

*Михайловська Олена Василівна,  
к. е. н., доц., доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій,  
НУ «Чернігівська політехніка», м. Чернігів  
ORCID 0000-0002-7682-2292*

УДК 35:32.019

doi 10.34213/db.20.02.14

## СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті досліджено сучасні інструменти взаємодії в системі «влада – громадянська суспільність» як основу демократичного розвитку. Охарактеризовано наявний стан щодо звернень громадян до органів влади, тематики питань, які порушувались, популярних комунікаційних каналів. Досліджено динаміку проведених Урядом України консультацій з громадянською та їх види, а також кількість поданих електронних петицій. Визначено основні позитивні зрушення в системі взаємодії та негативні сторони, що потребують докладання зусиль.*

**Ключові слова:** взаємодія; комунікації; публічне управління; електронні системи; електронні петиції; консультації з громадянською.

**Постановка проблеми.** Однією з ключових ознак демократичності будь-якої країни є присутність дієвих механізмів та інструментів забезпечення участі громадян у формуванні державної політики, оскільки публічне управління неодмінно має бути спрямоване на забезпечення прав та інтересів громадянського суспільства. Зазначене доцільно реалізувати на основі підтримки взаємодії в системі публічного управління з ефективним зворотнім зв'язком, що дозволить швидко реагувати на зміни, які відбуваються в суспільстві. Тому, впровадження інформаційних технологій у практику публічно-управлінської діяльності є вимогою сьогодення та гарантією її ефективної реалізації, оскільки розвинуті держави мають потужний електронний уряд. Практикою вже давно доведено, що результативна взаємодія в системі публічного управління неможлива без використання електронних засобів комунікації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у теорію та практику з проблем взаємодії влади й громадянського суспільства зробили В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Баштанник, Ю. Воробйов, А. Колодій, В. Плохих та інші видатні науковці. Висвітлення особливостей електронних петицій описані В. Решотою. Механізми громадської участі розглянуто в роботах І. Абрам'юк. Реалізацію права на доступ до публічної інформації досліджено Н. Каменською. Не зменшуючи важливості проведених досліджень, відзначимо, що аналіз практичного використання сучасних інструментів взаємодії в сис-

темі «влада-громадськість» не має детального висвітлення в науковій літературі з публічного управління (в основному висвітлюється законодавче підґрунтя даного питання), що пов'язано з відносною його новизною.

**Метою статті** є дослідження практичних аспектів використання сучасних інструментів взаємодії в системі публічного управління (отримання публічної інформації; звернення громадян; консультації з громадськістю тощо).

**Виклад основного матеріалу.** В Європейському Союзі концепція налагодження постійного відкритого діалогу між структурами влади та громадянським суспільством повністю відображає підхід до діалогу між державою та суспільством як основи демократичного розвитку. Індикаторами здатності ефективного функціонування громадянського суспільства є, з одного боку, спроможність громадянського суспільства контролювати виконання ухвалених рішень владними інститутами, а з іншого – готовність суспільства сприйняти ухвалені рішення та продемонструвати належний рівень самоорганізації для їхнього виконання [1].

Сьогодні у відкритих джерелах інформації представлено достатню кількість теорій щодо становлення і розвитку належної взаємодії влади і громадськості, однак, у рамках даної статті, хочемо розглянути найбільш сучасні інструменти взаємодії в системі «влада-громадськість»: отримання публічної інформації; звернення громадян; консультації з громадськістю; взаємодія з громадськими радами; електронні петиції.

Прогресивним кроком розвитку сфери відкритих даних у 2019 р. дослідники визначають суттєве розширення переліку даних, що є обов'язковими до відкриття. Слід відзначити, що у світовому рейтингу Open Data Barometer за темпом розвитку сфери відкритих даних за п'ять років Україна підвищилась на 20 позицій та посіла 17 місце [3]. Водночас фіксуються й порушення права на доступ до інформації [4], серед яких: відмова у задоволенні запиту у зв'язку з тим, що запитувана інформація є інформацією з обмеженим доступом; відмова у наданні інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним або комунальним майном; надання неповної інформації з одночасним обмеженням доступу до її іншої частини або інформації невідповідного змісту тощо. Одразу також наголосимо на негативних складових форми участі «звернення громадян», наприклад: розміщена для загального відома інформація про роботу із зверненнями грома-

дьян органами виконавчої влади відображає лише розподіл звернень за регіонами та галузями й не відображає конкретних результатів розгляду цих звернень (рис. 1).

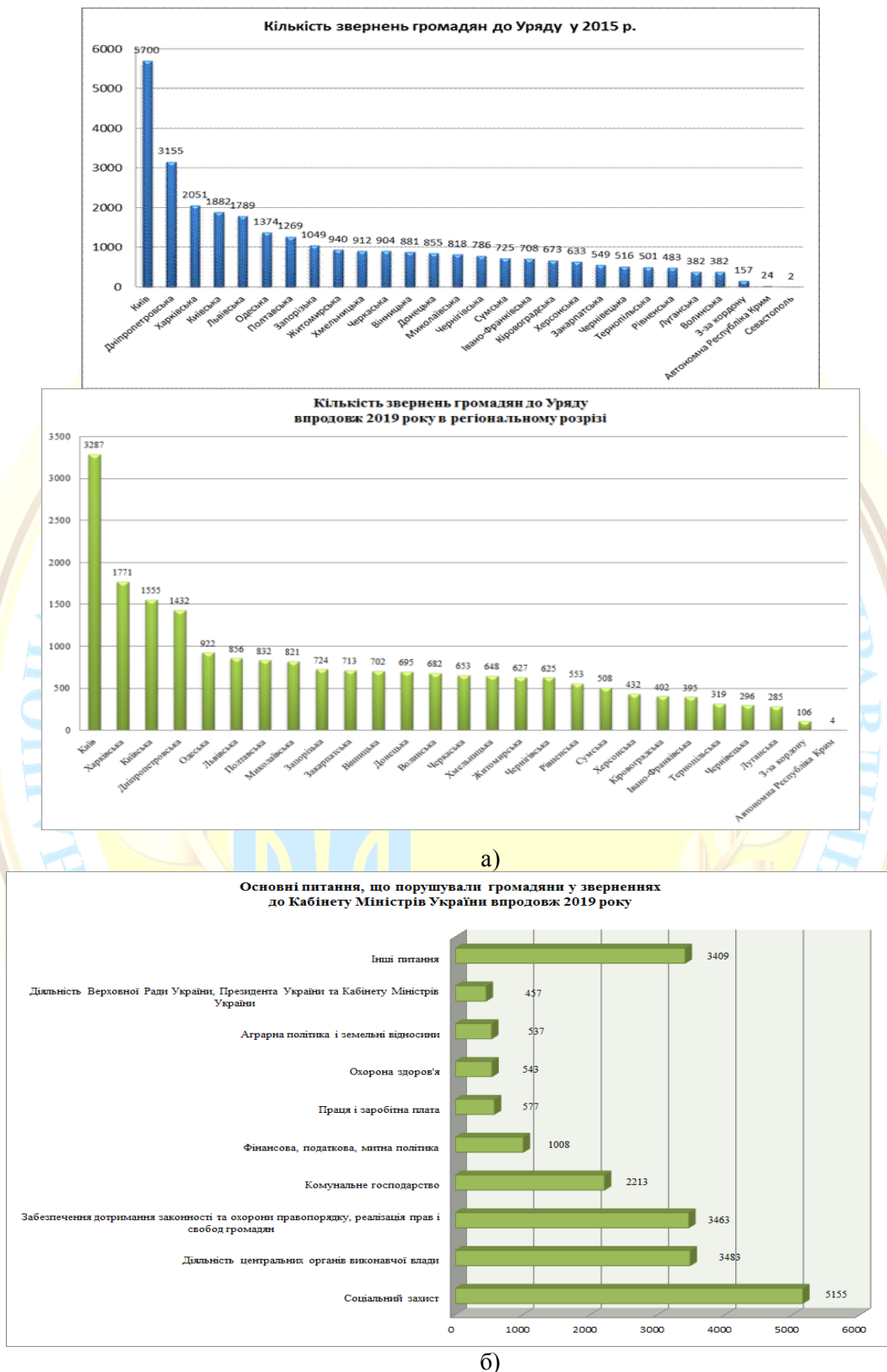


Рис. 1. Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2019 р.: а) кількість звернень громадян до Уряду (2015 та 2019 рр.); б) найбільш актуальні питання, що порушували громадяни у зверненнях до Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів України [5]

Як можна побачити, по відношенню 2019 р. до 2015 р. громадяни менше стали користуватися визначеним інструментом взаємодії. Хоча слід відмітити й позитивні практичні зрушення в тому, що звіти про надходження запитів на інформацію містять певні роз'яснення [6].

Слід звернути увагу на те, що електронна пошта є найбільш затребуваним каналом комунікації (рис. 2).

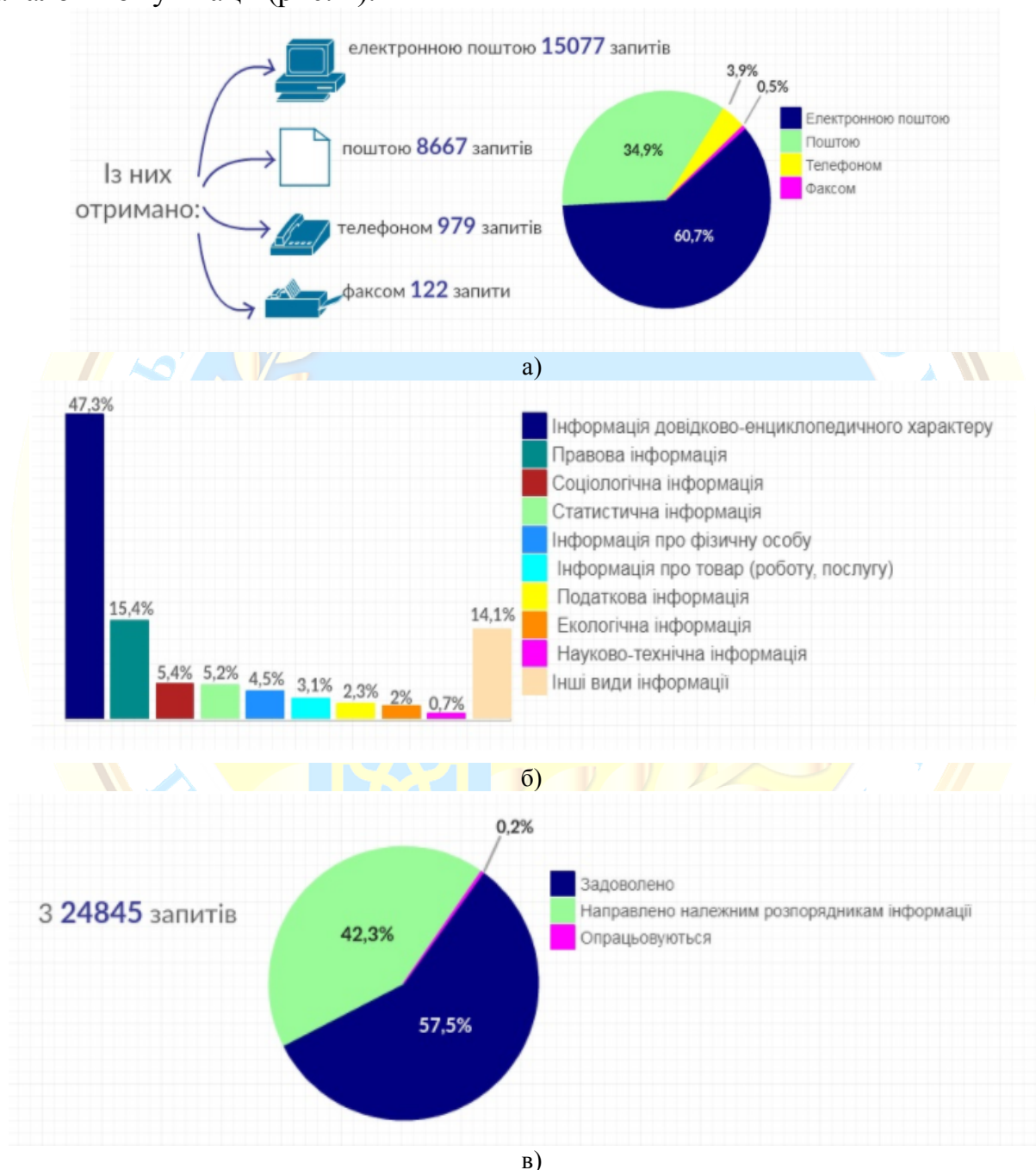


Рис. 2. Підсумки роботи із запитом на інформацію, що надійшли на адресу Секретаріату Кабінету Міністрів України з 9 травня 2011 р. по 31 липня 2019 р.: а) канали надходження запитів; б) види інформації, яка цікавить; в) результати надання відповідей



Відповідно до законодавства [7] центральні та місцеві органи державної влади зобов'язані проводити консультації, в тому числі й електронні, майже під час кожного розгляду проектів розпоряджень, рішень та наказів, розробки державних та регіональних програм, а також під час щорічного звітування про хід їх виконання. Проте серед положень цих документів є велика частка неузгодженості щодо процедур проведення консультацій, їх форм, порядку інформування суспільства про їх початок, термін та результат, можливості моніторингу прийнятих рішень з урахуванням пропозицій, збереження інформації про відповідні консультації тощо. Однак відзначимо позитивний практичний аспект такої взаємодії (табл. 1 та рис. 2) [8], зокрема, наприклад, в частині електронних консультацій.

Таблиця 1

Динаміка проведених консультацій з громадськістю за 2019 рік

Органи влади	Проведено заходів у рамках консультацій з громадськістю				Обговорено суспільно важливих питань			
	квартали, 2019							
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Міністерства	295	315	173	174	285	295	173	174
Інші центральні органи виконавчої влади	147	164	147	121	124	146	143	118

Джерело: побудовано автором за даними



Рис 2. Сегментація видів консультацій з громадськістю проведених міністерствами, 2019 р.

Джерело: побудовано автором за даними

Отже, як засвідчують статистичні дані, практичний досвід взаємодії в системі публічного управління характеризується стійкою тенденцією щодо покращення її якісних характеристик, але демонструє неповне використання наявного потенціалу.

Позитивним напрямом руху цілком можна визнати щоквартальний звіт на урядовому офіційному сайті про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами (рис. 3).



Рис 3. Результати взаємодії органів виконавчої влади з громадськими радами протягом IV кварталу 2019 р.

Однак, як видно з наведених матеріалів, кількість органів виконавчої влади при яких не створено громадські ради залишається істотною. Також необхідно наголосити про незначну кількість проведених засідань. Тобто потенціал даного інструменту взаємодії залишається не реалізованим.

Важливим є те, що відсутність послідовності взаємодії з інститутами громадянського суспільства зі сторони органів влади призводить до того, що робота проводиться за принципом: подія – реакція громадськості – спіндокторинг, а не акція зі зв'язків з громадськістю – подія – бажана реакція громадськості.

Відзначимо, що актуальною формою участі громадськості в процесі публічного управління є «електронні петиції» [9]. Відносно дієвості такого інструменту підкреслимо, що за даними Аналітичного порталу «Слово і діло» за період з 20 травня 2019 р. до 12 травня 2020 р. було подано на розгляд Президента 16731 петицію, з них: 13401 (80 %) – не отримала достатньої кількості голосів підтримки; 3309 – (20 %) триває збір підписів; 19 (0,1 %) – отримали відповідь; 2 (0,01 %) – на розгляді [10]. Таким чином, бажання більшості громадян зареєструвати електронну петицію із вимогами без вивчення проблеми та належного обґрунтування, без популяризації своїх пропозицій не отримують необхідної підтримки.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що на даному етапі розвитку Україна впевнено йде шляхом демократичних перетворень та зміцнення позицій громадянського суспільства. Статистичні дані, на жаль, засвідчили не швидкі тенденції у процесі розбудови взаємодії громадськості з органами публічного врядування, що не сприяють демократичним змінам нашої держави. Негативним є той факт, що суспільство громадян України не поспішає використовувати існуючі налагоджені механізми співпраці органів публічної влади та громадянського суспільства. У той же час, не можна не відзначити про намагання органів державної влади у певній мірі зрушити з місця дане питання, але на місцях часто чиниться опір змінам. На нашу думку, слід звернути увагу на ті інструменти взаємодії, які дійсно працюють. Їх постійно потрібно розвивати та вдосконалювати у напрямі розширення зворотного зв'язку. Тобто нагальною потребою сьогодні є пошук практичних шляхів та орієнтирів подальшого розвитку взаємодії в системі публічного управління.

#### Список використаних джерел

1. Непоп Л. Політика європейського союзу щодо розвитку громадянського суспільства. *Наукові записки*. 2015. 2 (70). URL: [http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz\\_70/nerop\\_polityka.pdf](http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_70/nerop_polityka.pdf) (дата звернення: 30.09.2020).
2. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. Київ, 2014. URL: [http://regionet.org.ua/files/07\\_PartDemocracy\\_Abramyuk\\_Materials\\_v.122.07.14.pdf](http://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf) (дата звернення: 21.09.2020).
3. Report – from promise to progress. The Open Data Barometer. URL: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/#findings> (дата звернення: 21.09.2020).
4. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2018 році. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2019.pdf> (дата звернення: 07.09.2020).
5. Урядовий портал. Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2019 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/zvernennya-gromadyan/rozhlyad-zvernen-gromadyan-zviti> (дата звернення: 14.09.2020).
6. Урядовий портал. Підсумки роботи із запитамі на інформацію, що надійшли на адресу Секретаріату Кабінету Міністрів України. URL: [https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/zviti-pro-nadhodzhennya-zapitiv/2019-rik\\_pidsumki-roboti-iz-zapitami-na-informaciyu-shcho-nadijshli-na-adresu-sekretariatu-kabinetu-ministriv-ukrayini-z-9-travnua-2011-roku-po-31-lipnua-2019-roku](https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/zviti-pro-nadhodzhennya-zapitiv/2019-rik_pidsumki-roboti-iz-zapitami-na-informaciyu-shcho-nadijshli-na-adresu-sekretariatu-kabinetu-ministriv-ukrayini-z-9-travnua-2011-roku-po-31-lipnua-2019-roku) (дата звернення: 14.09.2020).
7. Яблонський В. М., Бекешкіна І. Е., Гелетій М. М. та ін. Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації : аналіт. доп. / за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського. Київ : НІСД, 2019. 112 с.



8. Урядовий портал. Як проводились консультації з громадськістю у IV кварталі 2019 року. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik\\_konsult/kons-zvit-4-2019.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_konsult/kons-zvit-4-2019.pdf) (дата звернення: 12.09.2020).

9. Ткаленко Н. В., Михайловська О. В., Войченко Д. А. Електронні петиції як спосіб комунікаційної взаємодії в системі «уряд-громадськість». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1139> (дата звернення: 24.05.2020).

10. Електронні петиції. Аналітичний портал «Слово і Діло». URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/05/12/infografika/suspilstvo/elektronni-petytziyi-yak-zelenskyj-reahuye-proxannya-ukrayincziv> (дата звернення: 30.09.2020).

### References

1. Nepop, L. (2015). Polityka yevropeiskoho soiuzu shchodo rozvytku hromadianskoho suspilstva [European Union policy on civil society development]. *Naukovi zapysky – Scientific journal Proceedings*, 2 (70) URL: [http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz\\_70/nepop\\_polityka.pdf](http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_70/nepop_polityka.pdf) [in Ukrainian].
2. Abramiuk, I. (2014). Demokratsiia uchasti: mekhanizmy hromadskoi uchasti na mistsevomu, rehionalnomu ta natsionalnomu rivniakh [Democracy of participation: mechanisms of public participation at local, regional and national levels]. Kyiv. URL: [http://regionet.org.ua/files/07\\_PartDemocracy\\_Abramyuk\\_Materials\\_v.122.07.14.pdf](http://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf) [in Ukrainian].
3. Report – from promise to progress. The Open Data Barometer. URL: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/#findings>.
4. Shchorichna dopovid Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny pro stan doderzhannia ta zakhystu prav i svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini u 2018 rotsi [Annual report of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights on the state of observance and protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine in 2018]. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2019.pdf> [in Ukrainian].
5. Uriadovyi portal. Informatsiia pro robotu iz zvernenniamy hromadian, shcho nadiishly do Kabinetu Ministriv Ukrainy u 2019 rotsi [Information on the work with citizens' appeals received by the Cabinet of Ministers of Ukraine in 2019]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/zvernennya-gromadyan/rozglyad-zvernen-gromadyan-zviti> [in Ukrainian].
6. Uriadovyi portal. Pidsumky roboty iz zapytamy na informatsiiu, shcho nadiishly na adresu Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy [Results of work with requests for information received by the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. URL: [https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/zviti-pro-nadhodzhennya-zapitiv/2019-rik\\_/pidsumki-roboti-iz-zapitami-na-informaciyu-shcho-nadiishli-na-adresu-sekretariatu-kabinetu-ministriv-ukrayini-z-9-travnya-2011-roku-po-31-lipnya-2019-roku](https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/zviti-pro-nadhodzhennya-zapitiv/2019-rik_/pidsumki-roboti-iz-zapitami-na-informaciyu-shcho-nadiishli-na-adresu-sekretariatu-kabinetu-ministriv-ukrayini-z-9-travnya-2011-roku-po-31-lipnya-2019-roku) [in Ukrainian].
7. Iablonskyi, V.M., Bekeshkina, I.E., Heletii, M.M. et al. (2019). Hromadianske suspilstvo Ukrainy: polityka spryiannia ta zaluchennia, vyklyky ta transformatsii [Civil society of Ukraine: policy of assistance and involvement, challenges and transformations]: analit. dop. O.A. Korniiievskiyi, Yu.A. Tyshchenko, V.M. Yablonskyi (Eds.). Kyiv: NISD [in Ukrainian].
8. Uriadovyi portal. Yak provodylys konsultatsii z hromadskistiu u IV kvartali 2019 roku [How public consultations were conducted in the fourth quarter of 2019]. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik\\_konsult/kons-zvit-4-2019.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_konsult/kons-zvit-4-2019.pdf) [in Ukrainian].
9. Tkalenko, N.V., Mykhailovska, O.V., Voichenko, D.A. (2017). Elektronni petytsii yak sposib komunikatsiinoi vzaiemodii v systemi «uriad-hromadskist» [Electronic petitions as a way of communication in the system "government-public"]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1139> [in Ukrainian].



10. Elektronni petytsii [Electronic petitions]. Analitychnyi portal «Slovo i Dilo». URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/05/12/infografika/suspilstvo/elektronni-petyczyi-yak-zelenskyj-reahuye-proxannya-ukrayincziv> [in Ukrainian].

**Mykhailovska O. V.,**

*PhD in Economics, Associate Professor,*

*Associate Professor of Public and Corporate Management Department,*

*Chernihiv Polytechnic National University, Chernihiv*

*ORCID 0000-0002-7682-2292*

### **Modern tools of interaction in the system of public administration**

*The current tools of interaction in the system "government–public" have been examined in the article. It is noted that the introduction of information technology in the practice of public administration is a requirement of the present and a guarantee of its effective implementation, as developed countries have a powerful e-government. It is emphasized that effective interaction in the system of public management is impossible without the use of electronic means of communication. It was found that despite the pace of development of the open data sector for five years in Ukraine today some violations of the right to access information can be still observed, including: the refusal to satisfy the request due to the fact that the requested information is information with limited access; the refusal to provide information on the disposal of budget funds, possession, use or disposal of state or municipal property; providing incomplete information while restricting access to its other part or information of inappropriate content, etc. The dynamics of the number of citizens' appeals to the government has been studied and the most topical issues raised by citizens in their appeals are presented. Positive developments in public consultations, including electronic ones have been highlighted. According to statistics, the practical experience of interaction in the public administration system is characterized by a steady trend to improve its quality characteristics but it demonstrates incomplete use of existing capacity. It was found that the number of executive bodies under which public councils have not been established remains significant. Thus, the potential of this tool of interaction remains unrealized. It has been established that the desire of the majority of citizens to register an electronic petition with requirements without studying the problem and proper justification, without promoting their proposals do not receive the necessary support. It is emphasized that the urgent need today is to find practical ways and guidelines for further development of cooperation in the system of public administration.*

**Key words:** system "government–public"; public administration; e-government; interaction; communication.

*Надійшла до редколегії 20.11.2020 р.*