються соціальні, моральні та психологічні цінності, які тісно пов'язані між собою і взаємно підсилюють один одного.

Сьогодні в Україні суспільний договір фактично створюється з нуля.

Вище було згадано два переломні моменти в історії української незалежності (2004 та 2014 роки), які, на думку деяких дослідників, дали поштовх до переписування суспільного договору, а на нашу думку, стали передумовами для його формування.

Повне вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 року докорінно змінило українське суспільство та державні сектори, що зумовило необхідність створення нового суспільного договору.

Сучасний суспільний договір України насамперед гарантує право вільних людей не лише творити власне майбутнє, а й захищати свій вибір від посягань з боку тих, хто йому протистоїть. Саме цей договір, а не абстрактна свобода, забезпечує реальну незалежність українського суспільства, утверджує ідентичність українського народу і, зрештою, дозволяє самовизначитися на міжнародній політичній арені.

«Вона базується на таких актуальних принципах, які визначають кожного українця як учасника суспільної угоди:

– справедливість;

– самореалізація;

– самоповага та взаємна повага;

– недомінування, співволодіння та співуправління;

– баланс прав та обов’язків» [19, 23].

Зрештою, українці об'єднані навколо спільної мети, яка природним чином трансформується в цілі суспільного договору, а саме: повернення та збереження єдиної України та перемога над ворогами, які порушують права, свободи та територію України.

Це пов'язано насамперед з тим, що українці мають неповне розуміння своєї національної вищості та свого місця в глобалізованому суспільстві.

Сьогодні можна сказати, що основою українського суспільного договору є соціальне замовлення, інтегровані інтереси мільйонів громадян, які повністю підтримуються державним сектором. Це, безумовно, історично

унікальний компроміс: синергія влади і народу робить суспільний договір ефективним.

Відповідно, все більшого значення набуває принцип збалансованості прав та обов'язків. Цей принцип важливий як для адміністративного аспекту, так і для етичного аспекту реалізації суспільного договору. Іншими словами, якщо громадяни мають право на свободу вираження поглядів, держава зобов'язана поважати це право, але також може накладати розумні обмеження. Наприклад, громадяни можуть на законних підставах говорити про президента своєї країни все, що завгодно, але не можуть погрожувати його життю. Іншим прикладом, актуальним для України, є посилення відповідальності щодо колабораціоністів. Права та обов'язки існують не лише між громадянами та владою, а й між окремими особами. Наприклад, право не піддаватися фізичному нападу захищається законом, і інші особи зобов'язані його поважати.

Сьогодні Україна готова до реалізації принципу балансу прав та обов'язків в рамках суспільного договору. Це пов'язано з тим, що громадяни чітко висловили і продемонстрували свою готовність взяти на себе певну відповідальність за розвиток держави через зростання волонтерського руху, розвиток неурядових організацій та збільшення внеску окремих громадян у спільну справу. З іншого боку, держава також готова негласно делегувати певні повноваження громадському сектору та приймати його участь в управлінському процесі. Більше того, навіть в умовах воєнного стану, коли є всі законні засоби для обмеження прав і свобод громадян, повага держави до інтересів і потреб громадян зростає.

Політична реальність в Україні сьогодні демонструє майстерність окремих представників влади, які пристосовуються до будь-якої ідеології та не соромляться маніпулювати цінностями. Прагнучи задовольнити базові потреби людини, вони створили умови для поширення егоцентризму та свавілля. Прибуток як головний критерій оцінки, в тому числі політичних принципів, сьогодні став неприйнятним світоглядним явищем, що

призводить до заборон на законодавчому рівні та нетерпимості до "брудних" політичних структур (проектів) на рівні суспільного консенсусу.

«Сучасна суспільна угода несе революційні та взаємопідсилюючі зміни на всіх рівнях влади України, генеруючи нове покоління управлінців та викорінення механістичного мислення й формування нового, яке базується на таких принципах, як зворотний зв’язок і рівновага інтересів. Нова влада мусить сприяти індивідуальному розвитку, розуміти потребу в спільності, структурі та сенсі» [22].

Суспільство вимагає від влади відкритості, інформованості та зворотного зв'язку через діалог. Питання взаємодії влади та суспільства у формуванні, прийнятті та реалізації рішень щодо соціально-економічного розвитку є важливим для демократичного суспільства. Державні інституції можуть і повинні систематично інформувати громадськість про свою діяльність.

«Серед інших принципів, які можуть стати основою нової суспільної угоди для України, можна назвати такі, що визначили учасники семінару «Про суспільний договір» на базі Аспен Інституту Київ: збереження балансу між безпекою та бажанням українців забезпечити свободу та справедливість; передбачення договором чітких форм підзвітності, умовних «актів виконаних робіт»; створення можливостей для самовираження громадян та розвиток людського потенціалу; забезпечення державою продуктивності громадян, їхній обов’язок заплатити за це, зокрема, своїми податками; спрямування суспільного договору на архітектуру майбутнього нації, а не її минулого» [2].

Слід зазначити, що навіть у разі укладення формальної соціальної угоди існує ризик того, що вона не буде виконуватися. Наприклад, як громадяни демократичної держави, громадяни України мають право оскаржувати рішення влади, але не порушувати закони країни. Громадяни України можуть брати участь у мирних протестах та законній політичній діяльності, наприклад, через право голосу, але вони не можуть вибірково застосовувати закони.

Тому необхідно розвивати форми участі громадян у законотворчості та інших процесах прийняття публічних рішень, щоб мінімізувати ризик невиконання суспільних угод. Існування декларативних угод неминуче призводить до більших національних соціальних потрясінь, у тому числі революцій, що визначає ще один принцип суспільних угод, а саме принципи недекларативності, "живого" партнерства та взаєморозуміння.

“Принцип «живого (не декларативного) партнерства» часто є наріжним каменем визначення стратегічних пріоритетів розвитку держави, як слушно зазначає М. Трещов, адже саме громадяни України повинні бути у центрі вирішення стратегічних завдань та стати рушійною силою в розвитку держави» [28]. Цей принцип сприяє розвитку соціальної толерантності та прокладає шлях до взаєморозуміння між громадянським суспільством і владою. Він дозволяє встановити більш чіткий зв'язок між прагненнями та інтересами людей, обрати найбільш ефективні інструменти для реалізації суспільних домовленостей та створення синергії.

Сучасні виклики, що стоять перед Українською державою, унікальні та сильні як ніколи. Зростаючий вплив тенденцій Четвертої промислової революції та стрімкий розвиток технологічних інновацій створюють нове поле можливостей для освоєння потенційних ресурсів регіону. Водночас демографічні та кліматичні проблеми, економічні кризи, військові та терористичні загрози, питання екологічної, енергетичної та продовольчої безпеки створюють серйозні та численні ризики, які потребують відповідного реагування, а отже, необхідна підтримка суспільних домовленостей та механізмів їх реалізації, заснованих на принципах динамічного реагування. Нижче наведені деякі з ключових питань, які потребують вирішення.

«Як зазначає Н. Сидоренко, без належного публічного управління неможливо забезпечити розвиток суспільства на його соціально очікуваній та соціально затребуваній модальності, отже, створити таке публічне управління, яке за своїми якостями (параметрами) відповідало б таким

соціальним запитам, очікуванням і вимогам, конституційним імперативам, що пов’язують і «прошивають» публічне управління» [25].

Уряд і громадяни повинні будувати українське суспільство таким чином, щоб підтримувати і розвивати його, а не руйнувати. Положення суспільного договору мають враховувати, що в результаті російсько-української війни громадяни України стали по-справжньому вільними і нетерпимими до обмежень їхнього вибору і більше не хочуть, щоб хтось приймав рішення за них, як це було в радянський період і в період адаптації після відновлення незалежності.

Тому неможливо проектувати минуле на майбутнє, тобто визначати положення нового суспільного договору у зв'язку з минулою історією України. Нові цінності українського суспільства мають бути відображені в майбутній політиці, а старі політичні структури не можуть бути використані.

ВИСНОВКИ

До них належать: збір та систематизація інформації про місцеві проблеми; проведення опитувань громадської думки та місцевого населення; формування бачення пріоритетів місцевого розвитку як для муніципалітету, так і для громадян; створення громадських робочих груп для визначення пріоритетів; організація громадських слухань з актуальних питань розвитку.

Закритість, відсутність публічності, ігнорування нагальних проблем громадян та недостатня компетентність посадових осіб характеризують місцеві органи влади, багато з яких працюють у закритому режимі, ігноруючи реальні потреби громади та реалізуючи управлінські рішення, які часто не відповідають життєво важливим інтересам громадян. Тому дуже важливо забезпечити діалог між підрозділами зі зв'язків з громадськістю органів державної влади як на центральному, так і на місцевому рівнях, а також налагодити єдину комунікаційну та іміджеву політику. Для того, щоб громадяни підтримували політику національних лідерів, місцева влада повинна насамперед подбати про те, щоб вони знали, що робиться, і розуміли, чому робиться саме так, а не інакше. Зосередження на відкритості - це можливість для держави визнати свою відповідальність перед суспільством.

Держава має усвідомлювати свою відповідальність перед громадськістю, наприклад, під час контактів представників органів влади з лідерами громадських об'єднань, організацій, спілок, суспільно-політичних рухів, релігійних громад тощо, під час опитувань громадської думки, зустрічей з громадянами, громадських слухань, управлінських консультацій, громадської експертизи, переговорів та посередництва, зборів громадських об'єднань, суспільно-політичних організацій, спілок, профспілок тощо. Слід також звернути увагу на форми взаємодії адміністративних органів з

громадянами (наприклад, участь громадян, громадські ініціативи (індивідуальні чи групові), звернення громадян).

Сьогодні роль громадян в публічному управлінні поступово змінюється. Одним з нагальних завдань державного управління є "формування" знань і методів для розвитку тривалої співпраці між адміністративними установами та громадянським суспільством.

Таким чином, ефективна взаємодія адміністративних інституцій з громадянами (у тому числі вдосконалення її форм і механізмів) потребує базових інституційних передумов, серед яких високий рівень демократичних прав і свобод, підкріплений послідовною державною політикою, що гарантує самоорганізацію громадян для відстоювання спільних інтересів і досягнення спільних цілей.

По-перше, корупція та бюрократизм органів державної влади; по-друге, інертність та небажання громадян захищати свої інтереси та брати участь у політиці. Невирішеними залишаються питання обґрунтованості прийнятих нормативно-правових актів, їх вдосконалення через запровадження "практичних" процедур та посилення відповідальності органів державної влади та їх службовців за дотримання законодавства. Наступним кроком є вдосконалення процедур врахування органами державної влади думки громадськості та забезпечення дотримання принципів відкритості, прозорості та підзвітності.

Рекомендації щодо ефективних моделей взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади.

- Забезпечення інформаційної прозорості органів державної влади та своєчасного інформування про підготовку проектів рішень;

- Подальше вдосконалення нормативно-правової бази та усунення її недоліків і прогалин, забезпечення ефективності процедур консультацій з громадськістю, повноцінне впровадження громадського аудиту та громадської експертизи, в тому числі антикорупційної експертизи регуляторного законодавства;

- вирішувати найбільш важливі для суспільства питання через механізми громадського контролю, громадської експертизи, моніторингу та публічних консультацій; та

- сприяння громадській активності та розвитку громадянської спроможності (у тому числі спеціальних навичок взаємодії з органами державної влади та обізнаності з процедурами, встановленими законодавством).

Завдання з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Миколаївській області виконується дуже погано. Імплементація відбувається лише на рівні видання розпоряджень голови Миколаївської ОДА, дуже низька дисципліна виконання, фінансування надається окремим організаціям без визначення критеріїв фінансової підтримки та без моніторингу ефективності використання наданої фінансової підтримки. Нормативно-правове забезпечення реалізації стратегії в Миколаєві є недостатнім або взагалі відсутнє. З точки зору інституційного забезпечення було створено лише Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства в Миколаївській області, в результаті чого у 2017 році було затверджено План заходів щодо реалізації в Миколаївській області Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. План не містить індикаторів виконання та кінцевих цілей.

Тому розвиток ОТГ та органів місцевого самоврядування, оптимізація та посилення конкурентоспроможності окремих регіонів та країни в цілому має базуватися на принципі субсидіарності, що вимагає повного розкриття внутрішнього ресурсного потенціалу ОГС та комплексних механізмів взаємодії ОГС та органів влади, зокрема у формі ДПП, а також використання методів та засобів цього для посилення їх впливу на бізнес та державу. Одним із дієвих важелів та "ключів" оптимального використання потенціалу КСВ у вирішенні просторових, ресурсних, інституційних, економічних, соціальних, екологічних та інших проблем регіонального розвитку є

механізм та інструменти функціонування КСВ, взаємодія з органами влади різних рівнів та широке використання ІКТ для прозорого інформування, комунікаційних зв'язків, на основі комплексного механізму формування, функціонування та розвитку взаємодій між КСВ та органами влади та системи важелів, методів та інструментів можливо досягти поставлених цілей та завдань щодо розвитку таких взаємодій. Це прискорить очікувану поступову трансформацію окремих регіонів та країни в цілому для досягнення необхідного рівня розвитку.

Аналіз практики місцевої демократії в Миколаївській області дозволяє зробити наступні висновки. У багатьох випадках саме місцева влада підтримує організацію таких заходів. Однією з причин активного використання цієї форми місцевої демократії є процес об'єднання громад, що розпочався в Україні. У цьому процесі організація громадських слухань та обговорень є обов'язковою процедурою при створенні нової адміністративно-територіальної одиниці - об'єднаної громади.

Відповідні правила (положення про організацію громадських слухань) прийняті як на рівні місцевого самоврядування (Миколаїв, Вознесенськ, Первомайськ), так і на рівні місцевих державних адміністрацій (порядок організації громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад).

- Інструмент електронних петицій використовується лише в деяких областях на рівні місцевого самоврядування.

- Консультації з громадянами проводяться формально, без призначення радників. Не розроблені та не затверджені критерії для прийняття рішення про організацію публічних обговорень або електронних консультацій з громадськістю (прямий формат) та методології проведення опитувань громадської думки (непрямий формат). Це компетенції на місцевому рівні, але

- У Вознесенську інструмент місцевої ініціативи був використаний лише один раз протягом досліджуваного періоду.

- Інструмент референдуму включений до статутів усіх обласних органів влади, але на практиці не використовується, оскільки потребує нормативного закріплення на рівні ВРУ.

Влада та громадяни повинні будувати українське суспільство таким чином, щоб воно підтримувало та розвивалося, а не руйнувалося. Положення суспільного договору мають враховувати, що внаслідок російсько-української війни громадяни України стали по-справжньому вільними і нетерпимими до обмежень свого вибору і більше не хочуть, щоб за них приймали рішення, як це було за радянських часів і в період адаптації після відновлення незалежності.

Тому неможливо проектувати минуле на майбутнє, тобто визначати положення нового суспільного договору у зв'язку з минулою історією України. Нові цінності українського суспільства мають бути відображені в майбутній політиці, а старі політичні структури не можуть бути використані.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Архітектоніка // Термінологічний словник-довідник з будівництва та архітектури / Р. А. Шмиг, В. М. Боярчук, І. М. Добрянський, В. М. Барабаш; за заг. ред. Р. А. Шмига. Львів, 2010. С. 24
2. Аспен Інститут Київ провів третій другий міні-семінар «Про суспільний договір». 2022. URL: https:// aspeninstitutekyiv.org/aspen-instytut-kyiv-proviv-druhyi-seminar-pro-suspilnyi-dohovir-dlia-chleniv-spilnoty.
3. Бакуменко В., Князєв В., Сурмін Ю. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку // Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / упоряд. : С. В. Загороднюк, О. Л. Євмєшкіна, В. В. Лещенко ; за заг. ред. д-ра політ. наук К. О. Ващенка. К.: НАДУ, 2014. С. 7–17.;
4. Білецький В. С. «Третій сектор» як основа громадянського суспільства URL: https://repository.kpi.kharkov. ua/server/api/core/bitstreams/4a0f470e-43aa-4726-8f20-a6364eede070/content;
5. Васільєва Л. М. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах децентралізації влади / Л. М. Васільєва // Економічні горизонти. – 2023. – № 1(23). – С.43-50. – Режим доступу : https://dspace.dsau.dp.ua/handle/123456789/8363
6. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики: наук. розробка / авт. кол.: С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. Київ: НАДУ, 2013. 44 с.
7. Гаєва Н. П. Форми взаємодії органів державної влади і об’єднань громадян. Органи державної влади України: монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. С. 483-505.

8. ГО «Фонд розвиткум. Миколаїва». Електронний ресурс. Назва з екрану: http://www.frgn.mk.ua/wp-content/uploads/2017/07/brosh%20selo%2017.pdf
9. Децентралізація 2023: підсумки року. Назва з екрану: https://decentralization.gov.ua/en/news/17670
10. Дніпров О.С. Діалог органів державної виконавчої влади та громадянського суспільства. Вісник національного університету "Львівська політехніка". 2015. № 825. С. 26–30.
11. Докаленко В. Взаємодія між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства в Україні в умовах широкомасштабної війни / В. Докаленко // Публічне управління та регіональний розвиток = Public Administration and Regional Development : наук. журн. – 2022. – № 15. – С. 87–103.
12. Івашова Л. М., Івашов М.Ф. Квеліашвілі І.М. Методологія наукових досліджень та системного підходу у сфері публічного управління: механізми, важелі, методи, інструменти // Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 2 (25). С. 11–19.
13. Івашова Л.М. Механізми та інструменти функціонування громадянського суспільства та його взаємодії з органами місцевого самоврядування в контексті сталого розвитку територій // Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення: монографія / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 232–239.;
14. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. – К.: – Ваіте, 2016. – 280 с.
15. Коврига О.С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. Вчені записки Таврійського

національного університету імені В. І. Вернадського: Серія "Державне управління" 2020. Том 31 (70). № 2. С.109-114.

16. Козаков В.М., Рашковська О.В., Ребкало В. А., Романенко Є. О., Чаплай І. В. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії: монографія. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 288 с.
17. Колосовька І. Формування ефективної моделі партнерства інститутів публічної влади та громадського суспільства. Ефективність державного управління. Зб. наук. праць. 2015. Вип. 45 С.161-166.
18. Кресіна І.О., Скрипнюк О.В., Коваленко А.А. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: монографія / ПАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Логос, 2007. 314 с.
19. Лізаковська С. В. Розвиток механізмів взаємодії органів публічного управлінняз інститутами громадянського суспільства. Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 механізми державного управління. Чорноморський національний університет імені Петра Могили. Миколаїв, 2021.
20. Манжола П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень. Стратегічні пріоритети. 2007. № 4. С. 13–14.
21. Мех О. Служби із зв’язків з громадськістю в органах виконавчої і законодавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України : автореф. дис. … канд. філол. наук : 10.01.08 «Журналістика». Київ, 2004. 20 с.
22. Мунько А. Зміни ціннісних орієнтирів у політичній сфері в контексті постіндустріального суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 1. С. 42–47.
23. Мунько А. Ю. Суспільна угода як основа взаємодії органів публічної влади та громадськості в Україні: інтергація європейських цінностей /

А. Ю. Мунько, О. Т. Хохба // Публічне управління та митне адміністрування, Спецвипуск, 2022. С. 87-92.

24. ПР в органах державної влади та місцевого самоврядування : Моногр. / О.В. Бабкіна, В.В. Басалюков, В.М. Бебик та ін.; За заг. ред. В.М. Бебика, С.В. Куніцина. Київ; Сімферополь : МАУП, 2003. 235 с.
25. Сидоренко Н. Деякі організаційно-правові аспекти реформи державної служби в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 28. URL: http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2022/28-2022/28.pdf.
26. Сучасний тлумачний словник української мови: 60000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : ВД «ШКОЛА», 2008. 832 с.
27. Тихомирова Є.Б. Зв'язки з громадськістю. Київ : НМЦВО. 2014, 96 с.
28. Трещов М. Управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні : дис. … докт. наук з держ. упр. : 25.00.04. Дніпро, 2019. 499 с.
29. Форми та методи залучення громадськості : навч. посібник / Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. Київ : ІКЦ «Леста», 2007, 126 с.
30. Центер А., Брум Х., Глен М. Паблик рилейшнз. Теория и практика. Москва : Издательский дом "Вильямс". 2013. С. 24−26.
31. Чічановський А.А., Шкляр В.І. Світ інформації: Особистість, суспільство, держава (Медитації і маргіналії). М.; Київ : Славянский диалог, 2014. 87 с.