

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ ДО
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Виконала: магістрант 2-го курсу, групи 8.2819-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
Н.М. Данко

Керівник: професор кафедри соціальної філософії
та управління, доцент,
д.філос.н. Глазунов В.В.

Рецензент: завідувач кафедри соціальної
філософії та управління, д.філос.н.,
доцент Бутченко Т.І.

Запоріжжя – 2020

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної
філософії та управління

_____ Т.І.Бутченко
« ____ » _____ 2020 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

Данко Наталії Михайлівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Формування механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади

керівник роботи Глазунов В.В., д.філос.н., доцент,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «29» травня 2020 року № 606-с

2. Строк подання студентом роботи 4 грудня 2020 року

3. Вихідні дані до роботи Комунікативна діяльність в державному управлінні: навч. посіб./за ред. Драгомірецької Н., Кандагури К.,Букача А. Одеса : ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2017.; «ІНДЕКС ДЕМОКРАТИЧНОСТІ МІСТ – 2020: Звіт про оцінювання стану впровадження інструментів місцевої демократії в органах місцевого самоврядування міст-партнерів. Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст», 2020

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити 1. Проаналізувати генезис дослідження проблеми довіри до органів виконавчої влади. 2. Уточнити основні поняття: «довіра», «механізми», «формування механізмів підвищення», «органи виконавчої влади». 3. Визначити принципи й методи дослідження механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади. 4 Розглянути механізм правового забезпечення механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади. 5. Дослідити механізми забезпечення відкритості /транспарентності виконавчих органів влади. 6. Розглянути передовий закордонний досвід

відкритості/транспарентності органів влади як фактор підвищення соціальної довіри. 7. Дослідити механізми підвищення

довіри до органів виконавчої влади на прикладі виконавчого комітету Запорізької міської ради. 8. Здійснити порівняльний аналіз передового закордонного досвіду із запровадженими практиками в Україні та Запоріжжі. 9. Запропонувати перспективи і шляхи підвищення рівня ефективності механізмів формування довіри до органів виконавчої влади міста Запоріжжя.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Глазунов В.В., професор кафедри соціальної філософії та управління	25.05.2020	25.05.2020
Розділ 2	Глазунов В.В., професор кафедри соціальної філософії та управління	26.06.2020	26.06.2020
Розділ 3	Глазунов В.В., професор кафедри соціальної філософії та управління	03.10.2020	03.10.2020

7. Дата видачі завдання 25 травня 2020 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2020	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2020	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2020	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень 2020	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень 2020	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Вересень 2020	<i>виконано</i>
8.	Систематизація висновків	Листопад 2020	<i>виконано</i>
9.	Нормоконтроль	Грудень 2020	<i>виконано</i>

Студент _____ Н.М. Данко
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи _____ В.В. Глазунов
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ О.В. Заїка
(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 104 сторінок, 87 позицій у списку літератури.

ДОВІРА, МЕХАНІЗМИ, ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ
ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ, ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.

Мета дослідження: теоретично вивчити та дослідити механізми підвищення довіри до органів виконавчої влади та виробити на цій базі практичні рекомендації.

Об'єкт дослідження: органи виконавчої влади та їх діяльність.

Предмет дослідження: механізми підвищення довіри до органів виконавчої влади.

Методи дослідження: діалектичний, системний, аналіз і синтез, індукція і дедукція, порівняння, аналогії, абстрагування, моделювання.

Новизна дослідження: визначення основних механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади через призму нових соціальних відносин й нових комунікативних форм.

Гіпотеза: довіра громадян до органів виконавчої влади підвищується у разі забезпечення прозорості їх роботи та відкритого діалогу з суспільством.

Висновки: 1. В Україні створено правову базу для забезпечення транспарентності діяльності органів виконавчої влади, але потрібне подальше удосконалення законодавства та практики його застосування.

2. В умовах демократії транспарентність є властивістю виконавчої влади, яка підвищує довіру до неї з боку громадянського суспільства через відкритість прийняття і реалізації політичних рішень і активізації суспільного контролю над діяльністю органів державної влади і управління.

3. Інформаційна обізнаність людей про діяльність органів місцевого самоврядування покликана виконувати мотиваційну функцію, стимулюючи місцеві органи до постійного розвитку і вдосконалення, пошуку нових форм здійснення управління і підвищення тим самим його ефективності.

SUMMARY

Qualification work consists of 104 pages, 87 literature sources.

TRUST, MECHANISMS, FORMATION OF MECHANISMS OF INCREASING THE TRUST, EXECUTIVE AUTHORITIES.

Research purpose is to theoretically study and explore the mechanisms of increasing trust to the executive authorities and to develop practical recommendations on this basis.

Research object is the executive authorities and their activities.

Research subject is the mechanisms of increasing trust to the executive authorities.

Research methods are dialectical, systemic, analysis and synthesis, induction and deduction, comparison, analogy, abstraction, modeling.

Research novelty lies in defining the main mechanisms of increasing trust in the executive authorities through the prism of new social relations and forms of communication.

Research hypothesis is that the citizens' trust in the executive authorities increases in case of ensuring transparency of their work and open dialogue with society.

Conclusions: 1. Ukraine has a legal framework to ensure the transparency of the executive authorities, but further legislation improvement and its practical use is needed.

2. Transparency is a property of the executive authorities in the conditions of democracy, which increases the civil society's trust in it through openness in making and implementing political decisions and intensifying public control over the activities of public authorities and administration.

3. Information awareness of people concerning the activities of local self-government bodies is designed to perform a motivational function, stimulating local authorities to continuous development and improvement, finding new forms of governance and thus increasing its efficiency.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	0
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	10
1.1. Історія дослідження формування механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади	10
1.2. Уточнення основних понять дослідження: «довіра», «механізми», «формування механізмів підвищення довіри», «органи виконавчої влади»	19
1.3. Принципи й методи дослідження механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади	25
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	36
2.1. Правове регулювання механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади в Україні	37
2.2. Механізми забезпечення відкритості/транспарентності органів влади	Error! Book
2.3. Передовий закордонний досвід відкритості/транспарентності органів влади як фактор підвищення соціальної довіри.....	36
РОЗДІЛ 3. ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	69
3.1. Механізми підвищення довіри до органів виконавчої влади на прикладі виконавчого комітету Запорізької міської ради	69
3.2. Порівняльний аналіз передового закордонного досвіду із запровадженими практиками в Україні та Запоріжжі	Error! Bookmark not defined.
3.3. Перспективи і шляхи підвищення рівня ефективності механізмів формування довіри до органів виконавчої влади міста Запоріжжя	83
ВИСНОВКИ	96
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ	Error! Bookmark not defined.

ВСТУП

Актуальність роботи Посилення євро-інтеграційних процесів в Україні викликає необхідність реформування системи державного управління, яке спрямоване на підвищення результативності державного управління та посилення орієнтації влади на споживача її послуг, що полягає, насамперед, в удосконаленні організації роботи апаратів органів виконавчої влади, у розвитку та підвищенні довіри громадян до органів державної влади.

За роки незалежності культура довіри до влади в Україні не склалася, тому що довіра неодноразово підривалася самою державою. Рівень корупції, неефективна робота чиновників, падіння рівня життя призвели до недовіри населення до державної влади. Однією з ключових проблем взаємодії органів державної влади і населення є панування старих, таких, що формувалися десятиліттями, управлінських стереотипів, жорсткого централізованого управління, взаємної недовіри і відірваності державної влади від населення. Без довіри до влади у сучасному світі побудувати процвітаючу економіку неможливо. Саме довіра забезпечує залучення інвестицій, формує економічну стабільність суспільства, підвищує культуру ведення бізнесу і його соціальну відповідальність, забезпечує зворотній зв'язок з населенням. Саме органи виконавчої влади в силу своїх повноважень мають найтісніший контакт з населенням.

Соціальна природа публічної служби, її визначення як соціального інституту, покликаного забезпечувати реалізацію цілей та функцій держави, вимагає формування позитивного іміджу влади як її певного оціночного образу взагалі. Це обумовлено тим, що негативне сприйняття роботи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування символізує для населення відповідне ставлення до держави, формує недовіру до неї, викликає такі деструктивні явища, як соціальна дезінтеграція, агресія, фрустрація та апатія.

Робота органів виконавчої влади в органів місцевого самоврядування за характером свого функціонування є публічною й постійно перебуває в центрі

уваги громадськості, оцінюється нею. Саме тому безпосередні результати діяльності органів влади, ефективність діяльності, яку можуть оцінити громадяни

в повсякденному житті, рівень спілкування з різними верствами населення, громадськістю, представниками бізнес-структур, організацій громадянського суспільства, засобами масової інформації тощо формують імідж влади як такої взагалі.

Проблемна ситуація полягає у тому, що відсутність довіри до органів виконавчої влади породжує у суспільстві політичну нестабільність, високу конфліктність та соціальну напругу. Влада, що не користується довірою, не життєздатна у демократичному суспільстві. Така ситуація призвела до політичної кризи всієї системи влади – революційним подіям в Україні 2004-го та 2014-го років. Сучасній політичній свідомості українців притаманне ігнорування законних способів розв'язання конфліктів, переважання натомість емоцій.

Низький рівень системи публічного доступу та інформаційної відкритості органів виконавчої влади викликає істотні ризики спотворення прав громадян на інформацію та конституційне право на здійснення влади, а приховування корупційних діянь та уникнення відповідальності за їх вчинення не сприяє довірі громадян до інститутів держави та органів місцевого самоврядування.

Тема роботи має і теоретичну і практичну цінність. Минулі роки незалежності та становлення інституту демократичних виборів в Україні характеризувалися підсиленням уваги науковців до цієї проблематики. Зокрема, заслуговують на увагу роботи вітчизняних науковців О.Порфімовича, С. Білошицького, Є. Головахи, О. Семьоркіної, М. Лашкіної, С. Кожем'якіна, О. Крутій, І. Мартинюк, М. Шевченка, В. Кравчука, Д.Журавльова, С. Погорелого та ін.

Серед закордонних науковців з цієї теми визначними є роботи М. Вебера, Т. Парсонса, Ф. Фукуями, Т. Гара, Р. Шо.

Аспекти підвищення довіри до влади постійно досліджують команди аналітиків інформаційних агенств, недержавних аналітичних центрів.

Попри велику кількість наукових робіт та статей, що присвячені механізмам підвищення довіри до влади в цілому, багато питань ще залишилось поза увагою дослідників. Розвиток нових інформаційних технологій, мобільний зв'язок, Інтернет та соціальні мережі дають можливість для нових шляхів обміну інформацією між владою та суспільством. Останнім часом відбулися певні зрушення щодо демократизації процесів взаємодії влади зокрема із засобами масової інформації, громадськими організаціями тощо. Прийнято нове законодавство, що має забезпечувати дотримання принципу відкритості та прозорості влади. Тож виник феномен нових соціальних відносин й нових комунікативних форм, що мають забезпечувати механізми підвищення довіри до влади. Цей феномен потребує детального комплексного подальшого дослідження.

Об'єктом дослідження є органи виконавчої влади та їх діяльність.

Предмет дослідження – механізми підвищення довіри до органів виконавчої влади.

Мета дослідження – теоретичне вивчення та дослідження механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади та вироблення на цій базі практичних рекомендацій.

Для реалізації поставленої мети можна визначити такі наукові завдання:

- проаналізувати генезис дослідження проблеми довіри до органів виконавчої влади;
- уточнити основні поняття: «довіра», «механізми», «формування механізмів підвищення», «органи виконавчої влади»;
- визначити принципи й методи дослідження механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади;
- розглянути механізм правового забезпечення механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади;
- дослідити механізми забезпечення відкритості /транспарентності виконавчих органів влади;

– розглянути передовий закордонний досвід відкритості/транспарентності органів влади як фактор підвищення соціальної довіри;

– дослідити механізми підвищення довіри до органів виконавчої влади на прикладі виконавчого комітету Запорізької міської ради;

– здійснити порівняльний аналіз передового закордонного досвіду із запровадженими практиками в Україні та Запоріжжі;

– запропонувати перспективи і шляхи підвищення рівня ефективності механізмів формування довіри до органів виконавчої влади міста Запоріжжя.

Наукова новизна дослідження полягає у визначенні основних механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади через призму нових соціальних відносин й нових комунікативних форм.

В рамках дослідження приймається така *гіпотеза* – довіра громадян до органів виконавчої влади підвищується у разі забезпечення прозорості їх роботи та відкритого діалогу з суспільством.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1.1. Історія дослідження формування механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади

Висвітлення методологічного аспекту дослідження механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади передбачає розгляд питань, пов'язаних із вивченням історії дослідження проблеми довіри громадян до влади, уточненням основних понять дослідження та розкриттям принципів і методів дослідження механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади. Що і потребує розгляду та аналізу в подальшому.

В сучасному інформаційному суспільстві постають певні вимоги до органів державної влади і місцевого самоврядування. Україна проходить свій шлях від адміністративно-командної політичної системи організації суспільства, коли усі питання вирішують державні органи, а роль громадськості мінімізована, до демократичної, у якій роль громадськості є найбільшою за всю історію існування людства. Питання управління та організації суспільством, методи й засоби упорядкування суспільних відносин, найбільш прийнятні варіанти взаємодії людини й держави були і залишаються актуальними протягом усієї історії людства. Невипадково особливий інтерес до влади взагалі і публічної влади зокрема виникає в переломні епохи соціального розвитку.

Усвідомлення політичної функції довіри почалося ще в античні часи, та не дивлячись на те, що суспільство з тих пір встигло багато в чому змінитися та ускладнитися, необхідно розглянути еволюцію довіри до влади як філософської категорії. Крім того, багато закономірностей, які виявлені в

рамках політичної філософії, так і не застаріли, ставши частиною сучасного наукового уявлення.

Як свідчать джерела, які дійшли до наших часів, вперше визначення довіри в політичній філософії з'являється одночасно у Древньому Китаї у Конфуція та у Древній Греції у Перикла. Причому обоє правителі вважали відносини, які засновані на довірі, ознакою стабільного та процвітаючого суспільства.

Зв'язок між свободою та довірою у політиці пізніше побачив Аристотель. Так, за Аристотелем, такі форми правління як тиранія та олігархія відрізняються високим ступенем недовіри як між владою та народом, так і в самому народі. Аристотель звернув увагу на проблему довіри тому, що в сучасній йому Греції цей фактор відіграв дуже важливу роль. Підприємництво і торгівля, які з'явилися у той час, використовують механізми, які засновані на довірі та змінюють соціальну структуру суспільства [1].

Ніколо Макіавеллі у «Государі» дивиться на соціальну структуру очима володаря в Італії XV-XVI сторіччя, інтереси якого можуть не співпадати з інтересами суспільства. Він акцентує увагу на тому, що довіра – це ризик, який може обернутися «необачністю». По Макіавеллі – люди завжди конфліктні, ніякий консенсус між ними неможливий і держава завжди повинна використовувати насилля для порядку [42].

Тож різниця в цих двох підходах до фактору довіри важлива ще тому, що вона отримала розвиток в політичній теорії і має актуальність до цього часу.

На початку XVII сторіччя Томас Гоббс пише, що природній стан суспільства – це «війна усіх проти усіх», уникнути якої допомагає держава, яка змушує людей обмежити свої егоїстичні інтереси та тим самим встановлює порядок. При цьому у своєму природному стані людині властиво відчувати недовіру до оточуючих [13]. Ближче до кінця сторіччя Джон Локк пише, що єдиним виходом із хаосу абсолютної свободи в природному стані є співробітництво та суспільний договір, які легітимізують владу. Держава руйнується, якщо влада втрачає довіру. Основним суб'єктом тут опиняється не

сама держава, а суспільні групи, котрі легітимізують ту чи іншу політичну еліту [39].

Гоббс описував державний устрій, коли держава подавляла та стримувала суспільну активність. Локк був свідком того, як влада, не отримавши підтримку знизу, була зруйнована. А їй на зміну прийшла влада, яка більш відповідає вимогам населення.

Далі Жан Жак Руссо у своєму трактаті «Про суспільний договір» (1762) заперечує право сили та вказує на необхідність обмеження влади володаря, при якому уряд виступає «довіреною особою» суспільства [72].

Фундаментальне та все ще актуальне дослідження довіри у світовій політиці зроблено Мануїлом Кантом у трактаті «До вічного миру» [27].

Довіра – це філософська категорія. Вона була запозичена наукою про державне управління. Проблема політичної довіри в науковій літературі досліджується з 1920-х рр., бо з ХХ-го сторіччя довіра стала феноменом капіталістичної форми правління. Капіталізм з часом еволюціонував у бік прозорості та довіри. Саме довіра як система відносин вписалась у підвалини капіталістичного способу мислення. Можна сказати, що капіталісти оцінили переваги відносин, що засновані на довірі [17].

Більшість дослідників сходяться на тому, що громадянське суспільство можна визначити як підсистему соціальної сфери суспільного життя, що характеризується розвиненою мережею добровільних асоціацій, в якій домінують громадянські цінності та спілкування на засадах довіри й толерантності. Отже, одним із важливих у системі принципів громадянського суспільства є виражена соціальна спрямованість, наявність великого багажу так званого «соціального капіталу».

Зокрема, Дж. Коулмен у статті «Соціальний капітал в виробництві людського капіталу» (1988) визначав соціальний капітал як потенціал взаємної довіри і взаємодопомоги, що формується в міжособистісних відносинах: зобов'язання і очікування, інформаційні канали і соціальні норми [32].

Ідея соціального капіталу сходить до робіт Алексиса де Токвіля , Адама Мюллера , Макса Вебера і Еміля Дюркгейма . Їх концепції можна розглядати як інтелектуальну відповідь індивідуалізму, розпаду традиційних співтовариств під дією первинної модернізації в Європі ХІХ ст., перемоги капіталізму.

Тема соціального капіталу стала привабливою після того, як її підняв Р. Патнем у праці «Творення демократії: традиції громадянської активності в сучасній Італії» (1993) при аналізі проблем суспільства, зокрема низької цивільної активності, слабких контактів громадян, що знижує запас соціального капіталу суспільства [52].

Фундаментальну значущість мають вже класичні зарубіжні підходи до розуміння феномену довіри, виникнення довіри, ті, що описують механізми і функціонування довіри, її соціально-психологічну природу, соціальну і управлінську структуру, функції довіри та ілюструють взаємозв'язок довіри і недовіри з соціальним капіталом, соціальними ризиками і невизначеністю, тривогами і страхами. Це твори Блау Ш., Бурдьє П., Гидденса Э, Крозьє М., Парсонса Т., Ронга Д., Селигмена А.

На Заході зберігають прихильність популярності ідеї Френсіса Фукуями — американського соціального філософа і політолога, що викладені в його великій роботі «Довіра: соціальні добродетності і творення процвітання» (1995). Робота Фукуями є порівняльним аналізом суспільств з високим і низьким рівнем довіри в аспекті їх економічної ефективності [78].

Взаємозв'язок довіри і соціального капіталу досліджували Г. Андрущенко, Т. Неделчева. Проблемам та перспективам розвитку соціального капіталу в Україні приділяють увагу у своїх наукових пошуках С. Сивуха, О. Шуба.

Проте широкі дискусії з цієї тематики розгорнулися лише в останні десятиріччя ХХ ст. у працях Ш. Айзенштадта, Б. Барбера, С. Ліпсета, Н. Лумана, Б. Міцтел, А. Селігмана, У. Шнейдера, П. Штомпки та ін.

Різні аспекти політичної довіри вивчали й вивчають такі українські вчені, як Є. Головаха, В. Ігнатов, А. Ковальова, О. Крутій, С. Макєєв, В. Мальцев, С. Наумов, В. Нечипоренко, Н. Паніна, Ю. Пахомов, А. Ручка, С. Наумов, В. Нечипоренко, Н. Паніна, О. Радченко, А. Хохлова та ін. [54].

Багато досліджень феномена довіри останнім часом зв'язані з інститутами нових формацій – глобальними мережевими структурами. Ця тема детально досліджена в роботі Сократиса Кониордоса «Мережі, довіра та соціальний капітал» [17].

Можна відмітити, що формування теорії соціальної довіри не закінчене до цих пір, а сучасні автори прагнуть не лише запропонувати нові оригінальні синтетичні підходи, які б узагальнили вже відомі концепти, факти і ідеї, але і звертаються до нових, недостатньо вивчених аспектах довіри (когнітивні і несвідомі механізми формування довіри, соціокультурні, юридичні, економічні чинники формування довіри, різні види довіри в суспільстві і ін.).

Сьогоднішні політичні й економічні реалії диктують нові умови для творення іміджу влади. Імідж – не константа, він постійно перебуває у стані еволюції, адаптується і підлаштовується під певні ситуації. Наразі, в епоху свободи слова і масової активності людей у соцмережах, відчутними стають інформаційні фактори, що впливають на формування іміджу держави та її органів.

Тож для підвищення довіри потрібно вивчити інструменти і методи формування іміджу, створити ефективну технологію роботи над підсиленням позитивного іміджу; віднайти алгоритм оприлюднення інформації, спілкування з медіа і донесення необхідного іміджу до цільової аудиторії. Основою успішних соціальних комунікацій є спілкування державних органів із ЗМІ, які формують для них відповідний імідж.

Досліджували цю тематику провідні вітчизняні і закордонні вчені та іміджмейкери, зокрема: Г. Почепцов, В. Горбулін, В. Іванов, В. Костіков, Д. Ольшанський, Т. Іванова, В. Бугрим, В.Шепель, А. Ситников, Г. Водічка, Ж. Сегела, Д. Герген, Р. Верслін, М. Портер, Р. Сквайр, Д. Діадорфф, Т. Белл і Б.

Інгхем, І. Адізес та ін. Питання формування іміджу держави у ЗМІ досі актуальне, перебуває у стані постійного моніторингу. Немає єдиного алгоритму створення іміджу. Науковці-практики виходили з різних уявлень про сутність іміджу, масової комунікації, процес сприйняття інформації та закономірності формування громадської думки. Тема державного іміджу надзвичайно масштабна [79].

Складні процеси розбудови національних суспільств в умовах глобалізованого світу на тлі загроз політичної, економічної та соціальної нестабільності роблять актуальною потребу вивчення взаємодії між їх політичною структурою та суспільством. Відсутність такого чинника, як довіра у цій взаємодії визиває протестні рухи локального, регіонального чи загальнодержавного характеру. Тому теоретичне осмислення політичного протесту залишається важливим завданням для вітчизняної політичної науки.

Теоретичну базу для дослідження мотиваційних та мобілізаційних основ політичного протесту склали роботи таких зарубіжних учених, як: Т. Гарр, Дж. Дженкінс, Б. Кландермас, Т. Скокпол, С. Терроу, Ч. Тіллі, Т. Жиро та інші.

«Чому люди бунтують»(1970). Так називається класичне дослідження американського соціолога Теда Роберта Гарра, вельми корисне для аналізу сучасних масових акцій протесту у всьому світі. На поставлене питання Гарр відповідає так: вся справа в зростанні відносної депривації (relative deprivation, RD). Відносна депривація – це сприймана індивідами розбіжність між їх очікуваннями і реальними можливостями; між «треба» і «є»; між тим, що люди хочуть, і тим, що мають [10]. Наприклад, в роботі Томаса Шеллінга, що стала вже класичною, «Стратегія конфлікту», розглядаються різні способи координації контрагентів, що прагнуть попередити конфлікт в умовах дефіциту довіри [82].

У вітчизняній політичній науці у рамках своїх наукових розвідок проблематики політичного протесту торкаються Є. Лисеєнко, О. Максимова, І. Побочий, Н. Ротар.

Дослідження переваг і цінностей населення характеризуються переважною увагою до принципів демократичного управління за допомогою виборчих механізмів і виборних технологій. Значна частина цієї групи досліджень присвячена електоральним і партійним механізмам взаємодії населення і влади. Над цією темою працювали Авдеєнкова М., Автономів А.С., Александрова О.Ю., Алескеров Ф.Т., Алисова Л.Н., Анохин М.Г., Атаманчук Г.В.

До проблематики органів виконавчої влади України звертали свої наукові погляди вчені В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Головкін, В. Греченко, О. Западинчук, В.П. Горбатенко, А. Коваленко, В. Колпаков, О. Кузьменко, С.П. Кисіль, В. Луговий, С. Стеценко, Н. Тиндик, О. Хоменко, Д.Н.Бахрак, Л.Л.Богачева, В.В.Богуцький, Є.В.Курінний, В.Я.Малиновський, А.М.Цветков, В. Шаповал, В. Шкарупа та інші.

Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, опублікованих останніми роками, ця проблематика залишається актуальною.

Питання щодо підвищення ефективності державного управління, зокрема управління у сфері виконавчої влади, впродовж останніх років є одним із найбільш дискусійних серед представників вітчизняної та зарубіжної юридичної науки. З цього приводу слушно зауважує Б. Гаврилишин, що від ступеня ефективності управлінської діяльності безпосередньо залежить не лише добробут людини, а врешті-решт – її ефективність суспільної системи [21].

Як вважає В.В. Цветков, поняття ефективності, здебільшого у сфері державного управління системи органів виконавчої влади, ще не набуло навіть завершеної концептуальної розробки. Причина тому – складність і багатогранність проблеми, а головне – важко визначувані критерії оцінки ефективності управлінської діяльності [21].

На межі XIX-XX ст.ст. ідея транспарентності влади отримує визнання світової спільноти й набуває завершеного політико-юридичного змісту як важлива ознака адміністративної та політичної комунікації між публічною

владою і населенням. Питання впровадження принципу транспарентності у діяльності виконавчих органів займає одне із ключових місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Таке значення цьому принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу транспарентності у розвинутих країнах світу, у його взаємозв'язку із іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади. Саме зміст і взаємозв'язки принципу транспарентності виконавчих органів влади зарубіжних країн та України ми маємо за завдання дослідити в цій роботі.

Окремі питання забезпечення принципу транспарентності державних органів досліджувались такі вчені, як: К. Беляков, В. Брижко, В. Гавловський, С. Грищак, Р. Калюжний, І. Катеринчук, В. Пилипчук, В. Цимбалюк, В. Шамрай, В. Пилаєва та ін. [76].

Зарубіжні та вітчизняні науковці мають різні підходи до визначення поняття «інформаційна відкритість». Зокрема проблематика принципу відкритості висвітлена у працях зарубіжних дослідників: Т. Вівшанта та Д. Кауфмана, К. Гуда, В. Карарго . Транспарентність виконавчої влади як об'єкт наукових досліджень привернула, в першу чергу авторів політологічних досліджень, таких, як Е. Афонін, Г. Пизіна, Є. Тихомирова, які досліджували відкритість влади в контексті європейської інтеграції України. Серед дослідників принципу відкритості слід виділити І. Мінаєву, Р. Стадник, П. Надолішнього, які у своїх працях торкалися окремих аспектів відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади [15].

Також досліджуються окремі аспекти взаємодії зі ЗМІ, формування іміджу державної влади (І. Колосовська, Ю. Падафет, О. Порфімович, О. Швець); відкритості органів державної влади та технології інформаційної взаємодії в процесі прийняття управлінських рішень (Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, І. Ібрагімова та ін.); розвитку системи зв'язків з громадськістю як інституту державного управління (С. Колосок, О. Мех, Л. Руїс-Мендісаль). У процесі визначення шляхів оптимізації комунікації у взаємодії влади, ЗМІ та

громадськості на особливу увагу заслуговують роботи О. Бабінової, Н. Дніпренко, О. Д'якової, О. Радченко, Ю. Работи, А. Серанта [38].

Модернізація державно-управлінських відносин, створення дієвої системи державного забезпечення та захисту прав і свобод людини, гідних умов життя, наближення діяльності апарату управління до потреб населення – мета реформ, що проводяться у наш час в Україні. Головним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади та їхні посадові особи. Саме на них покладається основне навантаження щодо гарантування практичного забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Принципи та форми організаційно-правового забезпечення функціонування органів виконавчої влади України здебільшого є предметом досліджень політико-правових вчень.

В.Я.Малиновський у авторефераті дисертації «Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади» зазначає, що не розробленість зазначеної наукової проблеми значною мірою стримує проведення функціональної та структурної реформ системи виконавчої влади, позбавляє політико-управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості та ефективності [43,56].

Аналітики всесвітньо відомого американського міжнародного агентства по зв'язкам з громадськістю та стратегічним комунікаціям Edelman щорічно представляють рейтинг Edelman Trust Barometer, який вимірює довіру людей до соціальних інститутів [86]. Їх дослідження охоплює 27 країн. На жаль, України серед них немає.

Вітчизняне дослідження виявило, що концепція соціального капіталу як сукупності існуючих та потенційних ресурсів, пов'язаних з наявністю міцних зв'язків та інституалізованих відносин знайомства та визнання, не набула належного розуміння та використання в Україні як серед інститутів громадянського суспільства, так і серед населення.

Ретельний аналіз існуючих досліджень свідчить, що проблема політичної довіри до влади як чинника політичного управління поки що розроблена недостатньо, особливо в частині з'ясування природи, сутності та характерних

ознак процесу формування довіри до публічної влади як результату взаємодії з громадськістю в системі державного управління.

Таким чином, аналіз наукової літератури і дослідницьких робіт з проблеми соціально-управлінських механізмів формування довіри населення до інститутів державної влади дозволяє стверджувати, що до теперішнього часу ця тема саме у такому вигляді розглядалася недостатньо і потребує подальшого вивчення і розвитку.

1.2. Уточнення основних понять дослідження: «довіра», «механізми», «формування механізмів підвищення довіри», «органи виконавчої влади»

У філософії розумінні «довіра» – це полюс у системі координат повсякденного людського життя. Етимологічно «мати довіру» (латинською мовою – *credo*) означає «серце даю», або «серце кладу [18,66]. Це одно з найперших визначень, яке формується у людини з його приходом у світ, ключовий критерій, користуючись яким індивід пізнає навколишню дійсність, аналізує її.

Потреба теоретичного осмислення феномену довіри зумовлена відчуттям її кризи не лише в локальних осередках окремого соціуму, а й загальною тенденцією до пониження (або підвищеного запиту) рівня довіри, характерною також для суспільств з достатніми політичними та економічними підставами для утвердження так званої «культури довіри».

Довіра займає ключове місце при аналізі поведінки людини, наприклад у конфліктології, умов соціальної напруженості в суспільстві. Саме недовіра до влади викликає соціальну напруженість як основний чинник.

Феномен довіри і довірчих стосунків є предметом вивчення безлічі дисциплін упродовж багатьох років. Дослідження довіри можна знайти в області філософії, психології, соціології, менеджменту і маркетингу, ергономіці і інших. У рамках кожної з дисциплін і напрямів наукового дослідження довіра розглядається з різних сторін і існує безліч концепцій. Аналіз наукових і практичних робіт зарубіжних і вітчизняних авторів показує, що довіра - умова здійснення якого-небудь іншого явища : довіра до світу (Э.

Эрикссон) ; довіра до іншої людини (А.И. Донцов, К. Роджерс) і довіра до себе (Э. Шостром, А. Менегетти та ін.) [53].

Провідний дослідник феномена довіри та консультант по управлінню Роберт Б. Шо визначає довіру як надію на те, що люди, від яких ми залежимо, на яких ми розраховуємо, виправдають наші очікування [83].

Аналіз феномену довіри неможливе без розгляду категорій суб'єкта і об'єкта довіри. Суб'єктами довіри можуть виступати людина, соціальна група або суспільство. Розглядаючи об'єкти довіри можна говорити про довіру до себе, до іншого або інших, до публічних інституцій або всього світу. У формуванні відношення довіри до об'єкту для суб'єкта довіри велику роль відіграє як минулий досвід взаємодії з ним, так і актуальні потреби та інтереси.

Об'єктом довіри виступають людина і її людська реальність. Фактично сама проблема довіри виникає внаслідок властивих світу людей різноманітності занять і інтересів. У світі співпадаючих інтересів і здібностей ризик довіри був би мінімальним, а сама довіра була б такою ж природною, як дихання. Але оскільки інтереси людей часто не співпадають, так само, як їх здібності відповідати нашим вимогам, остільки довіра стає проблемою: мало, що можна зробити без довіри до інших. А це у свою чергу визначає значність розуміння мотивів, намірів і зобов'язань партнерів за довірою.

У людській практиці поняття суб'єкт і об'єкт довіри є відносним, а не абсолютним. Кожна людина може стати суб'єктом і одночасно об'єктом довіри. Будь-який об'єкт викликає довіру тільки якщо володіє властивостями безпеки (надійності) і корисності (значимості, цінності) для людини.

Довіра – не постійна величина, воно змінюється і недовіра – одна з його граней. Довіра змінюється під впливом великої кількості чинників.

Власне довіра є цінністю в політиці, а для якісних характеристик політичних відносин і процесів аксіологічна складова є первинною. Вона міститься в площині політичної культури суб'єктів процесу взаємодії і суспільства в цілому, оскільки довіра може бути як персоніфікованою – до конкретних індивідів, державних службовці, так і направленою на соціальні та

політичні інститути. Впровадження цінностей демократичної політичної культури формує новий вид соціальної та політичної комунікації в суспільстві та готує громадськість до діалогу, в результаті якого відбувається легітимація самої влади [6].

Поняття політичної довіри тісно пов'язане з поняттям «соціального капіталу». Так французький соціолог П. Бурдьє у своїх дослідження символічної влади та панування визначає соціальний капітал як «сукупність існуючих або потенційних ресурсів, які пов'язані з наявністю тривалої мережі більш-менш інституалізованих відносин взаємного знайомства і визнання або членства в групі» [7]. Йдеться про зв'язки, побудовані на довірі та позитивних емоціях. П. Бурдьє звертає особливу увагу на довіру, що є основною складовою соціального капіталу. Тут простежується зв'язок з політичним капіталом, який також включає в себе довіру до основних політичних інститутів. Довіра виникає у відповідь на деякий аванс, що створює очікування зустрічної послуги.

У англійського теоретика Дж. Коулмана на відміну від інших форм капіталу, соціальний капітал пов'язаний із структурою стосунків учасників. Рівень довіри - його важливий елемент, сприяючий створенню очікувань і зобов'язань по підтримці соціальних стосунків. Він порівнює зобов'язання з "кредитами", які можуть бути погашені. Накопичені "кредити" розширюють контроль над ресурсами і подіями і задають позицію в структурі влади. Коулман підкреслює, що соціальний капітал вигідний не лише кожному, але і усім членам групи, оскільки разом з внесеними ресурсами росте і загальна користь [32].

Американський політолог Роберт Девід Патнем також є теоретиком соціального капіталу. Він підкреслює, що довіра генерується в першу чергу там, де угоди між людьми вплетені в міцну структуру особистих зв'язків і соціальних контактів. У своїх міркуваннях про взаємний обмін Патнем посилається на внутрішньо групові ефекти – співпрацю і довіру. Він пише, що сформовані внутрішньо групові норми узагальнюються і переносяться на усе

суспільство, сприяючи його згуртованості і солідарності, що, у свою чергу, позитивно впливає на управління і економіку [52].

Соціальний капітал – система суспільних стосунків і соціальних практик, заснованих на прийнятих загальних цінностях, на довірі, згоді і взаємному визнанні, це, по суті, капітал суспільної довіри, який завойовується за допомогою отримання позитивної політичної репутації [28].

Ключовими чинниками формування соціального капіталу місцевих співтовариств виступають: можливість організувати контакти (соціальні взаємодії) між соціальними акторами, наявність довіри в побудові соціальних стосунків/взаємодій, створення умов для досягнення балансу особистих і суспільних інтересів на індивідуальному, груповому і інституційному рівні [70,37].

У політологічному аналізі розуміння довіри набуває онтологічне звучання, розуміння як «метакатегорії». Це означає, що відсутність довіри до держави, влади, політичним інститутам веде до системної онтологічної кризи. У політологічному аналізі довіру вирішує цілий ряд принципів завдань. В першу чергу – це стійкість держави і його органів. Всі інститути держави функціонують в континіуме, тобто просторі дії, довіри або недовіри. Значення довіри може змінюватися залежно від політичного інституту, так апарат державного насильства може функціонувати поза категорією довіри, тоді як інститут виборів не може.

Довіра безпосередньо включена в механізм легітимації влади, формуючи соціальну базу підтримки владних інститутів і здійснюваного ними економічного або політичного курсу. Недовіра до офіційних структур веде в суспільстві до появи і розширення «сірої зони», тобто неформальної зони дій протизаконного або напівлегального характеру (наприклад, корупція і т. п.).

Характеризуючи процеси демократизації суспільства на національному та глобальному рівнях, дослідники все частіше застосовують термін «транспарентність», а поряд з ним – «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність».

Транспарентність, за думкою Е. А. Афоніна та О. В. Сушія, – «це засадна властивість політичної влади, насамперед її виконавчої гілки, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття політичних рішень та активізації суспільного контролю над діяльністю органів державної влади та управління» [3].

Механізм (від нім. *mechanismus*, від франц. *mécanisme*, від грец. *mēchanē* –знаряддя, машина) – система, пристрій, що визначає порядок якого-небудь виду діяльності, процесу (наприклад: державний механізм, механізми пам'яті, механізм виконання закону і т. п.). Механізм включає: рушійні сили, їх виникнення, розвиток, взаємодія, етапи, елементи і т. п. Стосовно організаційних, соціальних систем механізм функціонування, то це – сукупність правил, законів і процедур, що регламентують діяльність учасників організаційної системи, у тому числі і їх взаємодію один з одним. Вужчим є поняття механізму управління – сукупності процедур ухвалення управлінських рішень. Саме наявність механізмів управління відрізняє організацію від групи [37,180].

Соціальний механізм – причинно-наслідкова модель досліджуваного соціального процесу або явища, що включає рушійні сили, їх виникнення, розвиток і взаємодію, а також основні етапи і елементи.

Якщо розглядати «формування механізмів підвищення довіри» зазначимо, що довіра виникає, з одного боку як результат практичного підтвердження відповідності діяльності політичних інститутів інтересам маси, так і з другого боку, унаслідок використання політичних та соціальних технологій, в тому числі, технологій масового маніпулювання свідомістю.

Важливим елементом механізму формування цілісного позитивного образу державної установи, органів виконавчої влади є соціальний капітал, який належить до категорій, у яких есплікуються характеристики інститутів, відносин і норм, що визначають якість і кількість соціальних взаємодій у суспільстві. Структурно механізм довіри до влади набуває наступного вигляду

(див. рис. 1.1.)

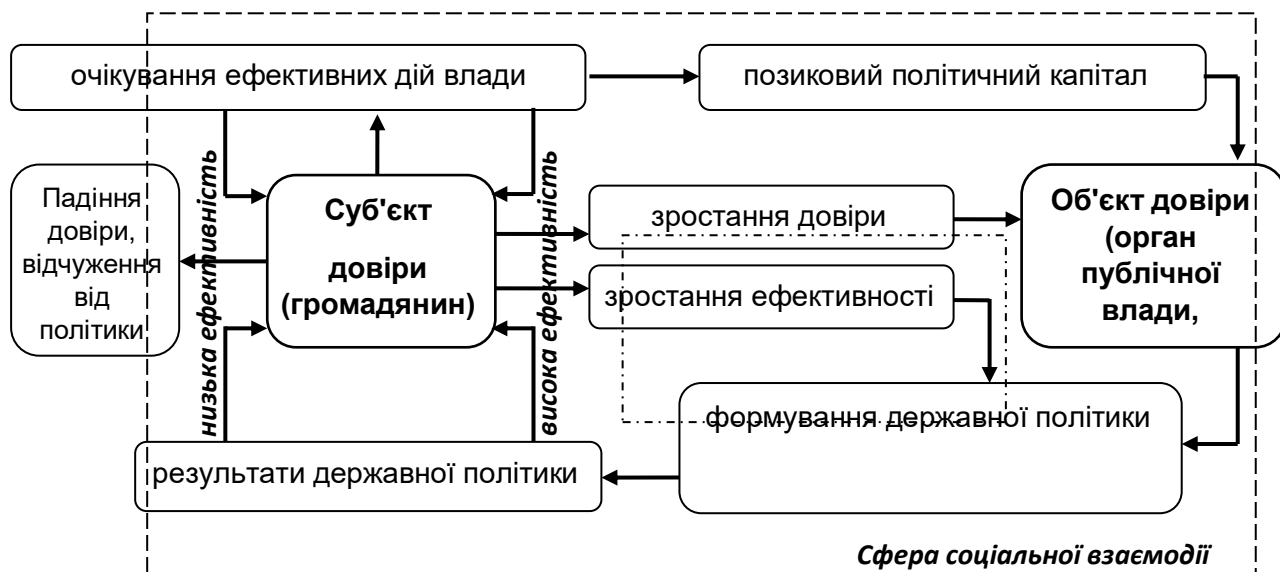
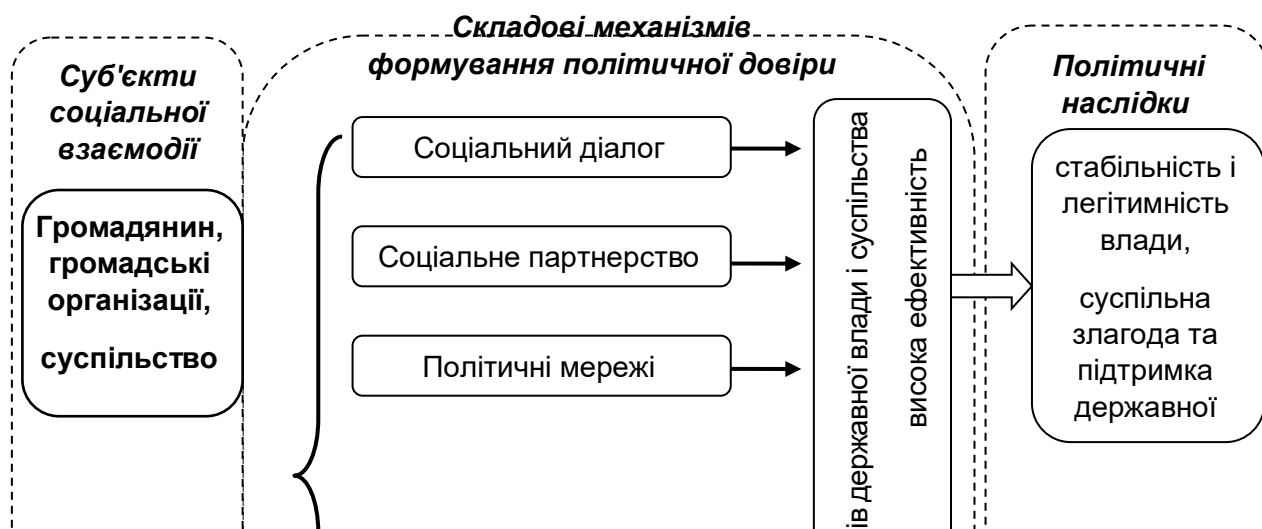


Рис. 1.1. Механізм підвищення довіри до влади [4]

Визначено, що сучасних умовах українського суспільства саме довіра (а не примус) стає визначальною умовою ефективності влади, її здатності консолідувати суспільство у вирішенні проблем його розвитку. Тож маємо сказати, що формування механізмів підвищення довіри у демократичному суспільстві сприяє ефективності влади.

На думку Є. Головахи «реальних шлях підвищення довіри в суспільстві – це послідовний перехід від контролю держави над суспільством і особистістю до послідовного контролю громадянського суспільства відносно державного управління соціально-політичною сферою та економікою» [14.51].

Існує низка соціальних моделей формування політичної довіри громадян до органів публічної влади, найбільш актуальних в умовах демократичного державотворення (див. рис. 1.2.).



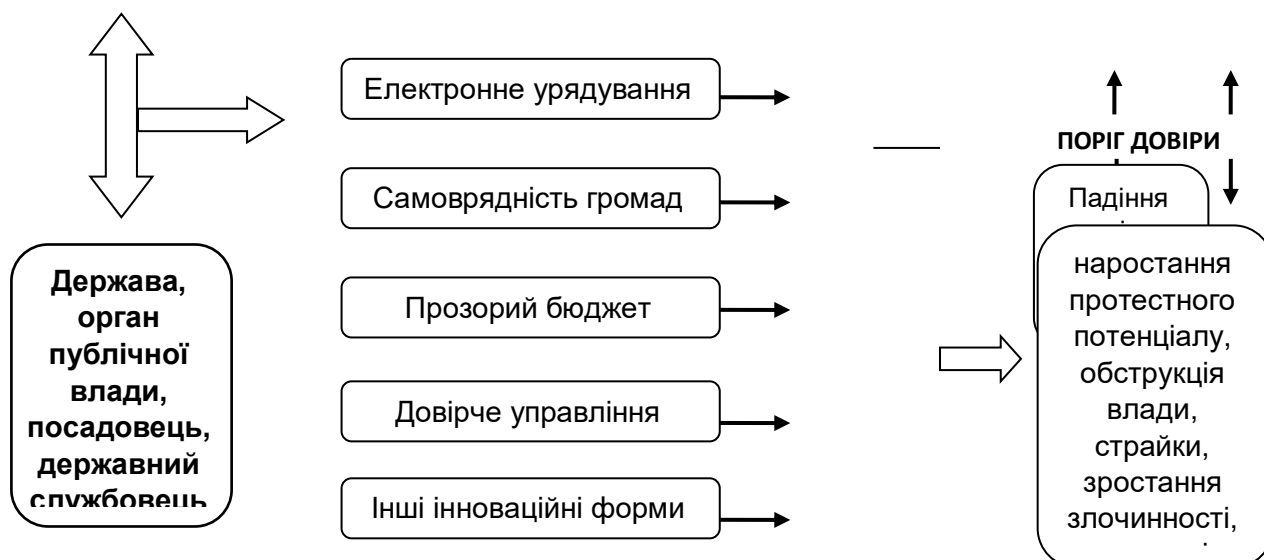


Рис.1.2. Складові механізми формування політичної довіри [4]

Організаційні механізми формування довіри у державному управлінні визначаються як сукупність процедур ухвалення та реалізації державно управлінських рішень; як відповідну підсистему публічного управління, покликану перетворювати організуючий вплив органу влади на бажану поведінку державних службовців, громадян та всього суспільства.

Потрібно розглянути більш детально поняття публічне управління. На думку науковця Г.В. Атаманчука «механізм управління» – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта. Механізм державного управління, на його думку, це складна система державних органів, організованих відповідно до певних принципів для здійснення завдань державного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави [34].

Механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв’язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб’єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [34].

Аналізуючи таке визначення ми бачимо, що публічно-управлінський механізм – це складна система управлінської діяльності державних органів, яка призначена для досягнення поставлених цілей, має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкти управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Складовими елементами механізму публічного управління виступають: система органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку.

Соціологія управління надає дослідникам і представникам інститутів державної влади значні можливості аналізу і практичної оптимізації процесів взаємодії влади і населення. Можливості соціологічного аналізу включають соціально-управлінські ідеї, парадигми, концепції, доктрини і програми як механізми ресурсного забезпечення перетворювальних процесів і управлінських дій. Окрім цих теоретичних механізмів оптимізації механізмів формування довіри населення до інститутів державної влади, використовуються практичні дії з моніторингу відповідних управлінських і PR-процесів з метою їх дослідження, адекватного реагування і подальшого підвищення ефективності. Практичні можливості соціології управління виражаються в стратегічному плануванні, тактичних діях і конкретних рішеннях регіональних і місцевих органів управління, здійснюваних на основі отриманої соціологічної інформації. Аналіз соціально-управлінських механізмів формування довіри населення до інститутів державної влади показує наявність ряду проблемних процесів в організації і здійсненні взаємодії.

Термін «виконавча влада», який широко застосовується нині, протягом значного часу був фактично вилучений із науково-правового та теоретичного обігу, оскільки домінувала теорія поєднання в радах законодавчої і виконавчої влади. Незважаючи на існуючі праці вчених з названої проблематики, ще й до сьогодні не існує обґрунтованого загальнотеоретичного підходу до

дослідження феномену виконавчої влади . У науковій літературі «виконавчу владу» визначено як сукупність державних органів і установ, котрі здійснюють владно-політичні і владно-адміністративні функції [8]. У цьому аспекті виконавча влада має певну схожість із державним управлінням. У свою чергу, відмінність між даними інститутами полягає в тому, що державне управління визначає характер і спрямованість діяльності держави, а виконавча влада є структурним елементом державної влади.

Професори В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко формулюють поняття «органу виконавчої влади» як носія державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно-зафіксований) статус органу державної виконавчої влади [29,47]. Отже, органи виконавчої влади є державними органами, їм притаманні всі ознаки останніх. Специфіка здійснюваної ними діяльності передбачає наявність у них певних особливих рис, які допомагають відрізнити їх від інших видів державних органів.

Н. П. Матюхіна орган виконавчої влади визначає як частину державного апарату (організацію), яка має власний штат та структуру службовців, територіальний масштаб діяльності, утворюється в установленому законом або іншими правовими актами порядку і в межах передбаченої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в адміністративній, соціально-культурній, політичній сферах суспільного життя [36,96].

Використання цього терміна пов'язане, передусім, із переходом до розподілу єдиної державної влади (певною мірою умовного) на три гілки влади – законодавчу, виконавчу, судову – згідно з функціонально-компетенційною спеціалізацією. На основі зазначеного можна сформулювати визначення органу державної виконавчої влади: це носій державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу державної виконавчої влади.

Щодо визначення змісту поняття «виконавча влада», можемо констатувати, що остання здійснюється відповідними суб'єктами – органами виконавчої влади, які разом із організаційно-структурним механізмом становлять у своїй сукупності систему виконавчої влади. Чітку вказівку на види органів виконавчої влади містить Конституція України. За статті 113 вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України; ст. 114 вказує на існування центральних органів виконавчої влади (міністерств); ст. 118 визначає місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади [30].

Відповідно до статті 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а стаття 7 Основного закону встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [30]. Отже, згідно з Конституцією України виконавча влада поділяється на вищі, центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Вищим органом системи органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів президента України. До центральних органів виконавчої влади належать міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України. Науковці зазначають, що узагальнення суб'єктного складу владних повноважень у публічно-правових відносинах вказує на необхідність розподілу суб'єктів владних повноважень за їх видами, статусними характеристиками.

З позиції розвитку місцевого управління та застосування системогенезного підходу доцільно враховувати діяльність усіх суб'єктів, повноваження яких поширюються на певну територію. Суб'єктний склад правовідносин на місцевому рівні формується місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. До місцевих органів виконавчої влади належать обласні та районні державні адміністрації, Київська та

Севастопольська міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади. Відповідно до статті 118 Конституції України місцеву державну адміністрацію очолює голова, якого призначає президент України за поданням Кабінету Міністрів України [30]. Голова місцевої державної адміністрації несе відповідальність за виконання делегованих повноважень місцевого самоврядування обласними та районними радами в обсягах і межах, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до органів місцевого самоврядування належать: ради – представництва органів місцевого самоврядування; виконавчі органи (виконавчі комітети, відділи, управління) сільських, селищних, міських рад; сільські, селищні, міські голови.

У статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначена система місцевого самоврядування, до якої належать органи самоорганізації населення [64].

Діяльність виконавчої влади за своїм змістом є не що інше, як виконання загальних функцій, що виникають у процесі спільної праці, а за способом здійснення – це владна діяльність. Державно-владні повноваження виражаються в компетенції органів виконавчої влади і практично реалізуються у прийнятих ними владних рішеннях. Вони оформлюються у вигляді юридично обов'язкових нормативних й індивідуальних правових актів, що видаються ними від імені держави, а також знаходять своє відображення в конкретних діях і заходах, що здійснюються. На виконання прийнятих рішень органи виконавчої влади здійснюють контроль і нагляд за неухильним дотриманням вимог, що містяться в актах управління. При цьому вони спираються на інтелектуальну, організаційну, матеріальну і примусову силу держави. Захист цих вимог від порушень вони забезпечують шляхом застосування різноманітних заходів виховання, переконання, роз'яснення і заохочення, а в разі потреби – і державного примусу. Головна мета виконавчої влади

зумовлена її соціальним призначенням і особливим становищем у системі розподілу влад – якісне виконання завдань і функцій державного управління.

Отже, відповідно до завдання визначено основні поняття, поняття «механізми підвищення довіри» визначено схематично.

1.3. Принципи й методи дослідження механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади

Передумовою успішного проведення будь-якого наукового дослідження і отримання справжнього результату є правильне визначення не тільки предмета, але й принципів, прийомів, засобів і способів вирішення різних наукових завдань, тобто методів дослідження. Вони використовуються для пізнання предмета науки з метою отримання об'єктивних, істинних, багатоаспектних знань [75].

В академічному тлумачному словнику української мови (1970 – 1980) принцип (лат. *prīncipiūt*, фр. *prīncipe* – основа, начало) визначено як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку. Основний закон якої-небудь точної науки. Особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь. Правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і таке інше. Переконавання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [55]. Тобто принцип – це пізнання закономірності, основне положення механізму.

Дослідження механізму підвищення довіри до органів виконавчої влади має проводитись шляхом пізнання закономірностей суспільних відносин між громадськістю та владою, як об'єкту дослідження.

Саме тому базовими принципами пізнання потрібно визначити наступні принципи:

- принцип об'єктивності;
- принцип науковості;
- принцип розвитку та історизму;

– принцип діалектичної єдності теорії і практики.

Принцип об'єктивності є базовим для всіх наук, в тому числі і для державного управління. Він означає, що пізнання повинно бути абсолютно безпристрасним. На його виконання не повинні впливати загальні враження про природу досліджуваного; симпатії або навпаки, антипатії, власний настрій чи стан. Дотримання принципу об'єктивності передбачає обов'язкове істинне відображення дійсності у науковому знанні, відтворення її такою, якою вона існує реально. Принцип об'єктивності забезпечує достовірність наукової інформації.

Даний принцип дотримується протягом всієї роботи: при аналізі теоретичного аспекту, розгляді механізму підвищення довіри до органів виконавчої влади, при дослідженні практичних напрацювань сьогодення та відображенні реальної картини щодо реалізації механізму підвищення довіри до органів виконавчої влади на прикладі виконавчого комітету Запорізької міської ради.

Для дотримання принципу об'єктивності під час дослідження всі висновки за результатами вивчення та аналізу наявних сьогодні теоретичної та практичної баз, розробок та механізмів підвищення довіри до влади, робились неухильно відповідно до цілей та завдань, поставлених на початку дослідження. Практичний аспект роботи розглядався не тільки з точки зору нормативно-правової бази, а й з точки зору ефективності виконання та отримання оптимального результату, який має відповідати суті дослідження.

Принцип науковості передбачає об'єктивне наукове знання над певними тимчасовими кон'юнктурними інтересами тих або інших класів, соціальних груп чи окремих дослідників, адже наукова істина при аналізі, поясненні та прогнозуванні державно-правових явищ і процесів повинна стояти вище над усе [22].

Одним з аспектів проблеми залучення громадськості до участі у творенні державної політики є створення відповідної моделі громадської культури, яка формує необхідність активного включення громадськості у функціонування

державно-управлінських інституцій. Саме цей тип політичної культури побудований на принципі діалогічності та партнерства, відкритості та прозорості, має сприяти виробленню у громадян власної ініціативи, громадської відповідальності та громадського контролю за діяльністю влади.

Громадяни мають усвідомити, що саме вони виступають реальними суб'єктами прийняття відповідних державно-управлінських рішень, а отже саме вони творять державну політику, реалізують її та контролюють. В цьому плані першочерговим питанням постає пошук норм регулювання відкритості та прозорості процедур прийняття державно-управлінських рішень, можливість найбільш повної громадської участі щодо контролю за їх реалізацією.

Принцип історизму полягає в розгляді явищ, що мають початок і закінчення. Явища слід сприймати як певний процес становлення, що відбувається в часі. Застосування принципу історизму означає вивчення зв'язків між явищами в просторі і часі.

В дипломній роботі на підставі вказаного принципу побудовано підрозділ перший розділу першого, а саме: розкрито генезис дослідження проблеми довіри до влади. В роботі предмет дослідження розглянуто у розвитку та історичному взаємозв'язку, а не тільки з точки зору їх сучасного стану. Саме ретроспективний аналіз проблеми надає можливість визначити причинно-наслідковий зв'язок із сучасним станом та тим механізмом, що функціонує сьогодні в Україні.

Принцип діалектичної єдності теорії і практики є основним. В основі дипломної роботи, зокрема другого та третього розділів, досліджується відкритість діяльності органів виконавчої влади, її транспарентність.

Методологічною основою дослідження стало застосування наукових методів комплексного та всебічного дослідження транспарентності державної влади. Для забезпечення аналізу поставлених проблем авторка, перш за все, використовувала інституційний, структурно-функціональний, системний та порівняльний методологічні підходи.

Інституційний підхід дав можливість вивчати прозорість державної влади як інститут, за допомогою якого здійснюється політична діяльність у суспільстві, зменшується суспільна невизначеність, структурується повсякденне життя, організуються взаємини між людьми і визначаються обмежувальні рамки для їхньої організації. Він дозволив проаналізувати інституціональні характеристики, що мають відношення до забезпечення прозорості виконавчої влади.

Авторка застосувала інтегративний підхід і характеризує прозорість через поняття, що часто вживаються як синонімічний ряд, визначаючи прозорість державної влади як відкритість, прозорість, гласність, публічність і підзвітність процесу формування, розвитку та функціонування органів державної влади різного рівня та процесу прийняття ними рішень.

Структурно-функціональний підхід дозволив розглядати прозорість державної влади як певну цілісність, певну систему зі складною структурою, кожний елемент якої має певне призначення і виконує специфічні функції (ролі), спрямовані на задоволення потреб існуючих елементів системи.

З допомогою системного підходу було з'ясовано місце і роль прозорості державної влади у суспільстві, інтерпретовано прозорість державної влади як цілісне явище, як феномен зі складною організацією та саморегульованим механізмом, що безперервно взаємодіє з суспільством.

Порівняльний підхід дав можливість порівняти однотипні процеси інституалізації прозорості державної влади, що мають місце у різних країнах, з метою виявлення їхніх загальних рис і специфіки, знайти найбільш оптимальні шляхи вирішення суспільних проблем. Зокрема, аналізуючи європейські стандарти та українську нормативно-правову базу формування в Україні прозорості влади, авторка зверталася до порівняльно-правового методу.

Термін «метод» походить від грецького, що в перекладі означає «шлях до чогось», тобто знання про те, яким способом, в якій послідовності потрібно розв'язувати ті чи інші завдання [45].

Під методом у широкому розумінні слова слід розуміти шляхи, способи та засоби пізнання дійсності, сукупність органічно пов'язаних принципів та прийомів дослідження різноманітних явищ. Метод визначається змістом та особливостями предмета. Предмет відповідає на запитання, що ми вивчаємо, а метод – як вивчаємо, якими способами та з допомогою яких саме засобів.

На всіх етапах наукового дослідження використовуються діалектичний та системний методи, а методологічне підґрунтя дослідження становить взаємопов'язаний комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Це, насамперед, аналіз і синтез, індукція і дедукція, методи порівняння, аналогії, абстрагування, моделювання тощо. Подібні дослідницькі механізми доводять і перевіряють істинність та об'єктивність теорії.

Загальним методом, який був використаний протягом всієї роботи на всіх етапах дослідження у всіх трьох розділах є діалектичний метод. Саме застосування методу діалектики та розгляд проблеми довіри до органів влади в постійній динаміці дозволяє дослідити явища у взаємозв'язку, взаємообумовленості, історичному розвитку, уникнути під час дослідження одностороннього підходу, врахувати суперечливості. Діалектичний метод виявляє закони руху людського мислення до істини, що дає можливість з'ясувати походження, сутність й соціальне призначення досліджуваного об'єкта, визначити форми його існування, закономірності функціонування та розвитку і на цій основі сформулювати фактори оптимізації.

Розгляд теоретичного і практичного аспектів проблеми підвищення довіри до органів виконавчої влади провадилося із застосуванням системного методу, оскільки предметом дослідження є не сама по собі діяльність органів виконавчої влади, як процедура виконання владно-політичних та владно-адміністративних функцій, а саме закладання правовими засобами дієвого

механізму, що забезпечує прозорість функціонування органів влади та місцевого самоврядування.

Потрібно відзначити, що у дослідженні проблеми відкритості діяльності органів публічної влади застосовано комплексний метод аналізу і синтезу, що базується на послідовному розчленуванні об'єкту на елементи чи властивості (аналіз) та з'єднанні окремих його частин в єдине ціле (синтез).

Зокрема, аналіз дозволив розглянути принцип відкритості, по-перше, як базове конституційне право на інформацію, по-друге, як механізми його забезпечення, та, дослідивши кожен напрямок окремо, співвідносячи реальний стан з ідеальним, виявити проблемні питання, що потребують доопрацювання.

Вивчення передумов становлення та розвитку інституалізації транспарентності влади в Україні та зарубіжних країнах здійснено на основі використання методів порівняння, аналогії, абстрагування. Також, при розгляді цих питань авторка описувала свої власні спостереження та враження від архітектури кварталу Бундестагу в Німеччині.

В дипломній роботі в останньому розділі, присвяченому визначенню основних факторів оптимізації механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади в місті Запоріжжі застосовується вторинний аналіз та інтерпретація даних прикладних досліджень. Також використовується метод моделювання, який полягає в уявному створенні моделей організації роботи органів виконавчої влади з метою пошуку оптимальних варіантів вирішення конкретних організаційно-правових проблем їх інформаційної закритості.

У процесі дослідження використано сукупність загальних і спеціальних методів, які відповідають меті й завданням наукового дослідження: гносеологічний аналіз – для теоретико-методологічного та порівняльного аналізу джерел при визначенні сутнісних характеристик ключових понять дослідження; системно-аналітичний – для аналізу міжнародних і вітчизняних законодавчих нормативних документів; функціонально-структурний – при дослідженні функціонування органів державної виконавчої влади й органів

місцевого самоврядування; метод індукції та дедукції – при формуванні механізмів діяльності публічної влади на основі довіри.

Таким чином, підсумовуючи викладене у розділі 1 дипломної роботи, потрібно відзначити, що методологічний аспект дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель надав можливість:

- здійснити ретроспективний аналіз дослідження проблеми довіри до влади і визначити, що ця тема почала цікавити мислителів ще в античні часи і набувала нових граней в часи зміни економічних формацій;

- зазначити, що розгляд теми довіри у науковому дискурсі представлений у різноманітних фахових спрямуваннях. Поліаспектність феномену довіри зумовлює тематичну номенклатуру його дослідницького поля. Найбільша зацікавленість проявляється у сферах, що корелюють з такими практиками, як економіка, політика та державне управління. Кожен з вказаних дослідницьких напрямів охоплює певну проблематику, що виступає складовою частиною теми довіри до влади. Проте саме ракурс теми, винесеної в заголовок цього дипломного дослідження, є найменш вивченим. Визначення терміну «органи виконавчої влади» здебільшого міститься у законодавчих актах;

- як механізми підвищення довіри до органів виконавчої влади визначено – прозорість і підзвітність у їх діяльності, залучення громадськості до прийняття рішень. Це сприяє підвищенню ефективності влади;

- визначено наукові методи дослідження для подальшої роботи.

Результати дослідження методологічного аспекту дослідження дотримання принципу відкритості у системі публічних закупівель дають можливість перейти до розгляду теоретичного та практичного аспектів об'єкту дослідження.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1. Правове регулювання механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади в Україні

Для розгляду теоретичного аспекту в роботі розглянуто систему правового регулювання досліджуваних процесів, механізм підвищення довіри до органів виконавчої влади в Україні та порівняння цих механізмів з іншими країнами світу.

Прозорість і відкритість органів влади є невід'ємними ознаками їх демократичності. Право на участь в управлінні справами держави входить до числа основних політичних прав і свобод громадян. У сучасному суспільстві саме існування гарантій і реальне використання політичних прав і свобод є показником правової і демократичної держави. У свою чергу, право на інформацію про рішення органів публічної влади – одне з основних і невід'ємних прав людини. Ґрунтуючись на знанні того, як в тому або іншому суспільстві юридично оформлено і захищається право людини на інформацію про рішення органів публічної влади, можна судити про міру демократичності даного суспільства.

Публічний характер органів – суб'єктів владних повноважень вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві.

Питання інформаційного поля, що формує довіру до органів влади, у тому числі центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування регулюються різними законами та підзаконними актами України.

Право на доступ до інформації є конституційним правом людини, яке передбачене і гарантоване в Основному Законі – Конституції України. Так, стаття 34 гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб

– на свій вибір; стаття 38 передбачає, що громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами; стаття 40 стверджує, що громадяни України «мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк»; стаття 57 визначає, що громадяни України мають право на отримання інформації стосовно діючих законів та нормативно-правових актів, які визначають їх права і обов'язки [30].

Одним з нормативно-правових актів України, який має формувати довіру до органів виконавчої влади, є Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» [57], відповідно до якого забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави є пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Базовий правовий акт у системі регулювання інформаційних відносин в Україні – Закон України «Про інформацію», прийнятій у 1992 році [63]. Закон встановлює загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу і суспільство від неправдивої інформації [85, с.167].

Існувала пропозиція ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» з одночасним скасуванням Закону України «Про інформацію» – це дозволило б уникнути дублювання у регулюванні відносин з доступу до інформації. Натомість Верховна Рада України пішла іншим шляхом – ухвалення оновленої редакції Закону «Про інформацію» та прийняття спеціального Закону «Про доступ до публічної інформації» у 2011 році. У

преамбулі цього Закону застерігається право кожного на доступ до інформації, під яким треба розуміти право будь-якої фізичної чи юридичної особи отримувати безпосередньо від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень інформацію, якою вони володіють, у тому числі інформацію про їхню діяльність та офіційні документи, а від приватноправових юридичних осіб – інформацію, що становить суспільний інтерес, а також право знайомитися з відомостями про себе [58].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» накладає позитивний обов'язок на публічну владу надавати інформацію, створювати відповідні умови для можливості реалізації права на інформацію, а також встановлює правові підстави та умови, лише за наявності яких це право може бути обмежено [46]. Зазначеним нормативно-правовим актом декларуються засади щодо формування прозорості у діяльності центральних органів виконавчої влади, у тому числі щодо прийняття важливих для суспільства управлінських рішень.

Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [59] створює правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні, відповідно до Конституції України регламентує державні гарантії їх свободи, Закону України «Про інформацію» та інших актів чинного законодавства і визнаних Україною міжнародно-правових документів.

Закон України «Про інформаційні агентства» [62] визначає, що діяльність інформаційних агентств — це збирання, обробка, творення, зберігання, підготовка інформації до її розповсюдження, випуск інформаційної продукції.

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої

гілки державної влади або органів місцевого самоврядування, є складовою частиною законодавства України про інформацію [65].

Зазначені нормативно-правові акти врегульовують порядок використання, поширення інформації, формування певного інформаційного поля.

Також важливим документом для забезпечення прозорості в роботі органів виконавчої влади, є розпорядження Кабінету Міністрів України «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» [67], де започатковано основні механізми забезпечення принципу відкритості у діяльності органів державної влади.

Однією з гарантій реалізації конституційних прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації є законодавче закріплення права кожного на доступ до інформації та механізму систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а також шляхом надання інформації на запити.

Відповідно до інформації Державного агентства з питань електронного урядування України відкриті дані мають потужний антикорупційний ефект, сприяють прозорості влади. В Україні відкриті дані регламентує Закон України «Про інформацію» та Закон «Про доступ до публічної інформації». Реалізація норм Закону сприяє усуненню зловживання органів державної влади та місцевого самоврядування у цій сфері [40].

Більшість інформації та даних, якими оперують громадяни і державні інстанції, в розумінні «Закону про інформацію», є відкритими, загальнодоступними та безоплатними.

Наступним етапом дослідження є аналіз нормативно-правових актів України, які врегульовують проблему формування іміджу державних службовців. Адже формування іміджу органів виконавчої влади напряду залежить від іміджу державного службовця чи посадової особи місцевого

самоврядування, оскільки він є реальним механізмом реалізації управлінських рішень та носієм управлінської культури та етики.

Як зазначає український дослідник С. Серьогін, не можливо виокремити імідж державного службовця від іміджу державної влади, оскільки імідж державної влади є корпоративним уявленням громадян, яке формується в громадській думці творами мистецтва, ЗМІ та PR технологіями та інтегрується як з окремих образів державних осіб, так і з оцінок діяльності органів влади, стану загальнодержавної політики та рівня її соціальної спрямованості [54, с.29].

Основи формування іміджу службовця врегульовані Законом України "Про державну службу" та Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування», де визначено, що державній службовець чи посадова особа місцевого самоврядування повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам установи чи негативно вплинути на їхню репутацію.

Водночас концепцію іміджевої моделі взаємовідносин службовця з громадськістю на законодавчому рівні закріплено в Загальних правилах поведінки державного службовця: поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби, сприяти реалізації прав та свобод людини і громадянина.

Іміджеве позиціонування державної служби ґрунтується на принципах узгодженості зусиль окремих державних службовців, направлених на створення позитивного авторитету державної влади в цілому [11].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» першими з основних десяти принципів місцевого самоврядування називаються принципи народовладдя, законності, гласності [64]. Порушення законодавства, прав та свобод громадянина може стати підставою для політичної відповідальності

(відставка, звільнення) міністрів, керівників органів місцевого самоврядування та інших осіб, які обіймають політичні посади, або ж дисциплінарної відповідальності, передбаченої Законом «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Як свідчить досвід конституційної практики держав Східної Європи, задля гарантування стабільності та ефективності демократичної системи, перед державою має постати необхідність запровадити такі заходи, які б забезпечували ці цінності; це особливо актуально для нових демократичних держав і одним з найважливіших обов'язків цих держав є забезпечення довіри і упевненості громадян в державних інституціях. Закон України «Про запобігання корупції» заклав основи антикорупційної політики і законодавства, виходячи з нової суспільно-правової парадигми. Зокрема стаття 21 визначає засади участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції [61].

Громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право на будь-які форми громадського контролю. Висновки громадської антикорупційної експертизи нормативних актів можуть оформлюватися у вигляді пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання, ставати елементом громадського контролю, та складовою частиною громадського обговорення проектів нормативних актів. Законопроекти та проекти нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів.

Довіра також може ґрунтуватися на можливості участі громадян в здійсненні громадського контролю за органами виконавчої влади. В даному напрямку в країні вже вжито відповідних заходів, зокрема створена значна кількість нормативно правових актів, присвячених здійсненню громадського контролю з боку об'єднань громадян.

Вітчизняна система нормативно-правових актів, які регламентують здійснення громадського контролю є досить розгалуженою. Центральне місце у цій ієрархічній структурі, як і у всіх інших інститутах національного законодавства належить Конституції України. Однак всі правові засади громадського контролю передбачені Конституцією опосередковано. Основоположною конституційною нормою виступає стаття 38 Основного Закону, якою передбачається право громадян брати участь в управлінні державними справами. Однак, на сьогодні, досить відчутною є недостатність нормативної регламентації саме на рівні Конституції України теоретичних основ громадського контролю [30].

Щодо законів, які забезпечують здійснення громадського контролю з боку об'єднань громадян то їх умовно можна поділити на дві групи: 1) закони, які безпосередньо регламентують діяльність партій, громадських організацій ті їх видів, а саме Закон «Про політичні партії в Україні», Закон «Про Громадські об'єднання»; 2) закони, що регламентують певну сферу суспільного життя та надають політичним партіям та громадським організаціям низку прав, що уможлиблюють їх участь у здійсненні громадського контролю, зокрема, це Закони України «Про національну безпеку України», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про запобігання корупції» та ін. [9].

Утім, якщо безпосередньо аналізувати форми громадянського контролю, то вони носять інформаційно-рекомендаційний характер, тобто не мають важелів впливу на об'єкт контролю. В Україні попри появу низки законопроектів про громадський контроль наразі все ж відсутній нормативно правовий акт, який би дав чітке визначення поняття громадського контролю, загальні засади, суб'єкти, предмет та об'єкт контролю, вичерпно регламентував порядок його здійснення [9].

Органи виконавчої влади повинні приділяти увагу роз'яснювальній роботі з інститутами громадянського суспільства, щоб навчити громадян використовувати створені державою механізми їх залучення до діяльності держави.

Громадяни мають право брати участь у формуванні державної політики у різних сферах – це один з принципів демократичної держави, закріплений у Конституції. Найпоширенішим варіантом такої участі є громадські ради, створені при міністерствах та інших органах виконавчої влади. Ці взаємовідносини регламентуються Постановою Кабінету міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Вона визначає порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та містить Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації [60].

Однак у законодавстві відсутні правові наслідки порушення порядку громадського обговорення проектів нормативно-правових актів [74].

Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Згідно статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни мають право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами та посадовими особами місцевої ради, під час яких громадяни їх заслуховують та подають власні пропозиції до вирішення проблем міста [56].

В Концепції адміністративної реформи запропоновано забезпечити «розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення». Закон України «Про органи самоорганізації населення» визначає, що орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення [50].

Впродовж 2016–2020 років внесено зміни до Законів «Про звернення громадян» (запроваджено е-звернення та е-петиції), ухвалено Закони «Про

електронні довірчі послуги», «Про відкритість використання публічних коштів». Україна приєдналася до Міжнародної Хартії відкритих даних, Уряд ухвалив концепції та плани заходів з реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг та Концепції розвитку електронного урядування в Україні на 2019–2020 роки, а також Концепції розвитку електронної демократії в Україні на 2019-2020 роки та системи електронних послуг в Україні, електронного урядування в Україні, цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки.

Відповідно до завдання визначено, що в Україні ухвалені нормативно-правові акти, важливі для впровадження необхідних реформ.

2.2. Механізми забезпечення відкритості /транспарентності виконавчих органів влади

Взаємовідносини між органами виконавчої влади та громадянського суспільства в рамках цього дослідження варто розглядати з точки зору такого відносно нового поняття як «транспарентність».

Формування транспарентної виконавчої влади сприяє вирішенню проблем відповідальності і ефективності управління. Атрибутивними характеристиками транспарентності є гласність, прозорість та відкритість.

У різних верств населення є запитання до влади (стосовно її діяльності – принципів, підходів, засобів, пріоритетів, форм, методів, прийомів (хто, скільки, як отримує, за що, на яких підставах, а чого саме так ?). Якщо на ці питання не отримано відповіді, то зростає недовіра. Якщо відповіді отримано, і ця відповідь задовольняє «критеріям соціальної справедливості», довіра зростає. Пересічні громадяни вважають, що, якщо влада «закриває інформаційний простір» (обмежує доступ до інформації), то вона приховує злочинні схеми. Нажаль, за фактом, так воно і є, у більшості випадків.

Отже, прозорістю влади є систематичне інформування про результати діяльності влади, роз'яснення цілей, вмісту і механізму реалізації публічної

політики, а відкритістю – створення публічними органами влади умов для доступу громадян до інформації про його діяльність і до процесу ухвалення управлінських рішень на всіх етапах їх розробки і впровадження.

Особливістю прозорості інформації є її кількісна складова (основа), а відкритість інформації – характеристика влади, що відображає якісні параметри. У першому випадку йдеться про збільшенні або зменшенні об'єму інформації (зловживання закритістю властиве нелегітимній і недемократичній владі). У другому – про її достовірність, правдивість, регулярність, оперативність і надійність для забезпечення можливості її подальшого використання.

Ключовим елементом усієї системи політичної комунікації є комунікативні технології. Провідне місце в системі сучасних політичних комунікацій займають паблік рілейшнз (PR). Основними елементами налагодження комунікативного зв'язку у державному управлінні є влада (органи управління), громадськість та PR як інструмент забезпечення взаємодії між ними. Влада завжди прагне впливати на громадськість, котра завжди володіє можливістю зворотного «впливу». Мета влади сформувати максимально лояльне ставлення з боку громадськості, яке можливе лише на основі довіри, досягнути якої можливо шляхом налагодження ефективних комунікативних відносин. Відтак, PR являє собою комунікативний спосіб налагодження комунікацій з громадськістю та владою, який має:

- встановлювати та підтримувати взаємозв'язки, взаєморозуміння та співпрацю між владою та громадськістю;
- вирішувати суперечливі питання між владою та громадськістю;
- вивчати громадську думку та розробляти відповідні форми реакції на неї;
- визначати та підкреслювати відповідальність влади перед громадськістю;
- допомагати владі ефективно змінюватися відповідно до потреб часу;

– передбачати тенденції суспільного розвитку, з метою попередження тих, що носять негативний характер.

Загальновідомо, що інформаційне поле формується під дією різних сил, включаючи і ті, які зловмисно підривають довіру до влади, а у гіршому разі розв'язують інформаційну війну. Владі не слід ігнорувати ці сили, оскільки їх недооцінка так само небезпечна, як і перебільшення реального рівня ризику. Рішенням цих задач, як правило займається відділ по зв'язкам з громадськістю виконавчих органів [23].

Механізмом підвищення довіри до влади має бути сприйняття ЗМІ як громадського інформатора та контролера дій влади. Щоб вплинути на велику кількість людей, влада завжди користується медійними каналами. Медіа відіграють роль посередника і саме це варто брати до уваги комунікаційним структурам органів влади при побудові своїх стосунків з медіа. Тому для органів виконавчої влади дуже важливо вибудувати довготермінові стосунки з представниками ЗМІ та інформувати про позицію органу влади з приводу тих чи інших подій, не чекаючи, поки ЗМІ звернуться із запитом [44].

Аналіз функціонування ЗМІ в країнах розвинутої демократії, вивчення нормативно-правової бази регулювання їх діяльності та сталих моделей взаємодії органів державної влади і ЗМІ засвідчує, що здебільшого ці процеси визначаються рівнем розвитку свободи слова, доступу до інформаційних джерел, впливу економічної незалежності ЗМІ на якість та об'єктивність новин. Інформаційна робота в цих державах будується на концептуальних засадах свободи слова та думок, чесної та відкритої інформації, що надходить від органів державної влади.

Також, органам влади необхідно створити умови для формування і роботи зовнішнього експертного середовища, здатного давати неупереджені і професійні оцінки діям властей, не переслідуючи власної вигоди та налагодити конструктивні стосунки з засобами масової інформації.

Для формуванню інформаційного поля про діяльність вищих посадових осіб владні структури можуть вдатися до використання актуальних інструментів

інфлюєнс-маркетингу (від англ. «influence» — вплив), або, як його ще називають, маркетингу впливу і рекомендаційного маркетингу, які вже набули широкого поширення в комерційній сфері і довели свою багатократну ефективність порівняно з традиційними каналами комунікації.

Інфлюєнс-маркетинг дозволяє сформувати групи впливу, референтні персони і групи, які стануть джерелом інформації, якому довіряють більше, ніж офіційному ЗМІ. Таким чином, довірчий контент, поширюваний ближнім оточенням, для людини є важливішим і заслуговує на більшу довіру, чим реклама. З цієї точки зору соціальні мережі, які з ієрархічної перетворюють комунікацію на мережеву, забезпечують інтерактивність і можливість зворотного зв'язку, можуть ефективно використовуватися для трансляції ідей, програм, нових проектів органів влади [5].

На сьогодні консультації з громадськістю стають невід'ємною складовою процесу публічного управління, і для цього є об'єктивні причини.

По-перше, це спрямовує в позитивному напрямі соціально активну частину громадян, яка має змогу брати участь у суспільно-політичному житті на добровільних засадах. По-друге, це можливість донести до громадськості сутність прийнятих органами влади управлінських рішень. По-третє, маючи зворотній зв'язок попередити громадське обурення результатами діяльності органів влади та запобігти конфронтації суспільства та влади.

Також це варіант реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами та посилення в цілому конституційно-правової ролі громадянського суспільства у демократичних процесах країни.

Виокремлюють велику кількість форм, видів, типів та методів консультацій з громадськістю. Основні формати їх проведення це:

1. Громадські слухання – формальні збори, на яких представники місцевих органів влади отримують думку громадськості щодо конкретного рішення або заходу місцевої влади.

2. Консультативно-дорадчий орган – це колегіальна установа або орган, які створені при органі публічної влади на постійній чи тимчасовій основі з метою

забезпечення участі громадян в управлінні державними та суспільними справами шляхом проведення консультацій з громадськістю.

3. Громадські ради при органах виконавчої влади – здебільшого складаються з кола громадських експертів. Також можуть бути створені спеціалізовані громадські ради – молодіжні, ради підприємців тощо.

4. Конференція – це збори представників будь-яких організацій, груп для обговорення та роз'яснення певних питань Як формат публічних громадських обговорень застосовується рідко та проводиться здебільшого на рівні центральних органів виконавчої влади.

5. Засідання за круглим столом – поширений формат публічного обговорення з висвітлення будь-яких питань, коли учасники висловлюються у визначеному порядку. Слід зазначити, що символізм, який присутній у назві цього різновиду заходів, спрямований на підкреслення рівноправ'я його учасників та спонукає їх до конструктивного діалогу.

6. Збори – публічне та відкрите зібрання членів територіальних громад з метою реалізації їх права на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення.

7. Зустрічі (наради) з громадськістю – публічні заходи з обміну думками та баченням вирішення конкретних питань. Цей формат консультацій з громадськістю є фактично робочим варіантом комунікаційної взаємодії органів публічної влади та суспільства, оскільки проводиться для узгодження більшості практичних питань.[35,17]

8. Електронна петиція – звернення до Президента чи органа виконавчої влади в електронній формі. Суб'єкт владних повноважень має публічно оголосити свою позицію стосовно згоди чи незгоди по суті петиції та організувати спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди.

9. Дорадче голосування. Ґрунтується на проведенні опитування, яке включає елементи обговорення. Опитування проводиться серед тих громадян, які є обізнаними у тому чи іншому питанні. Цей метод забезпечує розуміння

громадської думки і того, як люди приймають те чи інше рішення. Опитування проводиться серед великої кількості громадян.

10. Фокус групи. Включають 6-12 осіб, які представляють певний сегмент суспільства. Тут відбуваються зустрічі віч-на-віч. Використовується для оцінки думок громадськості та для заохочення обговорення й обдумування проблеми.

11. Спільні слухання – це форма громадських зборів, але обмежена в розмірі. Залучаються тільки зацікавлені громадяни і фахівці. Цей метод використовується для: інформування громадян; прийняття рішень; мінімізації конфліктів; формування зворотного зв'язку.

12. День відкритих дверей. Громадянам пропонується зайти в будь-який час у будівлю, поспілкуватись з персоналом, переглянути відеоматеріали.

13. Спільне планування. Призначене для обговорення питань, де важливим є бачення проблем громадянами. Спільне планування проводиться тільки після того, як використані такі методи, як: попередні широкі консультації, узагальнені звіти, наради з громадськістю. Головне – це налагодження співтовариства та співпраці, а також побудова партнерських відносин між різними організаціями. Формальний результат – план і співтовариство з громадськістю.

14. Концептуальне бачення. Цей метод вважається аналогічним методу планування громад, але вимагає більш широких варіантів вирішення проблем і більш широких думок населення щодо тих чи інших питань. Формує консенсус, взаємодію і співпрацю. Формальний результат – план, який передбачає співпрацю для його виконання і досягнення результату.

15. Повідомлення, пояснення, коментарі. Проста форма консультації, яка може включати в себе відправку доповідей, відповідей зацікавленим сторонам або тим, хто запитує певну інформацію.

16. Референдуми. Може бути ініційований органами влади, об'єднаннями, організаціями, громадськістю. Це спосіб виявити думки громадськості з будь-якого питання, а також залучити громадян до законотворчості в державі. Уряд не може повністю ігнорувати результати референдуму[31].

Отже, консультації з громадськістю надають можливості вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також реалізують принципи гласності, відкритості й прозорості діяльності зазначених органів.

Суспільний контроль розглядається в сучасній науці як базова форма реалізації принципу народовладдя і спосіб залучення громадян до управління суспільством і державою. Забезпечення відкритості інформації про діяльність публічної влади є важливим напрямом суспільного контролю.

За своєю природою суспільний контроль відособлений від контрольної влади держави і здійснюється на основі самоорганізації громадян і за їх власною ініціативою. До особливостей суспільного контролю відноситься те, що його результати і наслідки не містять якої-небудь відповідальності для посадових осіб органів публічної влади, оскільки вони мають лише рекомендаційний характер. Виняток становлять ситуації, коли суб'єктами суспільного контролю виявлені факти порушень законодавства, які передаються відповідним контролюючим державним структурам і можуть бути підставами для подальшої перевірки законності прийнятих рішень або виданих контрольованим органом актів, його дій (бездіяльності).

Для контролю за публічною владою необхідна відкритість інформації про її діяльність. Тому до одного з основних завдань суспільного контролю відноситься контроль за дотриманням відкритості інформації про діяльність публічної влади. Основні методи, за допомогою яких суб'єкти суспільного контролю можуть забезпечити контроль за дотриманням відкритості діяльності публічної влади:

- спостереження (на виборчій ділянці, на судовому засіданні);
- безпосередні дослідження на місці (чи розміщена необхідна інформація в приміщеннях, де розташовуються органи публічної влади);
- обстеження умов шляхом відвідування організацій і органів публічної влади);
- збір скарг і звернень;
- бесіди, інтерв'ю, опити фокус-груп;

- практичні експерименти (як записатися на прийом до представника публічної влади або відправити запит і отримати на нього відповідь);
- суспільне розслідування;
- аналіз сайтів органів публічної влади на предмет їх інформаційної наповненості;
- незалежна антикорупційна експертиза правових актів;
- суспільний моніторинг. У даній сфері суспільний моніторинг реалізується як систематичне відстежування рівня відкритості публічної влади, визначення динаміки даного рівня.

Ще одна проблема полягає в тому, що відкритою має бути не лише інформація, необхідна для суспільного контролю, але і інформація про здійснення суспільного контролю: про суб'єктів, про об'єкти, про проведені заходи, виявлені порушення, осіб, притягнених до відповідальності.

Одними гаслами розвивати інститут суспільного контролю не можна, необхідна регламентація включеності громадян і організацій в механізми названого вигляду контролю. Така включеність повинна забезпечуватися соціальними, матеріальними, організаційними і іншими заходами заохочення. Не дивлячись на широкі можливості звертатися в публічні органи, знати їх правові акти (доступ до інформації), брати участь в обговоренні законопроектів і вносити свої пропозиції, що є у громадян, як показує практика, поки вони не прагнуть до прояву активності в реалізації цих прав.

Подолання пасивності громадян, їх груп і об'єднань по здійсненню контролю за діяльністю публічної влади, залучення їх в цей процес можливо, по-перше, через підвищення відкритості для суспільства всіх сфер державного управління, по-друге, через розвитку активної взаємодії між інститутами цивільного суспільства і органами публічної влади, і, по-третє, через формування правосвідомості і високої правової культури громадян. [41]

У сучасному розумінні з «транспарентністю» в діяльності влади зв'язують максимізацію відкритості і доступності інформаційних потоків, що стосуються державних рішень, що приймаються, їх обґрунтованості і результативності. У

сучасних умовах нові широкі можливості для ефективної взаємодії влади і суспільства відкриваються у зв'язку з інформаційною революцією. Інформаційно-комунікаційні технології (інтернет-технології) – це величезний ресурс, за допомогою якого можна значно зменшити дистанцію між владою і суспільством, а також налагодити зворотний зв'язок, зробити політику максимально доступною.

Отже, умови підтримки відкритості діяльності органів виконавчої влади включають:

- наявність комп'ютерної техніки і доступного для громадян інформаційного каналу;
- наявність інформаційних ресурсів державних структур у відкритому доступі;
- підтримка належного рівня інформаційної і комп'ютерної письменності громадян;
- організацію і проведення скоординованих заходів органів виконавчої влади в рамках єдиної державної політики;
- згладжування високого рівня диференціації у використанні інформаційних технологій в регіонах;
- забезпечення високого рівня професійної підготовки державних службовців в області інформаційно-комунікаційних технологій.

Одним з основних інструментів досягнення прозорості діяльності органів влади всіх рівнів, підвищення довіри громадян до влади, а також більш ефективного публічного управління та адміністрування є впровадження та розвиток е-урядування. Термін «е-урядування» є відносно новим. В світлі сучасних вимог і світових тенденцій у сфері публічного управління та адміністрування се більше країн світу розуміють його як основний фактор зростання конкурентоздатності держави на світовій арені.

«Е-урядування» – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням

інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [60].

Відкриті дані – це актуальний державний проект електронного врядування. У 2015 році в Мехіко на Всесвітньому саміті партнерства «Відкритий уряд» було схвалено Хартію відкритих даних. Можливості, які надає цей ресурс, це доступний до кожного інструмент контролю за владою. Внаслідок візуалізації опублікованих на державних порталах відкритих даних громадяни отримують можливість знати, на що витрачаються податки, та впливати на прийняття рішень розпорядниками коштів шляхом створення відповідного негативного соціального ефекту у разі неефективності використання публічних коштів.

З 2017 року Трансперенси Інтернешнл Україна оцінює прозорість 100 найбільших міст в Проєкті «Transparent Cities / Прозорі міста», заохочуючи міські ради обнародувати інформацію і залучати громадськість до ухвалення рішень. Конкуренція міст росте.

Дослідження прозорості важливі тому що, по-перше, так громади отримують більше ресурсів для контролю. Адже чим ширше фінансові і владні повноваження на місцях, тим вище корупційні ризики. По-друге, стандартизований підхід до оцінки забезпечує збалансованість, об'єктивність і можливість відкритого обміну кращим досвідом. Часто органам місцевої самоврядування не вистачає кваліфікованих кадрів і ресурсів для розробки власних рішень. Рейтинг відкриває можливості для обміну досвідом, запозичення ідей і розробок. Це спрощує і оживляє дорогу до змін. По-третє, з'являється ефект конкуренції. Рейтинги допомагають створити соціальний тиск і стимул-реакцію для місцевих властей конкурувати і боротися за високі позиції. Амбітні мери хочуть отримати вище місце в рейтингу, оскільки це впливає на їх репутацію в суспільстві і за її межами. Крім того, відкриті міста залучають більше інвестицій, підвищують якість управління і довіру до органів влади і роблять життя городян комфортнішою [73].

Нові технології уможливають органам влади розповсюджувати, а громадськості – отримувати документи з малими витратами. Можливість

електронної обробки даних – вкрай бажане доповнення до різних форм доступу до офіційної інформації, але треба мати на увазі, що з нею пов'язана й небезпека в такий спосіб розголосити конфіденційні дані. Не треба так само забувати про додатковий ризик порушення авторських прав та хакерську діяльність.

Інформаційне наповнення веб-сайту міста чи установи є механізмом прозорості його діяльності. Важливим показником якості веб-сайту є його функціональність, тобто можливість встановлення через веб-сайт зворотного зв'язку з громадськістю та надання послуг.

Успішним досягненням е-демократії є імплементація системи самообслуговування громадян (див. рис. 2.1.)

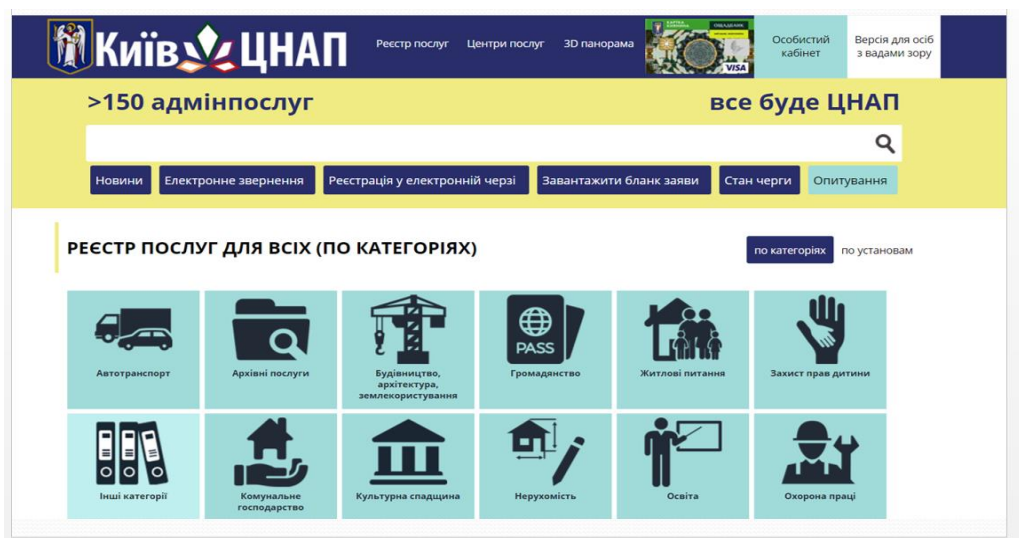


Рис. № 2.1 Веб-сторінка офіційного сайту Київської державної адміністрації.

Також як механізм підвищення довіри до влади маємо визначити формування простішої системи державних органів з чітким розмежуванням повноважень. Надмірно регламентоване нормативне регулювання, наявність істотних бюрократичних і адміністративних перепон, патерналізуючих людину та перешкоджаючих його автономній від держави діяльності, перешкоджають формуванню соціальної довіри.

2.3. Передовий закордонний досвід відкритості/транспарентності органів влади як фактор підвищення соціальної довіри

Закони про доступ до публічної інформації існують у більшості демократичних держав, і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації, що є, у свою чергу, вимогою європейських стандартів та необхідною умовою інтеграції України у Європейське співтовариство.

Сьогодні понад 90 країн світу прийняли закони щодо доступу до публічної інформації. З поміж 56 держав-членів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) право на доступ до інформації про діяльність влади на рівні Конституції закріпила 21 країна, 45 держав-членів ОБСЄ мають спеціальні закони про доступ до інформації. Проте, перш, ніж право на доступ до інформації знайшло своє втілення в правових системах багатьох країн світу та міжнародно-правових документах, воно пройшло у своєму розвитку декілька етапів. Серед значимих процесів та подій у цьому контексті можна виділити такі:

1. Зародження права на доступ до інформації в рамках свободи слова та друку.
2. Перші законодавчі спроби закріпити право на доступ до інформації у Швеції, Франції, штатах Вірджинія, Массачусетс (США), Польщі (XVIII ст.).
3. Закріплення в конституціях європейських держав принципу публічності та відкритості при здійсненні державної влади та повільне утвердження гласності в Російській імперії (XIX ст.).
4. Визнання на міжнародному рівні свободи інформації фундаментальним правом людини (1948 р.).
5. Закріплення права на доступ до інформації на національному рівні в країнах усталених демократій (70-ті р. XX ст.).
6. Виокремлення права на доступ до інформації зі свободи інформації на міжнародному рівні (кінець 70-х – початок 80-х рр. XX ст.).

7. Утілення права на доступ до інформації в посткомуністичних державах та країнах Азії та Африки, що розвиваються; продовження процесу прийняття законів щодо доступу до інформації в країнах Західної Європи, а також розширення змісту права на доступ до інформації (почався з кінця XX ст.)[46].

Власне, історія права на доступ до інформації починається з моменту прийняття закону про свободу видань у Швеції 1766 р., та закріплення «права знати» у французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 р. Окремі аспекти права бути проінформованим про дії влади були включені й до Конституції США 1787 р., зокрема, в останній були проголошені такі способи інформування громадян, як публікація журналів про засідання парламенту США та звітів про надходження і витрачання усіх державних коштів[46].

XIX ст. стало часом поступового утвердження права на свободу друку та принципу відкритості влади в більшості європейських країн. Причина, через яку лише у XIX ст. оприлюднення та поширення відомостей набуває важливого значення, коріниться, на думку дослідників другої половини XIX ст., головним чином у тих радикальних змінах, що їх спричинила Французька буржуазна революція. Великий вплив на розвиток гласності мало також відродження економічного життя, процвітання виробництва. Держава XIX ст. потребувала безпосередньої участі громадян у здійсненні своїх функцій.

У 1966 році парламент США ухвалив Закон «Про свободу інформації» (Freedom of Information Act). З прийняттям цього Закону починається новий період утвердження права на доступ до інформації, а саме – етап закріплення цього фундаментального права на національному рівні в країнах усталеної демократії. Так, закони, що забезпечують реалізацію та захист права на доступ до інформації, було прийнято в Норвегії (1970 р.), Франції та Нідерландах (1978 р.), Австралії (1982 р.), Канаді (1983), Австрії (1987), Великій Британії (2000) та ін.[46].

Подією, що передувала визнанню на міжнародному рівні права на доступ до інформації, стало проголошення на першій сесії Генеральної Асамблеї ООН

(1946) свободи інформації як фундаментального права людини, критерієм усіх свобод, захисту яких Об'єднані Нації себе присвятили (Резолюція 59 (I)). У подальшому право на свободу інформації знайшло своє закріплення в Загальній декларації прав людини (1948) і Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966) [46].

Відкритий уряд (Open Government Partnership, OGP) – міжнародна організація, офіційно заснована 20 вересня 2011 року з метою затвердження ідеалів відкритої держави: розвитку адміністративного професіоналізму, відкритого цивільному контролю. У створенні організації брали участь 8 країн: США, Великобританія, Бразилія, Норвегія, Індонезія, Мексика, Філіппіни, ЮАР. В даний момент 75 держав є членами цієї організації [87].

Першою державою, чий досвід реалізації відкритості державного управління ми розглянемо, будуть Сполучені Штати Америки. «Закон про свободу інформації» закріплює обов'язок органів влади розкривати інформацію, що стосується державного управління, а також право громадян США здійснювати запит документів у органів влади США. Якщо відомство, володіючи такою інформацією, її не надає, громадянин може звернутися до суду, який, у свою чергу, витягує цю інформацію в примусовому порядку і передає громадянинові. Так, на сайті www.foia.gov щорік публікується звіт про роботу відомств із запитами про надання інформації, а велика частина інформації про державне управління розміщується на офіційному сайті Уряду США і офіційному сайті Білого дому [84].

Меморандум про прозорість і Відкритий уряд для керівників виконавчих департаментів і агентств, прийнятий 21 січня 2009 року, став першою «цеглиною» в побудові системи Відкритого уряду. У трьох абзацах даного меморандуму були позначені принципи, якими повинні керуватися органи влади:

- «Government should be transparent» (принцип транспарентності (прозорості)),

- «Government should be participatory» (принцип участі громадянського суспільства в державному управлінні),
- «Government should be collaborative» (принцип співпраці органів влади при здійсненні державного управління) [84].

Забезпечення права громадян США на участь в державному управлінні реалізується через сповіщення громадян про публічні слухання по нормативних правових актах, що розробляються, а також шляхом залучення осіб і організацій, яких найбільшою мірою торкнеться документ, що розробляється, до обговорення таких актів.

Інтернет як інструмент залучення цивільного суспільства до управління справами держави також активно використовується в США. Так, Адміністрацією загальних послуг США був запущений сайт www.challenge.gov. На цьому сайті кожному відомству надана можливість розміщувати інформацію про проблеми, з якими їм довелося зіткнутися при здійсненні своєї діяльності, а також збирати пропозиції, які допомогли б їх вирішити. Інформація про роботу системи «Відкритий уряд» в США публікується на сайті www.open.usa.gov[84].

Також на офіційному сайті Білого дому була запущена система збору петицій «We the People». Як тільки петиція набирає необхідне число голосів, вона передається на розгляд в Уряд – Білий дім. При цьому громадяни можуть продовжувати ставити підписи під петицією, поки вона знаходиться на розгляді. Коли Уряд США приймає рішення по петиції, кожен громадянин, що підписав її, отримує інформацію про результат розгляду на електронну пошту. Багато експертів висловлюють міркування, що позначення державного пріоритету про подачу петицій саме в електронному вигляді обмежує права громадян, що не мають доступу до інтернет-технологій [80].

Неурядова організація World Justice Project публікує Індекс відкритості уряду в країнах світу (The Open Government Index). Індекс відкритості уряду розроблений в 2014 році і вимірює досягнення країн світу з точки зору забезпечення універсальних принципів відкритості органів державної влади і

інформованості суспільства про їх діяльність. Лідером рейтингу відкритості стала Швеція[26].

Швеція стала першою країною, що почала затверджувати принцип транспарентності державних органів, коли ухвалила в 1766 році закон про свободу видань. У 1949 році він був модифікований в закон про свободу друку. В даний час цей закон є складовою частиною конституції Швеції і гарантує всім громадянам країни свободу здобуття інформації у державних органах на безоплатній основі. При демократії велику роль грають вбудовані контрольні функції для протидії корупції і зловживанню владою. Одним із способів є розділення влади між учасниками, які можуть контролювати один одного різними способами. У демократичній системі Швеції цьому немало прикладів. Один з таких прикладів – це самоврядність муніципалітетів і ландстингів, яка є способом протидії централізації управління і ухваленню рішень виключно на державному рівні [16].

З метою забезпечення прозорості та відкритості влади у Швеції існує практика запрошення громадськості на засідання муніципальних зборів. У разі незгоди з прийнятим рішенням чи діями посадових осіб органів влади громадяни можуть їх оскаржити. Це право започатковано у Швеції ще з 1862 року. Тепер це право є інструментом демократичного контролю громадян за законністю рішень, що приймаються комунами та ландстингами.

В деяких державах у боротьбі з корупцією активно використовуються різноманітні громадські організації. Зокрема у Швеції незалежним моніторингом за рівнем корумпованості в тих чи інших сферах суспільства займається створена 1994 року громадська організація «Демократичний аудит», яка об'єднує в собі провідних шведських політологів, економістів та інших науковців.

Ще один приклад участі громадськості в роботі контрольного органу можна знайти в Грузії, де Інститут аудиту запустив «Бюджетний контроль»: веб-сервер-платформа, за допомогою якої громадяни можуть брати активну участь в складанні річного плану перевірки шляхом напряму запитів,

пропозицій і визначення пріоритетних областей для перевірки. У Південній Кореї існує механізм подачі скарг, в рамках якого громадськість може повідомляти про проблеми і вносити свій вклад в поточні аудиторські перевірки [19].

Також цікаві механізми забезпечення прозорості влади у місцевому самоврядуванні має Великобританія. У 2007 році був ухвалений Закон про підтримку місцевих общин, який встановив можливість рад місцевих общин впливати на рішення, що приймаються Урядом. Ради були наділені повноваженнями вносити Державному секретареві пропозиції про те, яким чином Уряд може подавати підтримку місцевим радам. Взаємодія рад місцевих общин з Державним секретарем здійснюється через їх показний орган – Асоціацію місцевого самоврядування.

Закон направлений на те, щоб забезпечити прозорість роботи рад місцевих общин і залучення місцевих жителів в процес ухвалення управлінських рішень [80].

У 2009 році у Великобританії був ухвалений «Закон про місцеву демократію, економічний розвиток і будівництво», який, окрім іншого, зобов'язав місцеві органи влади надавати усіляке сприяння тому, щоб місцеве населення розуміло, як функціонують демократичні механізми, а також сприяти залученню жителів до здійснення місцевої самоврядності. На основі Закону про доступ до інформації Великобританії Інформаційним комісаром в 2009 році була затверджена Модельна схема публікації (Model Publication scheme), дія якої поширюється на всі найвищі органи влади за умовчанням і передбачає обов'язкове розкриття:

- загальній інформації про орган влади і основних актів, регулюючих його повноваження;
- інформації про витрачання органом бюджетних коштів, у тому числі про прогнозовані і фактичні витрати, а також інформацію про закупівлі і контракти;
- інформації про діяльність органу влади;

– даних про інформаційні системи, які підтримуються органом влади [84].

Процедура розгляду британських петицій полягає в наступному: як тільки петиція набирає шукане число голосів, вона передається на розгляд в нижню палату Парламенту – Палату общин. Розглядом петиції займається спеціальний комітет, який визначає повістку щотижневих дебатів в Парламенті. При цьому спочатку в петиції обов'язково має бути вказаний відповідальний за вирішення цієї проблеми департамент, міністерство. Результат обговорення петиції відкрито публікується на порталі.

У Великобританії у 2017 році була створена міністром кабінету міністрів незалежна комісія зі свободи інформації щоб переглянути Закон про свободу інформації 2000 року. Комісія розглядала Закон про свободу інформації 2000 року задля з'ясування, чи існує відповідний суспільний інтерес та баланс між прозорістю, підзвітністю та необхідністю конфіденційної інформації, щоб мати надійний захист, і чи відповідає дія Закону потребі забезпечення «безпечного простору» для розробки і здійснення відповідної політики і відкритих консультацій. Комісія вивчала баланс між необхідністю підтримки громадського доступу до інформації, а також вплив Закону на державні органи, і чи потрібні зміни при збереженні доступу громадськості до інформації. Комісія розробила 21 конкретну рекомендацію [31].

Міністерство фінансів Великобританії проводить консультації по питаннях політики, в ході яких всі законопроекти розміщуються в Інтернеті, включаючи фінансові і податкові пропозиції, із закликом до письмових коментарів. Уряд змінив графік виконання бюджету, щоб надати громадськості вісім тижнів для розгляду проектів пропозицій і представлення обґрунтувань. Консультації по питаннях політики у Великобританії також служать прикладом конструктивної відповіді на зворотний зв'язок: уряд розміщує повний список відповідей, отриманих в ході кожної консультації, а також відповідь уряду [48].

У 2019 році Нова Зеландія представила свій перший «Бюджет благополуччя» – це новий підхід до ухвалення рішень по бюджету.

Загальнонаціональні консультації з залучення усіх можливих форм опитування громадськості продовжувалися п'ять місяців. Нова Зеландія стала переможницею рейтингу International Budget Partnership [48].

Початком формування канадської системи доступу до офіційної інформації слід вважати 1982, коли в єдиному пакеті були прийняті два системообразуючих закону. Закон про доступ до інформації (Access to Information Act) надавав канадцям право на доступ до інформації, що міститься в документах, якими розпоряджаються урядові органи і установи. В той же час закон про недоторканість приватного життя (Privacy Act) визначив параметри права доступу до інформації приватного характеру.

Запит на інформацію повинен подаватися письмово і містити посилання на Закон. У ньому має бути представлений достатній об'єм відомостей, що дозволяють співробітникам організації, в яку подається запит, знайти необхідну інформацію. Крім того, необхідне підтвердження про сплату заявником мита у розмірі 5 доларів. Відповідь на запит має бути представлена протягом 30 днів. У особливих обставинах цей термін може бути продовжений [84].

Звернемо увагу на відсутність в Законі вимоги до заявника мотивувати свій запит. Справедливість такого підходу була підтверджена рішенням Федерального суду Канади, відповідно до якого уряд зобов'язаний відповідати на всі запити, незалежно від мотивів, що переслідуються заявниками.

Важливе доповнення до закону про доступ до інформації було внесене законом про федеральну підзвітність (Federal Accountability Act) в 2006 році, у якому введена практика – «попереджуваче розкриття» інформації державними органами, включаючи обов'язкові публікації на офіційних сайтах річних і поквартальних звітів державних структур про всі суми, які були витрачені і виплачені посадовим особам. Відповідальність за публікацію несуть керівники держструктур. Крім того, законодавчо уточнено, що всі дані про поїздки і представницькі витрати відносяться до розряду офіційної інформації [2].

Канадський експерт Д. Савуа приводить один поширений і простий спосіб для бюрократії зменшити свої трудовитрати і політичні ризики від дії закону про доступ до інформації — не записувати все на папір. Такий спосіб, говорить він, добре працює як в Канаді, так і у Великобританії. Наведені автором приклади вражають. Так, колишній прем'єр-міністр Великобританії Тоні Блер обговорював питання про участь у війні в Іраку, показуючи powerpoint-презентації [2].

Суттєвим завданням реалізації реформ у зарубіжних країнах є розробка системи регламентів роботи державних органів із громадянами. Наприклад, у Великобританії запроваджена система стандартів роботи із громадянами, яка передбачає визначення для державних службовців показників роботи з населенням. У Франції, відповідно до закону про регулювання державної служби, для кожної державної установи встановлені певні зобов'язання перед громадянами.

Звернемося до досвіду Німеччини. Одним з інститутів відкритого уряду в Германії є інститут омбудсмена. Як і в органів влади, у омбудсменів є офіційні сайти, завдяки яким вони можуть взаємодіяти з громадянами. Питання, засновані на адресованих їм зверненнях, омбудсмени мають право озвучувати на виступах у представницьких органах.

У контексті питання щодо німецького національного законодавства у сфері взаємодії державних органів з інститутами громадянського суспільства, слід, насамперед, відзначити відсутність в ФРН окремого законодавства, яке б стосувалось та виключно регулювало ці питання. Водночас в Німеччині на законодавчому рівні закріплена свобода утворення та діяльності спілок/об'єднань (*Vereinsfreiheit*) – це передбачено першою статтею Закону щодо регулювання публічного права громадських об'єднань [19].

Згідно досліджень, збільшується кількість людей, готових до громадської активності. За останніми даними організаційне ядро громадянського суспільства в Німеччині становили понад мільйон організацій різного складу та правової форми. Відтак, формування добровільних спілок в Німеччині є

важливою формою прояву соціальної активності та формування соціального капіталу (понад 50% соціально активних осіб проявляють себе в спілках/об'єднаннях) [19].

Сучасна Німеччина задекларувала врахування інтересів громадян головним принципом діяльності всіх органів управління. Органи влади повинні спонукати громадян звертатися із заявами, проводити просвітницьку роботу щодо прав та обов'язків громадян.

Авторка цієї роботи під час своєї подорожі була вражена архітектурою урядового кварталу Бундестагу в Берліні. Відомство федерального канцлера має прозорий фасад і навіть можна побачити крісло діючого канцлера Ангели Меркель. Монументальна будівля рейхстагу повністю модернізована і над залом парламентських слухань має прозорий купол, звідки відвідувачі можуть спостерігати за роботою парламенту. Це все створює ефект прозорості влади. В Україні адміністративні будівлі, які залишилися з часів Радянської влади, створюють атмосферу закритості влади. Отже, як механізм підвищення довіри до органів влади можна використовувати архітектуру.

Кожні чотири роки Міністерством місцевого самоврядування Норвегії здійснюється моніторинг впровадження та використання муніципальною владою інформаційно-комунікаційних форм електронної взаємодії з громадськістю [49].

Міська рада французького міста Іссі-ле-Муліно дозволяє жителям спостерігати і брати активну участь у засіданнях міськради вживу. Засідання міськради транслюються одночасно по мережі кабельного телебачення та на офіційному веб-сайті міста. Жителі Іссі можуть задавати запитання депутатам у прямому ефірі телефоном (дзвінок безкоштовний) або електронною поштою та отримати негайні відповіді [49].

У Мексиці уряд створив механізм під назвою «Соціальні контролери», в рамках якого соціальні програми, здійснювані в першу чергу на користь неблагополучних категорій громадян, контролюються комітетами бенефіціарів

програм, які, у свою чергу, дають свої відгуки про надання послуг і використання державних ресурсів [48].

Набирає популярність і створення спеціалізованих мобільних додатків. Уряд Мексики запустив безкоштовний електронний додаток для смартфонів, який дозволяє безпосередньо звертатися у відомство по питаннях його діяльності, а для дітей розроблено ігровий додаток, який дозволяє дізнатися про державне управління, аудит, громадськість, гендерну рівність, інклюзивність [51].

Механізми залучення громадськості у консультативний процес були запроваджені у багатьох державах. У Республіці Чехія консультації з громадськістю здійснюються органами виконавчої влади в рамках аналізу регуляторного впливу проектів рішень, що видаються на всіх рівнях державного управління та впливають на поведінку громадян та їх груп. З метою спрощення для органів влади процесу залучення громадських об'єднань, міністерство внутрішніх справ створило на своєму сайті базу даних, в якій такі об'єднання можуть самостійно зареєструватися для того, щоб у подальшому брати участь у обговоренні проектів урядових програм [81, с.34].

В усіх державах світу виникла необхідність поправок до державного бюджету на 2020 рік, пов'язаних з епідемією Covid-19. Незвично висока невизначеність, викликана кризою в області охорони здоров'я впливає на всі макроекономічні прогнози і веде до того, що їх мають часто передивлятися.

У Німеччині підготували аналітичний звіт «Міри політики федерального бюджету по боротьбі з впливом пандемії коронавірусної інфекції (ключові дані додаткового бюджету 2020 р.)», у якому дана візуалізація для громадян додаткового бюджету і пакету заходів по боротьбі з кризою у вигляді графіків і таблиць.

Уряд Фінляндії провів моніторинг впливу епідемії коронавірусу на сферу державних фінансів підготував звіт по державному бюджетному плану.

У Данії органи державної влади спільно з представниками партій, галузей економіки, профспілками і відповідними організаціями розробляють

керівні принципи поступового зняття пов'язаних з епідемією обмежень в кожній сфері життєдіяльності. У Словенії уряд кожні сім днів погоджує з представниками профспілок нові заходи – залежно від потреб кожної галузі і кожної окремої професії [51].

В усіх країнах, що досліджуються, державні органи мають право відмовити в наданні інформації фізичним або юридичним особам якщо вона стосується національної безпеки чи обороноздатності. Як правило, найбільш високий рівень відкритості показують країни Європи, а найбільш низький – країни Африки.

Таким чином, проведений у розділі 2 аналіз дає підстави стверджувати, що існують нормативно правові акти України, які врегульовують питання прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади, а також використання та оприлюднення інформації, яка є продуктом зазначених органів.

Способи для спілкування органів влади з громадськістю істотно змінилися з розвитком нових технологій і соціальних медіа. Впроваджуються нові методи, механізми і платформи цивільного контролю і звітності органів влади. Як інструмент демократії транспарентність є засобом забезпечення рівності прав на інформацію, участі в суспільно-політичному житті суспільства, контролю громадян над органами влади і управління, розвитку громадянського суспільства. Умови, принципи і правила використання транспарентності як інструменту демократії повинні чітко регламентуватися законодавством.

Багато держав все більше використовують мережу «Інтернет» для підвищення рівня відкритості державного управління. Так, створюються офіційні сайти і портали Урядів і інших органів влади. Створюються платформи для розміщення петицій, голосувань, опитів і т.п. Розвиток механізмів електронної участі – це глобальна тенденція. При цьому для кожної країни існує своя історія і динаміка появи таких інструментів, багато в чому

обумовлена соціальною, інституційною і технологічною готовністю всіх учасників процесу взаємодії.

Результати дослідження теоретичного аспекту механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади дають можливість перейти до розгляду та аналізу практичного аспекту об'єкту дослідження. Оскільки будь-які теоретичні положення завжди потребують корегування у відповідності до вимог сучасної практики.

РОЗДІЛ 3

ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПІДВИЩЕННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:

3.1. Механізми підвищення рівня довіри до органів виконавчої влади на прикладі діяльності виконавчого комітету Запорізької міської ради

Висвітлення практичного аспекту дослідження механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади на прикладі організації публічних відносин в органах місцевого самоврядування міста Запоріжжя надає можливість оцінити відповідність теоретичних положень фактичним обставинам, отримати уявлення щодо наявних проблем в діючих механізмах підвищення довіри до органів виконавчої влади м. Запоріжжя.

У попередніх розділах роботи ми визначили, що основними механізмами підвищення довіри до влади є транспарентність влади та ефективність діяльності самої влади.

Для кількісного визначення відкритості діяльності виконавчого комітету Запорізької міської ради ми будемо використовувати «ІНДЕКС ДЕМОКРАТИЧНОСТІ МІСТ – 2020: Звіт про оцінювання стану впровадження інструментів місцевої демократії в органах місцевого самоврядування міст-партнерів Проекту ПРОМІС», який підготовлено експертами на замовлення проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), який упроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади.

До інструментів місцевої демократії, які регулюють залучення мешканців до планування й ухвалення рішень органів місцевого самоврядування, належать: статут територіальної громади, місцеві положення «Про внесення місцевої ініціативи», «Про проведення громадських слухань у територіальній громаді», «Про загальні збори громадян за місцем

проживання», «Про публічні консультації», «Про електронні консультації», «Про електронні петиції», «Про громадський бюджет», підтримка та розвиток діяльності органів самоорганізації населення, діяльність консультаційно-дорадчих органів, міські програми з розвитку громадської участі, інтерактивність веб-сайту міської ради, залучення мешканців до формування місцевого бюджету / бюджетний регламент.

Максимальна оцінка, яку може отримати орган місцевого самоврядування за цією групою інструментів, становить 114 балів (див. рис. 3.1.).

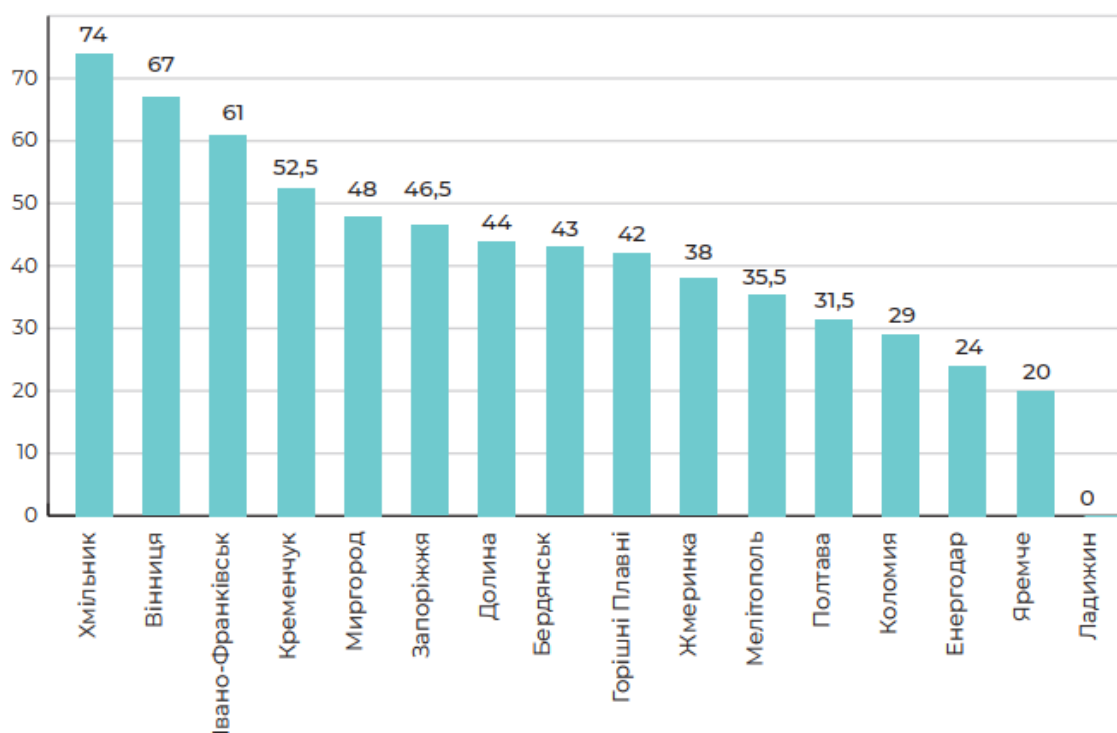


Рис. 3.1. Рейтинг якості правового регулювання інструментів щодо залучення мешканців до планування й ухвалення рішень органів місцевого самоврядування у містах-партнерах Проєкту ПРОМІС [24].

Починаючи зі статуту територіальної громади, де визначено головні засади та інструменти участі мешканців в управлінні своєю територіальною громадою та формуванні місцевих рішень, відповідно до оцінки Проєкту ПРОМІС в місті Запоріжжя статут добре врегульований та відповідає кращим практикам доброго врядування.

Як намагання міських рад штучно заблокувати використання інструментів місцевої демократії Проєкт оцінює встановлення нереально

великої кількості підписів для проведення загальних зборів громадян (1/3 кількості мешканців відповідної території: Миргород, Горішні Плавні, Бердянськ, Полтава, Запоріжжя).

За оцінкою Проєкту ПРОМІС у таких містах, як Запоріжжя, Полтава, Бердянськ, Яремче, Кременчук, Жмеринка, Хмільник, процедури проведення громадських слухань недосконалі та потребують поліпшення.

Публічні консультації, а також громадські експертизи й електронні консультації не є обов'язковими для органів місцевого самоврядування, однак позитивним є те, що у Запоріжжі добровільно запровадили процедури публічних консультацій та добровільно запровадили процедури електронних консультацій. Право громадян на публічні та електронні консультації процедурно забезпечено лише у трьох містах: Хмільник, Кременчук, Запоріжжя.

Право громадян на ініціювання розгляду проблем міста через місцеву ініціативу у місті Запоріжжя забезпечено. Позитивною нормою, що врегульовує це право, є можливість представникам ініціативної групи брати участь у всіх засіданнях ОМС (комісія, погоджувальна рада, пленарне засідання тощо), на яких розглядають ініціативу, а також бути доповідачами на них.

Право громадян на електронні петиції в Запоріжжі процедурно забезпечено і активно використовується.

У Запоріжжі затверджено програму підтримки діяльності органів самоорганізації населення міста Запоріжжя на 2020 -2022 роки.

Для залучення громадян і їх об'єднань до процесів вироблення кращих муніципальних рішень створюються різні консультативно-дорадчі органи (КДО). Міста послуговуються практикою створення галузевих (тематичних) рад або комітетів при міському голові чи виконавчому комітеті місцевої ради. Іноді створюють загальні, універсальні громадські ради, які опікуються всіма питаннями роботи міської ради. Майже в усіх містах, включно із Запоріжжям,

ухвалено відповідні рішення про створення та діяльність різних типів консультативно-дорадчих органів. Спільною для всіх міст проблемою є погане відображення роботи КДО на офіційному сайті міської ради.

Лише шість міських рад (Вінниця, Івано-Франківськ, Хмельник, Мелітополь, Кременчук, Миргород) ухвалили міські цільові програми підтримки діяльності організацій громадянського суспільства.

В частині впровадження сервісів для зручності мешканця, а також інтерактивності та насиченості інформацією, яка може зацікавити мешканця міста, є офіційні веб-сайти міських рад. Жителі Запоріжжя, використовуючи веб-сайт, можуть надіслати звернення до виконавчого комітету, надіслати запит на отримання публічної інформації.

Зручними сервісами, які впровадила частина міських рад, є веб-портал «Відкрите місто» або аналогічний сервіс, за допомогою якого жител міста можуть вирішити проблеми життєдіяльності громади, повідомивши про них відповідальні підрозділи та служби міської ради. У Запоріжжі ці питання вирішує окрема служба «15-80». Або, наприклад, онлайн-сервіс, який дає змогу записати дитину в чергу до дитячого садка чи школи. На сайті Запорізької міської ради мешканці можуть побачили лише роз'яснення щодо процедури запису дитини в чергу до дитячого садочка.

Одним із найкраще реалізованих інструментів прозорості діяльності ОМС, відповідно до проведеного аналізу, виявився механізм щодо розміщення на офіційному веб-сайті основних актів міської ради, що регламентують роботу місцевого самоврядування та розвиток громади.

До інструментів місцевої демократії, які регулюють прозорість діяльності ОМС, належать: онлайн-трансляції засідань ОМС; розміщення на сайті ради переліку основних актів, що регламентують роботу ОМС; процедури прозорості роботи депутатів міської ради (місцеві положення про постійні комісії), відкритість інформації про роботу міської ради (регламент міської ради), її виконавчого комітету (регламент виконавчого комітету), розміщення на сайті інформації про порядок прийому громадян.

Максимальна оцінка, яку може отримати ОМС за цією групою інструментів, становить 48 балів (див. рис. 3.2.).

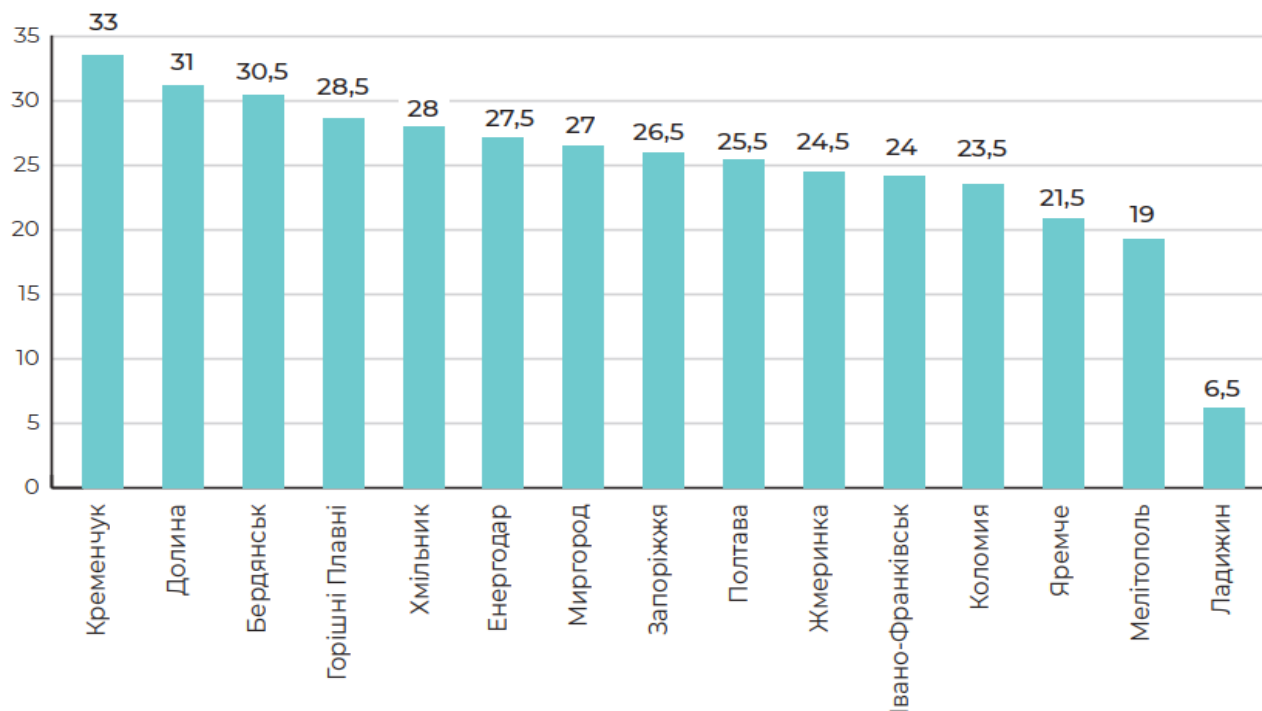


Рис. 3.2. Рейтинг якості правового регулювання інструментів щодо прозорості діяльності ОМС у містах-партнерах Проєкту ПРОМІС [24]

Передбачення в регламентах міської ради, виконавчого комітету та положеннях про депутатські комісії норм щодо онлайн-трансляції засідань ОМС та зберігання їх відео архівів за оцінкою Проєкту ПРОМІС є найгірше реалізованим механізмом. Механізм онлайн-трансляцій засідань Запорізької міської ради, депутатських комісій реалізовано лише в онлайн-трансляції засідань міської ради на муніципальному каналі в мережі інтернет.

Якщо розглядати відкритість інформації про роботу виконавчого комітету міської ради, то, важливим питанням у регламентах виконавчих комітетів є спосіб ухвалення рішень. Зокрема, у семи регламентах виконавчих комітетів міських рад (Вінниця, Запоріжжя, Яремче, Коломия, Миргород, Горішні Плавні, Мелітополь) передбачено форми ухвалення рішень, що суперечать законодавству, — не на засіданні, а через погодження або опитування. Лише два міста (Долина, Кременчук) зафіксували у своїх

регламентах право громадян на вільний доступ до засідань виконавчого комітету міської ради. Можна зазначити, що регламент виконавчого комітету Запорізької міської ради потребує істотного вдосконалення та узгодження із чинним законодавством.

До інструментів місцевої демократії, які регулюють підзвітність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, належать: відкрите звітування про виконання бюджетних коштів, звітування міського голови, депутатів міської ради, її виконавчих органів, місцеві положення «Про проведення громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Максимальна оцінка, яку може отримати ОМС за цією групою інструментів, становить 28 балів (див. рис. 3.3.).

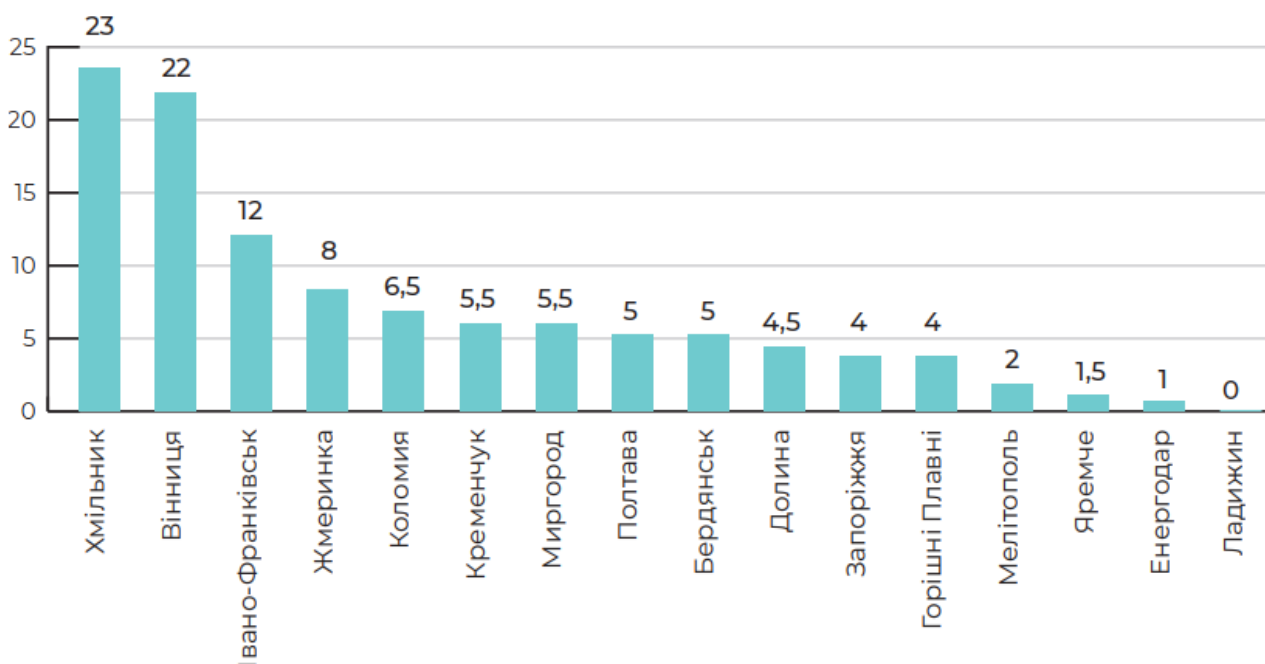


Рис. 3.3. Рейтинг якості правового регулювання інструментів щодо підзвітності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в містах-партнерах Проєкту ПРОМІС

Відкрите та публічне звітування про виконання бюджету міста як інструмент додаткової взаємодії з громадськістю міста керівники міської ради майже не використовують. Цей інструмент впровадили лише 26 % міст. В

Запоріжжі запроваджено недосконалу процедуру публічного звітування про виконання міського бюджету.

Більшість міст встановили процедури звітування міського голови та депутатів у регламенті міської ради. У Запоріжжі не встановлено вимог щодо структури, предмета звіту та способу звітування.

Право громадян на громадську експертизу діяльності виконавчих органів міської ради процедурно забезпечено лише у двох містах (Вінниця, Хмільник).

В Запоріжжі варто ухвалити окремі порядки, які впроваджують процедуру громадської експертизи діяльності виконавчих органів міської ради.

Назва міста	Загальний бал (максимальний бал — 190)	Загальний відсоток
1 Хмільник	125,0	66 %
2 Вінниця	117,0	61 %
3 Івано-Франківськ	97,0	51 %
4 Кременчук	91,0	48 %
5 Миргород	80,5	42 %
6 Долина	79,5	42 %
7 Бердянськ	78,5	41 %
8 Запоріжжя	77,0	40 %
9 Горішні Плавні	74,5	39 %
10 Жмеринка	70,5	37 %
11 Полтава	62,0	33 %
12 Коломия	59,0	31 %
13 Мелітополь	56,5	30 %
14 Енергодар	52,5	28 %
15 Яремче	43,0	23 %
16 Ладижин	6,5	3 %

Рис. 3.4. Рейтинг демократичності міст-партнерів Проекту ПРОМІС [24]

Міські ради приділяють недостатньо уваги процесу залучення мешканців громади до консультацій під час формування міського бюджету та звітування про його виконання. Лише Вінниця, Долина та Хмільник ухвалили бюджетні регламенти, де частково визначили порядок залучення громадськості до

процесу формування міського бюджету. У десяти містах (Запоріжжя, Полтава, Бердянськ, Енергодар, Мелітополь, Коломия, Яремче, Горішні Плавні, Кременчук, Жмеринка) оприлюднюють лише квартальні та річні звіти щодо використання коштів міського бюджету, ніяк не залучаючи жителів до процесу їх формування.

На відкритості та прозорості бюджетного процесу міста Запоріжжя зупинимося докладніше. У місті Запоріжжя індекс прозорості бюджету складає 42%. Електронна вкладка «Прозорий бюджет» на сайті міської ради зовсім не відповідає своїй назві і не має інтерактивних інструментів, які допомогли б визначити куди витрачені кошти.

Важливу роль в реалізації інформаційної політики органів місцевого самоврядування грає зворотний зв'язок з представниками міської громади. Один з каналів масового зворотного зв'язку – звернення громадян.

Протягом 2019 року до виконавчого комітету Запорізької міської ради всього надійшло 16315 звернень від 91066 громадян, що на 21% (-4385) менше в порівнянні з 2018 роком (було 20700 звернень). З них:

- 15639 надійшли поштою (письмові звернення), в т.ч. через:
- «Урядову гарячу лінію» - 6256;
- безпосередньо через ОДА – 319;
- через Запорізький обласний контактний центр – 2281;
- через прокуратури різних рівнів – 133;
- через електронні петиції - 656;
- звернення, які подані громадянами на особистому прийомі міського голови та його заступників – 676.

За видами звернень, визначених Законом України «Про звернення Громадян», домінують заяви (клопотання) – 94,65%. Скарги становлять 5,25% усіх звернень, пропозиції (зауваження) – 0,1 %. [67].

Як і раніше, до міськвиконкому зверталися найменш соціально захищені категорії громадян. Аналіз звернень може свідчити і про велику кількість

фінансових, інфраструктурних і системних проблем у сфері житлово-комунального господарства. Ці процеси в цілому характерні як для Запоріжжя, так і для інших міст України.

За характером основних питань, що їх порушували громадяни у зверненнях до виконкому міської ради, найбільш актуальними були питання, що відносяться до сфери житлово-комунального господарства, вони складають 53%. Зросла активність ОСББ та зросла активність громадян в частині контролю за використанням коштів, які йдуть на обслуговування будинків, а також контролю за якістю проведених робіт. І як результат – скарги на незадовільну роботу керуючих компаній. Значна кількість відповідей за результатом звернень носить роз'яснювальний та обіцяючий характер. Мають місце факти надання відповідей не по суті порушених питань та несвоєчасне відпрацювання звернень.

З метою постійного контролю і підвищення ефективності роботи із зверненнями громадян Запорізьким міськвиконкомом приймаються наступні заходи:

- публікуються графіки особистого прийому громадян Запорізьким міським головою, його заступниками і секретарем міської ради;
- на апаратних нарадах заслуховує інформація про роботу із зверненнями громадян;
- проводяться особисті доповіді керівників виконавчих органів міської влади перед Запорізьким міським головою про стан роботи із зверненнями громадян;
- проводиться навчання відповідальних співробітників апарату міськвиконкому, що забезпечують контроль роботи із зверненнями громадян, їм виявляється методична і практична допомога;
- проводяться перевірки дотримання законодавства в частині роботи із зверненнями громадян;
- для осіб, що вимагають соціального захисту і підтримки при створенні безкоштовні правові консультації, які проводяться згідно графіку.

Протягом 2019 року через сервіс «Електронні петиції» зареєстровано 656 петицій, з яких набрали понад 750 голосів, тобто зі статусом «петиція –ТАК» - 15 петицій. Їх було розглянуто на сесії Запорізької міської ради. По 10 петиціям прийнято відповідні управлінські рішення міської ради, 4 петиції не підтримано [67].

Міський голова має сторінку у «Facebook». Запроваджено електронний сервіс «Запорізький міський простір». Це універсальний цифровий гід для городян, які хочуть поглянути, що відбувається або планується в їх районі. Головна сторінка сайту «Запорізький міський простір» пропонує користувачам ознайомитися з категоріями об'єктів міста: інфраструктурою, велоінфраструктурою, місцями для відпочинку, проектами суспільного бюджету, парковкою, освітленням, місцями, де проходить поточний ремонт.

Ефективність – це рівень відповідності результатів будь-якої діяльності поставленим завданням. Відтак, до уваги ми будемо брати саме ефективність «влади».

Кожен орган виконавчої влади володіє своєю компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада державного службовця - своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь у реалізації компетенції відповідного органу. Тому ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності.

Протягом своєї каденції діюча міська влада Запоріжжя добудувала новий пасажирський термінал аеропорту, зробила великий внесок в розвиток пасажирського транспорту, реалізовано немало проектів з благоустрою і покращення інфраструктури міста.

Місто Запоріжжя має яскравий приклад ситуації, коли невикористання механізмів залучення громадськості до прийняття управлінських рішень призвело до катастрофічних наслідків. У 2006 році, коли не було сучасних механізмів забезпечення прозорості в прийнятті рішень, не було відповідної громадянської активності і політичної свідомості населення, відбувся факт

погодження ТОВ «Ленд Девелопмент» місця розташування підземного торгово-розважального комплексу на реконструкції існуючих скверів біля цирку та скверу ім. 50 річчя СРСР на перетині вул. 40 Років Радянської України та вул. Лермонтова.

Коли у 2018 році ТОВ «Ленд Девелопмент» вирішило здійснити настрійку на місці скверу, то наразилося на жорсткий опір громадськості, що вилилося у протиправні дії. Відбулося багато мітингів, коли мешканці разом з екологічними активістами апелювали до міського голови. Водночас, міська влада, діючи в рамках своїх повноважень та посилаючись на рішення суду, не підтримала збурену громадськість чим втратила довіру прихильників збереження скверу.

Якщо розглядати результати проведених 25 жовтня 2020 року місцевих виборів як кількісний показник довіри містян, то діюча міська влада отримала високий показник. За діючого міського голову Буряка В.В. віддали голоси майже 60% містян. Партія Володимира Буряка «Єднання» отримала найбільшу підтримку – за неї проголосувало 20,88% запоріжців.

Тож, визначено, що рівень довіри запоріжців до міської влади є високим, але існує багато інструментів місцевої демократії, які з урахуванням передових практик міській владі потрібно вдосконалити.

3.2 Порівняльний аналіз передового закордонного досвіду із запровадженими практиками в Україні та Запоріжжі

Із впровадженням інформативно-комунікативних технологій у різні сфери суспільного життя розширюються можливості комунікації громадян із владними структурами. Нові інструменти електронної демократії полегшують доступ громадськості до інформації та участі у вирішенні проблем. У контексті цього дослідження важливе значення має порівняльний аналіз позитивних результатів створення й впровадження інструментів е-демократії в світі та в Україні.

Основна тенденція, яку ми визначили в попередньому розділі це практика попереджувачого розкриття інформації державними органами, що включає обов'язкові публікації на офіційних сайтах звітів щодо діяльності та інформування громадськості як на етапі розроблення планів дій, так і під час їх реалізації. Вона існує в усіх країнах усталеної демократії.

Україна демонструє незадовільний стан виконання вимог закону щодо проактивного оприлюднення інформації: не оприлюднення або недостатній рівень оприлюднення інформації про використання органами влади бюджетних коштів, а також інформації про стан та результати виконання їх завдань/цільових програм. На наявність схожих проблем у діяльності виконавчого комітету вказує і звіт Проекту «ПРОМІС», представлений в попередньому розділі.

В умовах пандемії COVID-19, уряди впроваджують міри щодо забезпечення більшої відкритості заходів, що приймаються ними у зв'язку з поточною кризою.

В Україні ж маємо протилежний негативний досвід боротьби уряду з епідемією коронавірусу. Прикладом цього є так званий «Фонд боротьби з коронавірусом», в який Верховна Рада "залила" близько 65 млрд гривень платників податків. Немає жодного, повністю аргументованого розподілу коштів з цього фонду. Ні з боку влади, ні з боку її критиків. В бюджетному процесі є таке поняття як «цільове призначення коштів». Тобто, кошти повинні витратитися саме за цільовим призначенням. Відповідно, гроші з Фонду для боротьби з коронавірусом і треба було пустити на боротьбу з COVID-19, а саме – на систему охорони здоров'я, на ремонти і будівництво лікарень, на підвищення зарплат медикам, на закупівлю медичного обладнання, препаратів та ліків. Це те, чого сьогодні не вистачає. Люди масово лікуються за свій рахунок. Почалися випадки смертей українців через неотримання належної медичної допомоги.

Довіра суспільства може бути підірване ще більше, якщо уряд ефективно не боротиметься з пандемією, роблячи дії, які не здаватимуться доцільними або віддавати перевагу інтересам одних за рахунок інших.

Був розглянутий досвід Великобританії щодо проведення консультацій при підготовці законопроектів та досвід Нової Зеландії при підготовці «Бюджету благополуччя». Нова Зеландія зайняла перше місце у рейтингу відкритості бюджетів 2019 року International Budget Partnership з показником 87, Україна зайняла 26 місце з показником 63[48].

Найслабшою складовою відкритого врядування в Україні виявилось забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації політики:

- відсутність або слабкість практик громадської участі на рівні парламенту та органів місцевого самоврядування;
- відсутність спеціальних процедур та практики участі громадськості у підготовці проектів державного та місцевих бюджетів;
- відсутність чітких критеріїв для винесення/не винесення питань на громадське обговорення, як наслідок – стійка практика ухилення органів влади та органів місцевого самоврядування від проведення консультацій з громадськістю;
- обмежені можливості та, відповідно, слабка практика громадського моніторингу публічних послуг, які надаються бюджетними установами;
- незалучення усіх зацікавлених сторін до участі у консультаціях з громадськістю;
- слабе законодавство та відсутність практики щодо зупинення розгляду та/або виконання нормативно-правових актів через недотримання вимог щодо консультацій з громадськістю.

В Україні є низка нормативно-правових актів, які визначають необхідність та правовий механізм обов'язкового залучення громадськості до прийняття рішень у публічному управлінні, однак фактично такі консультації не відіграють ніякої ролі.

Також в Україні надзвичайно слабка практика пріоритету суспільного інтересу при підготовці законопроектів.

За оцінкою Проєкту International Budget Partnership дуже небагато країн роблять які-небудь зусилля для того, щоб враховувати думки бідних і найуразливіших груп. Це упущення, яке загрожує тим, що в їх зусиллях по забезпеченню громадської участі домінуватимуть звичайні, привілейовані групи або групи з хорошими зв'язками, замість того щоб представляти різні думки.

Маємо гарний приклад Мексики, де виконання соціальних програм контролюють їх бенефіціари. В Україні ж наприкінці року маємо скандал з не освоєнням бюджетних коштів на допомогу хворим раком.

Популярна в усьому світі практика електронних петицій існує і в Україні. Можна констатувати, що частину з них можна віднести до «інформаційного спаму», а дійсно важливі питання отримують низьку підтримку через непопулярність цього ресурсу та поганий доступ до Інтернету на значній частині території держави. Така саме ситуація в Запоріжжі.

Е-петиції вже запровадили у 203 громадах, громадський бюджет розподіляють за допомогою мешканців у 102 громадах, е-консультації надають у 23 громадах, а сервіс «Відкрите місто» – платформа для взаємодії мешканців з владою та комунальними підприємствами з застосуванням геоінформаційної системи – є у 70 громадах [20].

Загалом існує проблема низького рівня покриття території країни цифровими інфраструктурами (для прикладу, мета ЄС до 2020Е покрити 100% території широкосмуговим доступом до Інтернету, в Україні цей показник складає близько 60%) [78].

В багатьох містах відсутня можливість використання муніципальною владою інформаційно-комунікаційних форм електронної взаємодії з громадськістю, приєднання до систем електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОБВ) та системи взаємозв'язку реєстрів «Трембіта». Зокрема, у виконавчому комітеті Запорізької ради немає. Тобто існує невідповідність

національних, регіональних, галузевих стратегій та програм розвитку цифровим можливостям на місцях, нерівний доступ громадян до цифрових технологій та нових можливостей (цифрові розриви).

Але, поступово відбувається впровадження елементів електронної демократії в Україні. Так, громадяни Львова можуть звернутися до Львівської міської ради за допомогою електронного звернення, записатися на прийом до посадовців, створити електронну петицію, користуватися послугами Офіційного порталу мешканців, зокрема зареєструвати дитину в дитячий садок, сплатити комунальні послуги, перевірити стан квартирної черги, перевірити стан звернення поданого в електронному вигляді, записатись у електронну чергу у ЦНАП тощо.

Сприяння самоорганізації населення цілком відповідає новітнім європейським стандартам, зокрема розглянутому у цій роботі досвіду Німеччини. Закон України «Про органи самоорганізації населення» є відносно унікальним, адже у зарубіжних країнах існують лише поодинокі його аналоги.

На жаль, у більшості регіонів України, зокрема у Запоріжжі, превалюють негативні тенденції щодо розбудови мережі органів самоорганізації населення через вкрай низьку участь у цьому процесі членів територіальної громади, а позитивний досвід, про який звітує міська влада, як правило, пов'язаний з реалізацією проєктів про виділення коштів, насамперед міжнародних організацій.

Також було розглянуто декілька успішних прикладів громадського контролю в Грузії та Південній Кореї.

Проблемними питаннями забезпечення контролю та нагляду за діяльністю публічної адміністрації в Україні є:

- відсутність належного регулювання лобістської діяльності;
- слабкість законодавчого регулювання та практики щодо документування публічними службовцями їх дій;
- недостатні умови для отримання та розслідування повідомлень про корупцію, захисту викривачів;

- слабкі інституційні можливості для участі громадян у викритті корупції;
- відсутність у відкритому доступі інформації про результати розгляду звернень громадян щодо фактів корупції та неефективного використання бюджетних коштів.

Отже, після проведеного аналізу маємо запропонувати для центральних органів влади заходи для посилення можливостей участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики:

- Кабінету Міністрів України – розробити зміни до Бюджетного кодексу України, якими включити публічні консультації з громадськістю до етапів підготовки проектів державного та місцевого бюджетів;
- Кабінету Міністрів на прикладі створеної кабінетом міністрів Великобританії створити незалежну комісію зі свободи інформації для вироблення рекомендацій щодо оптимізації діяльності органів виконавчої влади;
- Кабінету Міністрів України – посилити контроль над впровадженням систем електронної взаємодії органів виконавчої та інформаційно-комунікаційних форм електронної взаємодії з громадськістю ;
- Національному агентству з питань державної служби – розробити та включити до програм підвищення кваліфікації державних службовців навчальні модулі щодо практичних питань залучення громадськості до формування та реалізації політики;
- Схвалення Верховною Радою України Закону «Про публічні консультації», проєкт якого вже запропонований Урядом;
- Прийняття Закону «Про громадський контроль»;
- Розробка та оприлюднення урядом заходів щодо готовності до викликів епідемії COVID-19 та заходів відновлення країни після епідемії;
- Політична відповідальність за неефективність проведених заходів.
- Уряд України для впровадження е-демократії насамперед має зробити такі кроки (спільно з бізнесом): розбудова інфраструктури мобільного

Інтернету; створення інфраструктури кібербезпеки; створити інфраструктуру ідентифікації та довіри (citizen ID, mobile ID, bank ID); інфраструктуру відкритих даних, державних послуг (e-government); інфраструктуру життєзабезпечення; геоінформаційну інфраструктуру [20].

Варто зазначили, що існуючий в теорії багатий спектр форм залучення громадськості до прийняття управлінських рішень в Україні не працює через низьку громадянську активність, яка викликана поганою роботою антикорупційних органів. Отже, органам державної влади та органам місцевого самоврядування при розробці антикорупційних програм та звітуванні про їх виконання потрібно включати конкретні показники щодо результатів розгляду повідомлень про корупцію.

Таким чином, здійснено аналіз співпраці громадськості та органів публічного управління й адміністрування в різних державах та комунікативних інструментів, що використовуються для цього. Наголошено на необхідності розвитку механізмів транспарентності влади та надано практичні рекомендації. Між передовим досвідом країн світу та України є вагомі розбіжності, які можна та треба усунути.

3.3. Перспективи і шляхи підвищення рівня ефективності механізмів формування довіри до органів виконавчої влади міста Запоріжжя

Для того щоб запропонувати детермінанти оптимізації публічно-управлінських механізмів підвищення довіри до органів виконавчої влади міста Запоріжжя повернемося до проблемних питань, які визначені в Звіті про оцінювання стану впровадження інструментів місцевої демократії в органах місцевого самоврядування міст-партнерів Проєкту ПРОМІС «ІНДЕКС ДЕМОКРАТИЧНОСТІ МІСТ – 2020» та аналізу успішних закордонних практик які описані у попередніх розділах.

По перше, потрібно зменшити нереально велику кількість підписів для ініціювання громадських слухань, яка існує в Запоріжжі. Якщо для розгляду

електронної петиції потрібно 750 підписів, то цілком логічно було б запровадити для ініціювання громадських слухань приблизно таку кількість підписів містян.

Незважаючи на те, що Статут територіальної громади Запоріжжя визначено як той, що відповідає кращим практикам доброго врядування, позитивним трендом останніх років є ухвалення нової прогресивної редакції статуту територіальної громади (Вінниця), де до самого тексту статуту ухвалено додатки, у яких визначено порядки участі громадян у процесах ухвалення рішень.

Також до позитивних норм статуту можна було б внести обов'язковість винесення проекту бюджету та звіту про його виконання на загальноміські громадські слухання; підтримка благодійництва, меценатства та спонсорства; право на чисте повітря; планування на засадах сталого розвитку громади; планування публічних просторів; розвиток науки й освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, спорту й туризму, культури й мистецтва.

Щодо відкритості інформації про роботу виконавчого комітету Запорізької міської ради, то потрібно змінити процедуру ухвалення рішень виконавчого комітету міської ради через голосування на засіданні. Також потрібно зафіксувати у регламенті право громадян на вільний доступ до засідань виконавчого комітету міської ради.

Маємо пропозиції щодо поліпшення процедури звіту міського голови перед територіальною громадою міста Запоріжжя:

1. Міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою у спосіб, що забезпечує можливість членам територіальної громади міста Запоріжжя поставити запитання та отримати відповідь (скликання загальних зборів, проведення окремих зустрічей у районах міста, колективах, організації звітування у прямому ефірі на телеканалі тощо).

2. Звітування міського голови відбувається у кілька етапів:

- попереднє оприлюднення письмового звіту;

- обговорення його у прямому ефірі на телеканалі;
- проведення відкритих зустрічей з членами територіальної громади.

3. Письмовий звіт міського голови, а також інформація про час, місце та спосіб організації звітування, розміщується не пізніше як за місяць до обговорення його в прямому ефірі на офіційному веб-порталі міської ради в мережі Інтернет у розділі «Звітність». Окрім того, інформація про час, місце та спосіб організації звітування може поширюватися в будь-яких засобах масової інформації, соціальних мережах, усіма доступними способами з метою ознайомлення з нею якомога більшої кількості членів територіальної громади.

Звіт міського голови перед територіальною громадою міста повинен містити інформацію про виконання передвиборчої програми, відомості про його діяльність як головної посадової особи територіальної громади та концептуальні засади розвитку міста, а також відповіді на поставлені членами територіальної громади питання.

Важливе місце серед каналів аналізу й оцінки управління належить зверненням громадян. Структура і зміст, предмет і адресність звернень дуже точно відображають проблемні питання в житті людей. На шляху розв'язання цих проблем можна: активніше використовувати самі звернення громадян і роботу з ними для виявлення недоліків, упущень, слабких місць в управлінні і, відповідно, їх усунення; управлінським органам ширше вступати через звернення в прямий діалог з громадянами.

Для ефективного виконання будь-яких робіт потрібна персональна відповідальність за неналежну якість ремонту чи порушення строків виконання, до того ж прозорість використання бюджетних коштів на ремонт.

Питання відкритості та прозорості бюджетного процесу міста Запоріжжя розглянемо докладніше. До практик прозорості, які потребують першочергових змін у Запорізькій міській раді: запровадження усталеної практики розробки та популяризації бюджету для громадян.

Подання бюджету, інформація про його структуру доходи та видатки, планування, складання, виконання, звітування, заплановані та досягнуті

результати повинні подаватися у спрощеній формі, з використанням графічних матеріалів, доступної мови з метою спрощення розуміння громадянами бюджетного процесу а також для оптимального залучення громадян до прийняття бюджетних рішень та оцінки його ефективності.

Також Запорізька міська рада має використовувати онлайн-інструменти для отримання коментарів від громадян щодо проекту рішення про бюджет (з можливістю відслідкування врахування або відхилення наданих пропозицій й мотивації).

У якості прикладу для наслідування маємо запропонувати сайт Вінницької міської ради (див. рис. 3.5).

The screenshot shows the website of the Vinnytsia City Council. The header includes the logo and name of the council, navigation tabs for 'ГОЛОВНА', 'МІСЬКА ВЛАДА', 'ГРОМАДЯНАМ', 'ПРОЗОРЕ МІСТО', and 'UA EN'. The main content area is titled 'ЗАПИТАННЯ, ПРОПОЗИЦІЇ, КОНСУЛЬТАЦІЇ З ПИТАНЬ БЮДЖЕТУ В ON-LINE РЕЖИМІ ЗІ ЗВОРОТНІМ ЗВ'ЯЗКОМ' and is dated '11 січня 2020'. A central graphic shows a group of people in a meeting, with a button that says 'ЗАПИТАЙ, ПРОПОНУЙ, ОТРИМАЙ КОНСУЛЬТАЦІЮ З ПИТАНЬ БЮДЖЕТУ'. Below this is a table for 'Отримані пропозиції з питань бюджету' with columns for '№ п/п', 'Пропозиція', and 'Відповідь'. A list of links is provided on the left side of the page.

Бюджет громади: Запитання, пропозиції, консультації з питань бюджету в ON-LINE режимі зі зворотнім зв'язком

Увійдіть за допомогою

Пошук у цей сайт

ГОЛОВНА МІСЬКА ВЛАДА ГРОМАДЯНАМ ПРОЗОРЕ МІСТО UA EN

Бюджет громади: Запитання, пропозиції, консультації з питань бюджету в ON-LINE режимі зі зворотнім зв'язком

ЗАПИТАННЯ, ПРОПОЗИЦІЇ, КОНСУЛЬТАЦІЇ З ПИТАНЬ БЮДЖЕТУ В ON-LINE РЕЖИМІ ЗІ ЗВОРОТНІМ ЗВ'ЯЗКОМ 11 січня 2020

Бюджет для громадян

Проект бюджету Вінницької міської ОТГ на 2019 рік
Проект бюджету Вінницької міської ОТГ на 2020 рік
Запитання, пропозиції, консультації з питань бюджету в ON-LINE режимі зі зворотнім зв'язком

Рішення щодо бюджету Вінницької міської ОТГ
Виконання бюджету Вінницької міської ОТГ
Порядок складання і виконання розписки бюджету Вінницької міської ОТГ
Основні напрями бюджетної політики міста Вінниці
Про складання проекту бюджету та прогнозу бюджету Вінницької міської ОТГ
Інструкції з підготовки бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів до проекту бюджету Вінницької міської ОТГ
Розміщення коштів бюджету на депозити
Реквізити бюджетних програм по бюджету Вінницької міської об'єднаної територіальної громади
Проекти рішень міської ради про бюджет на відповідний рік та пов'язані з ними записки до нього
Прогноз бюджету Вінницької міської ОТГ
Бюджет для громадян
Розпорядники бюджетних коштів
Типові списки на проведення капітального та поточного ремонтів, будівництва, реконструкції

заПИТАЙ, ПРОПОНУЙ, ОТРИМАЙ
КОНСУЛЬТАЦІЮ З ПИТАНЬ БЮДЖЕТУ

Отримані пропозиції з питань бюджету

№ п/п	Пропозиція	Відповідь

В разі виникнення питань звертатись за електронною адресою: vinmfu@vmr.gov.ua

Рис. 3.5. Веб-сторінка сайту Вінницької міської ради

Підрозділ «Бюджет» на офіційній веб-сторінці міста можна удосконалити до кращих зразків в Україні. Для цього необхідно оприлюднити таку інформацію:

- Перелік головних розпорядників бюджетних коштів із зазначенням кодів ЄДРПОУ;

- Посилання на сторінки головних розпорядників бюджетних коштів на порталі E-Data;
- Програми соціально-економічного розвитку громади;
- Оприлюднення актуального бюджету з урахуванням усіх змін, що були внесені протягом року;
- Пооб'єктне оприлюднення інформації про капітальні видатки;
- Дані про ефективність комунальних підприємств.

Електронне урядування визначено одним із пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» – Президентського плану широкомасштабної модернізації України. У країні має впроваджуватися реалізація принципу єдиних технічних стандартів в електронному урядуванні. Порушення цього принципу взагалі унеможливорює електронну інтероперабельність та взаємодію органів публічної влади між собою, з громадянами та бізнесом.

Для реалізації цього принципу потрібна автоматизація роботи з документами та звітами, робота у напрямку відмови від паперових носіїв та перехід до електронної взаємодії із державними установами всіх рівнів, приєднання до систем електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ) та система взаємозв'язку реєстрів «Трембіта». В виконкомі Запорізької міської ради склалася складна ситуація щодо практичного впровадження електронного урядування.

Аналіз існуючого парку комп'ютерної техніки та наявності програмного забезпечення виконавчих органів Запорізької міської ради свідчить про те, що вирішенню даної проблеми міським властям в найближчому майбутньому необхідно приділити пильну увагу. На даний момент конкретні покрокові плани її корінної модернізації впроваджуються. Також, у рамках міжмуніципального співробітництва, доцільно організувати проходження стажування працівників у кращих органах місцевого самоврядування, які успішно впровадили ІТ-рішення.

Базовими напрямками підготовки персоналу виконавчого комітету міської ради у існуючому Запорізькому центрі перепідготовки і підвищення

кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій могли б бути, наприклад, «комп'ютерна грамотність», «мережевий етикет», «електронне врядування», «електронна демократія» тощо.

Якісне інформаційне наповнення веб-сайту є першою та обов'язковою вимогою. Важливим показником якості веб-сайту є його функціональність, тобто можливість встановлення через веб-сайт зворотного зв'язку з громадськістю та надання послуг. Протягом останніх років на веб-сайті Запорізької міської ради спостерігається тенденція до збільшення їх кількості та інформаційної наповненості, однак вони потребують удосконалення. Рекомендовано запровадити роботу бек-офісу по наповненню інформацією із відповідальними особами та зазначити часові межі на надання зворотного зв'язку.

Істотно більш широкому охопленню та комунікацію із Інтернет-аудиторії слугує інтеграція веб-сайту органу місцевого самоврядування з соціальними мережами - Facebook, створення Youtube-каналу для розміщення відеоінформації тощо. Необхідно запровадити відеозапис сесій міської ради, засідань депутатських комісій та їх оприлюднення на Youtube-каналі, а також вмонтувати посилання на відео у код сторінки на офіційній сторінці Запорізької міської ради.

Для того, щоб через карантинні обмеження не порушувати право громадянина бути присутнім на сесії міської ради потрібно на прикладі французького міста Іссі-ле-Муліно, наведеному раніше, передбачити можливість представникам громадськості під час перегляду сесії міської ради ставити питання та отримувати відповіді.

У час, коли стаціонарні телефони в оселях городян уходять в минуле та їх замінили мобільні телефони, у виконавчому комітеті Запорізької міської ради не існує мобільних довідкових номерів. Також є проблема для городян дізнатися цей довідковий номер. Потрібно розповсюдити цю інформацію у

публічних містах, можливо, навіть, на біг-бордах, як це зробила Одеська міська рада.

Було б доцільно запровадити міську «гарячу лінію» по аналогії зі службою 15-80, але з більш широким колом повноважень (правопорушення, соціальні проблеми, а також просто довідкова служба).

У виконавчому комітеті Запорізької міської ради, на відміну від Запорізької обласної адміністрації, відсутня практика проведення телефонної «гарячої лінії» з мером, або його заступниками з питань нагальних потреб містян. В умовах запровадження протиепідемічних заходів в країні та скасуванням особистого прийому громадян в виконкомі необхідно негайно запровадити практику телефонної «гарячої лінії».

Консультативно-дорадчі органи при виконавчому комітеті Запорізької міської ради є, але, з початку запровадження карантину в Україні в березні місяці 2020 року немає відображення їх роботи на офіційному сайті міської ради. У 2019 році онлайн-голосування, як опція, з'явилося в Постанові №996. Потрібно налагодити дистанційну співпрацю з цими органами і оприлюднювати рішення влади, які було ухвалено за результатами розгляду рішень консультативно-дорадчих органів [25].

Для підвищення рівня довіри потрібна направленість та ефективний вплив ЗМІ. Існує загальна тенденція падіння інтересу до традиційних ЗМІ, зниження накладів газет, рейтингів телевізійних і радіо компаній, посилюється певний інформаційний вакуум. Споживачі інформаційної продукції все менше цікавляться традиційними міськими ЗМІ, місцеві засоби масової інформації втрачають зворотний зв'язок з читачами, телеглядачами і радіослухачами. Понад усе цей процес характерний для друкарських ЗМІ. В той же час спілкування через мережу Інтернет такий зв'язок передбачає. Іншими словами йде поступовий процес перерозподілу джерел масової інформації.

Політика інформаційної відкритості органів виконавчої влади м. Запоріжжя окрім іншого передбачає й вдосконалення їх стосунків із засобами масової інформації. Прагнення до формування власного політичного іміджу

повинне відійти на другий план в порівнянні з системною роботою по об'єктивному інформуванню общини про діяльність місцевої самоврядності і різні аспекти міського життя. Загалом зараз існує недостатня активність, слабка мотивація і недостатній інтерес журналістів до висвітлення діяльності органів місцевої влади, а також у ряді випадків очевидна заангажованість, гостра пропагандистська спрямованість публікацій.

Як один з можливих механізмів забезпечення інформаційної відкритості міської влади рекомендується розробити і підписати «Меморандум про співпрацю і основи взаємин між органами місцевої самоврядування м. Запоріжжя і засобами масової інформації». Для цього доцільно створити робочу групу для вироблення умов спільного Меморандуму, в якому будуть зафіксовані принципи конструктивних взаємин і зобов'язання сторін з метою реалізації права запоріжців на здобуття повної і об'єктивної інформації про діяльність органів виконавчої влади Запоріжжя.

Е-інформування – комплексний інструмент залучення громадян, який об'єднує в собі всі засоби масової інформації, якими ми прагнемо «достукатись» до мешканців громади та зацікавити потрібні нам цільові спільноти (бізнесові, туристичні, культурні тощо). Тому, маємо використовувати не тільки сторінку новин для подання анонсів та звітів про заходи, а й залучати і силу соціальних мереж та розміщувати інформацію про події, які плануються на рейтингових сайтах, можливо і на платній основі.

Влада також має право розраховувати на конструктивний зворотній зв'язок. Існує проблема – багато громадських діячів і локальні активісти не знають зовсім або мають мінливе уявлення про механізми контролю за владою, не володіють загальною юридичною підготовкою і необхідними галузевими знаннями. У подібних ситуаціях втручання громадськості може принести лише негативний результат, зробити деструктивний охлократичний вплив.

Отже, потрібна промоція застосування електронної демократії, підвищення рівня знань та навичок представників інститутів громадянського суспільства та громадськості Запоріжжя щодо використання інструментів

електронної демократії, поширення кращих практик, формування значущості дискусійних інтернет-майданчиків. На базі існуючих правових консультацій створити підготовку «правових консультантів», які, попри інші функції, забезпечуватимуть доступ громадян до інструментів електронної демократії.

Виконавчому комітету Запорізької міської ради потрібно розпочати практику обов'язкового вимірювання індексу довіри населення для оцінки ефективності своєї діяльності та мати механізм оперативного реагування на зміни показників моніторингу індексу довіри та задоволеністю населення діяльністю владних структур та їхніх керівників. У структурі мерії немає спеціалістів необхідного кваліфікаційного рівня, тож рекомендуємо налагодити співпрацю в цьому напрямку з Запорізьким національним університетом.

Довіру підвищує патріотизм, спільні цілі, цінності та інтереси сторін. У місті існує проблема відсутності презентабельної території. Навіть існує жарт:

- Де в Запоріжжі можна добре відпочити?
- В Дніпропетровську!

Тож владі потрібно створити яскраві місця відпочинку, які в викликали почуття гордості за своє місто!

Органи місцевого самоврядування це ті органи виконавчої влади, до яких громадяни можуть звертатися безпосередньо за вирішенням своїх поточних проблем. Не можна не відмітити, що кожна посадова особа на своєму місті та поза ним повинна відчувати відповідальність і сприяти підвищенню довіри до органів місцевого самоврядування.

Маємо запропонувати антикризові заходи під час пандемії COVID-19 також для органів виконавчої влади міста Запоріжжя.

Запровадження режимів надзвичайної ситуації та карантину у 2020 році як заходів протидії поширенню COVID-19 матиме значні економічні наслідки у поточному та наступних роках. Початок світової економічної кризи може спричинити значне зменшення надходжень до місцевого бюджету.

Відтак, для міста є необхідним проведення реальних консультацій із представниками місцевого бізнесу, обґрунтоване встановлення ставок місцевих податків та зборів, оптимізація програм підтримки підприємництва, запровадження пільгових режимів зі сплати податків та зборів, зменшення або відміна орендних платежів (у випадку оренди комунального майна).

Від правильно проведених консультацій та врахування думки підприємців буде залежати не лише наповнення місцевого бюджету, а й працевлаштування містян і збереження торгівельної мережі та мережі надання послуг у місті.

Таким чином, проведений у розділі 3 аналіз, дає підстави стверджувати, що останнім часом в інформаційній політиці органів місцевого самоврядування України спостерігаються суттєві покращення. За допомогою статистичних даних ми визначили, що серед міст України – партнерів Проєкту ПРОМІС місто Запоріжжя в рейтингу відкритості органів місцевого самоврядування міст України займає середні позиції. Усвідомлюючи свою місію перед міською громадою, нинішнє керівництво міста демонструє добру волю на дорозі вдосконалення своєї діяльності в частині запровадження все більшої відкритості та ефективності своєї діяльності. Перемога в один тур на місцевих виборах 2020 року – це безсумнівний показник довіри містян до свого міського голови.

Комунікація стає обов'язковою діяльністю сучасних демократій, забезпечуючи участь громадськості в прийнятті рішень і контроль за діями влади. Порівняльний аналіз передових закордонних практик з українськими показав, що в Україні ще не стався якісний перехід від інформування до комунікації. Маючи позитивні приклади, органи виконавчої влади України повинні внести певні зміни у свою діяльність з метою забезпечення її прозорості. В умовах світової пандемії наслідки сьогоднішніх бюджетних рішень відчуватимуться протягом багатьох років.

На сьогодні перед міською владою Запоріжжя стоїть завдання формування єдиного інформаційного простору міста з використанням сучасних технологій електронного управління і електронної демократії заради підвищення довіри містян до себе. Впровадження електронного врядування вимагає повної

модернізації системи муніципального управління, яка охоплює як надання якісних послуг громадянам і бізнесу, так і налагодження нових каналів зв'язку між владою і громадянським суспільством.

Проведений аналіз показав, що діючий портал міськради www.mer1a.zp.ua поки що не став по справжньому ефективним інструментом взаємодії органів міської влади з населенням міста, яке вона обслуговує. Сподіваємося, що дотримання рекомендацій, викладених в цій роботі, дозволить місту Запоріжжю увійти в число лідерів рейтингу демократичності міст України.

ВИСНОВКИ

На початку роботи в рамках дослідження було визначено в якості гіпотези, що довіра громадян до органів виконавчої влади підвищується у разі забезпечення прозорості їх роботи та відкритого діалогу влади з суспільством.

До проблеми довіри в різний час зверталися мислителі минулого Аристотель, Дж.Лок, М.Вебер, П.Бурдьє. Поняття «довіра» розглядалося в різних напрямках наукового знання: філософії, соціології, психології, політології. Довіра перебуває в процесі безперервного розширення, все більше охоплюючи нові верстви громадян, нові економічні, соціальні сфери та набуваючи нових форм прояву й вираження. Політичний вимір довіри залишається перспективною областю досліджень.

У статті 34 Конституції України закріплено право кожного на доступ до інформації, зокрема, публічної інформації – тієї, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень та інформації, що становить суспільний інтерес. Закріплене у Конституції право на інформацію передусім закріплено Законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» та іншими нормативно-правовими актами.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року визначено пріоритетні напрями розвитку регіонів, зокрема, щодо підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади, удосконалення взаємовідносин між місцевими органами влади та фізичними і юридичними особами шляхом впровадження системи електронного врядування.

Таким чином, в Україні в цілому створена відповідна законодавча і нормативно-правова база з питань електронного врядування. Впровадження електронного врядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів публічної влади, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів публічної влади з використанням Інтернету. Але в роботі виявлено, що питання громадського контролю визначені опосередковано. Тому

є пропозиція ухвалити Закон «Про громадський контроль в Україні», який сприятиме підвищенню функціональності реалізації громадського контролю на різних рівнях.

Грунтуючись на оцінці того, як в державі юридично закріплюється і реалізується право громадян на інформацію про рішення і дії органів влади, можна судити про міру його демократичності.

Аналіз закордонного досвіду показує, що в країнах з високим рівнем розвитку демократії, таких як США, Великобританія, Швеція, Німеччина, громадяни не відчують гострої необхідності запитувати інформацію в органів влади. Державні посадовці систематично та заздалегідь надають актуальну публічну інформацію, розміщуючи її на власних сайтах, опубліковуючи в соціальних мережах. Принцип ініціативної позиції попереднього інформування громадськості органами виконавчої влади на сьогодні є основою механізму отримання громадянами інформації про діяльність державних органів.

Таким чином, відкритість інформаційного простору як джерело для керованих суспільних змін, є багатофакторним інструментом, що динамічно розвивається. У країнах, що використовують його в своєму розвитку, робляться акценти на різні складові даного інструменту. Абсолютно очевидно, що це пов'язано із специфікою окремо взятої країни. Проте в цілому механізми є інтегрованими і універсальними.

На сьогодні Інтернет став каналом для надання громадянам безпрецедентного рівня доступу до інформації виконавчих органів влади і місцевого самоврядування. Впровадження принципу транспарентності у публічному управлінні чітко показує кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості.

Хоча не можна очікувати, що відкриття даних саме по собі знищить корупцію, проте існує стійкий негативний зв'язок між відкритістю інформації

та сприйняттям корупції серед населення. Зокрема, країни, які знаходяться в топ-20 індексу веб-розвитку або індексу відкритих даних мають найнижчий рівень корупції.

Уряд має прийняти бюджетну політику, яка пом'якшить шкідливі наслідки COVID-19, і при цьому задіяти бюджетні процеси, які відновлюють довіру суспільства і створюють більш соціально-орієнтоване майбутнє.

Аналіз сучасного стану відкритості та прозорості діяльності виконавчого комітету міста Запоріжжя дозволив виявити ряд існуючих тут проблем. Зокрема недостатня прозорість бюджетного процесу на всіх стадіях, недовідомості залучення мешканців до планування й ухвалення рішень.

Кризова ситуація спричинена світовою пандемією COVID-19 по-перше, вимагає вдосконалення використання інформаційних технологій в діяльності виконавчих органів, по-друге, перерозподіл значних коштів на потреби охорони здоров'я, соціального захисту, підтримки економіки вимагає повної прозорості цього процесу.

Створення якісно іншої основи взаємовідносин із споживачами інформації, отримання кредиту довіри населення і бізнесу, створення комфортніших умов при контакті з органами місцевого самоврядування - важливе завдання для міської влади.

Відмова від формальних процесів участі громадськості в управлінні місцевими справами здатна збільшити шанси міста Запоріжжя вийти сильнішим з кризової ситуації 2020 року.

Потрібно відзначити, що все вищевикладене свідчить, що прийнята за основу роботи гіпотеза цілком підтвердилась. Питання провадження принципу прозорості у діяльності виконавчих органів влади займає одне із основних місць серед сучасних принципів організації та функціонування влади. Незалежно від обсягу завдань, які виконує орган, від його перебування на загальнодержавному чи локальному рівні. Таке значення цьому принципу в сучасній українській практиці публічного адміністрування засноване на глибокій укоріненості принципу прозорості у розвинутих країнах світу,

у його взаємозв'язку із іншими принципами, які визначають основи функціонування органів влади.

Функціональна відкритість, висока якість і повнота оприлюдненої інформації підвищує передбаченість дій органів влади для бізнесу і дає можливість комерційним і цивільним ініціативам успішніше залучатися до вирішення соціально значимих завдань. Таким чином, транспарентність влади впливає на соціально-економічні показники держави, а перша умова довіри до влади населення це рівень життя.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Аристотель. Политика Санкт-Петербург : Азбука, 1997. 352 с.
2. Афанасьєва О. Інформаційна відкритість влади в Канаді. URL: <https://www.ej2020.ru/?a=note&id=31116>. (дата звернення: 11.06.2020).
3. Афонін Е., Суший О. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: консп. лекц. до короткотерм. семін.в системі підвищення кваліфікації кадрів URL : <http://lib.rada.gov.ua>
[lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf./](http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf/) (дата звернення: 11.11.2020).
4. Братковський М. Формування механізмів реалізації публічної влади на підставі довіри: автореф. дис...канд. наук з держ.управ:25.00.02. Донецьк, 2011, 39с. URL : <https://irbis-nbuv.gov.ua> (дата звернення: 11.09.2020).
5. Брокерт А. Доверие к власти: как его повысить? URL : ведомостинсо.рф/Доверие-к-власти-как-его-повысить
6. Букорос Т. Довіра як стратегічний владний ресурс. URL : <http://umo.edu.ua/images/> (дата звернення: 11.11.2020).
7. Бурдые П. Формы капитала. *Экономическая социология*. 2002. № 5. С. 60-75.
8. Васильєв І. Основи державного управління та виконавчої влади: реферат URL: https://ru.osvita.ua/vnz/reports/gov_reg/17592/# (дата звернення: 11.11.2020).
9. Гаєва Н. Правові засади участі об'єднань громадян у здійсненні громадського контролю. *Часопис Київського Університету права*. 2019. С. 82-84
10. Гарр Т. Почему люди бунтуют. Санкт-Петербург : Питер, 2005. 480 с.
11. Глущенко К. Нормативно-правове забезпечення іміджу центральних органів виконавчої влади в системі комунікації з громадянським суспільством. *Інвестиції: практика та досвід* №15, 2016 URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_15_17 (дата звернення: 01.11.2020).

12. Глущенко К. Проблеми формування іміджу центральних органів виконавчої влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток* № 3, 2016. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua> (дата звернення: 01.11.2020).
13. Гоббс Т. Сочинения. Москва : Мысль, 1989. 624 с
14. Головаха Є. Європейський вибір України у дзеркалі громадської думки. Київ : Ін-т соціології НАНУ, 2018. 120 с.
15. Горбата Л. Інформаційна відкритість як принципи діяльності органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід* № 3, 2018. С. 21-23
16. Демократическая система в Швеции URL: <https://www.informationsverige.se/> (дата звернення: 01.11.2020).
17. Доброхотов Р. Фактор доверия в мировой политике на примере процессов европейской интеграции. Москва : Ин-т Европы РАН, 2010. 220 с.
18. Доверие. Философский энциклопедический словарь. Москва : ИНФРА-М, 2001. 576 с
19. Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування URL: http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid_OGP-MFA.pdf (дата звернення: 01.11.2020).
20. Е-демократія: виклики та перспективи розвитку в Україні. Асоціація відкритих міст URL: <https://avm.org.ua> (дата звернення: 01.11.2020).
21. Журавльов Д. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012 С. 15-17
22. Зайчук О. Оніщенко Н. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. URL: <http://www.ebk.net.ua>. (дата звернення: 11.11.2020).
23. Заславська О. Паблік Рілейшинз як комунікативна складова процесу державного управління. *Збірник наукових праць «Плея: науковий вісник»* 2019, С. 274-277

24. Звіт про оцінювання стану впровадження інструментів місцевої демократії в органах місцевого самоврядування міст-партнерів Проєкту ПРОМІС «Індекс демократичності міст – 2020» *Проєкт міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст»*, 2020. 28 с.

25. Золотар О, Селик В. Ефективна організація роботи громадської ради при органі місцевого самоврядування. Покрокові інструкції. Київ : «Ейдос», 2020. 60 с.

26. Индекс открытости правительства в странах мира в 2015 году. WORLD JUSTICE PROJECT URL: <https://gtmarket.ru/news/2015/03/27/7115> (дата звернення: 11.11.2020).

27. Кант И. К вечному миру: Собрание сочинений. Москва : «КАНОН-пресс», 1998. 391 с.

28. Князев Д.В. Социально-управленческие механизмы формирования доверия населения к институтам государственной власти: автореф. дис... канд.соц.наук:22.00.08.Москва, 2009 URL: <https://www.dissercat.com/content/sotsialno-upravlencheskie-mekhanizmy-formirovaniya-doveriya-naseleniya-k-institutam-gosudars> (дата звернення: 11.11.2020).

29. Колпаков В., Кузьменко О. Адміністративне право України: підручник. Київ : Академвидав, 2003. 544 с

30. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.

31. Комунікативна діяльність в державному управлінні: навч. посіб./за ред.: Н.М. Драгомирецької, К.С. Кандагури, А.В. Букача. Одеса:ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 2017. 179

32. Коулмен Дж. Капитал социальный и человеческий. Общественные науки и современность. Издание Президиума Российской Академии наук 2001. № 3. С. 122–129

33. Кохалик Х. Впровадження інструментів електронної демократії. Зарубіжний досвід. *Ефективність державного управління*. 2016. № 3. С. 229-233

34. Кравченко О. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». Державне управління: удосконалення та розвиток № 3, 2009 <http://www.dy.nauka.com.ua> (дата звернення: 11.11.2020).
35. Кравчук В. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя. *Часопис Київського університету права* №2, 2015. С. 15-19
36. Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління. *Адміністративне право і процес* №3, 2018, 95-99
37. Кузин Ф. Методология научных исследований. Терминологический словарь. Харьков. НУА 2016, 206 с.
38. Лашкіна М. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 1. С. 10-18
39. Локк Дж. Сочинения. Москва : Мысль, 1988. 391 с.
40. Лоленко О. Відкриті дані як інструмент народовладдя. *Право України* №11 2019, С. 241-245
41. Макарова О. Общественный контроль за соблюдением открытости информации о деятельности публичной власти URL : <https://cyberleninka.ru> (дата звернення: 11.11.2020).
42. Макиавелли Н. Избранные сочинения. Москва : Худож. лит., 1982. 504 с.
43. Малиновський В. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади. Чернівці : Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича, 2002. 200 с.
44. Мальчів О. Практичний посібник для працівників комунікаційних структур в органах влади. URL : <https://imi.org.ua/advice/praktichniy-posibnik-dlya-pratsivnikiv-komunikatsiynih-struktur-v-organah-vladi-chastina-1-i2362> (дата звернення: 01.11.2020).

45. Метод. Академічний тлумачний словник української мови (1970 – 1980) в 11 томах. URL: <http://sum.in.ua/s/metod>.(дата звернення: 11.06.2020).
46. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» А.Шевченко. Київ: Центр суспільних медіа за підтримки міжнародного фонду «Відродження», 2012 URL: <https://cedem.org.ua/library/naukovo-praktychnyj-komentar-do-zakonu-ukrayiny-pro-dostup-do-publichnoyi-informatsiyi/>(дата звернення: 11.06.2020).
47. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції». М. Хавронюк. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.
48. Обзор открытости бюджета за 2019 год International budget partnership URL: <https://www.internationalbudget.org>.(дата звернення: 11.06.2020).
49. Огнева О. Пріоритетні напрямки розвитку електронного уряду та електронної демократії на прикладі електронних консультацій. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016 № 2. С. 51-22
50. Орловський О. Про Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково-практичний коментар. Одеса: ПП «Свродрук», 2012. 192 с.
51. Открытость в условиях пандемии. Счетная палата Российской Федерации, 2020 URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-19-openness.pdf> .(дата звернення: 11.06.2020).
52. Патнем Р. Чтобы демократия сработала: гражданские традиции в современной Италии. Москва: Ad Marginem, 1996. 287 с.
53. Пеша А. Атмосфера доверия как составляющая корпоративной культуры и ее влияние на организационную эффективность URL : <http://naukovedenie.ru> (дата звернення: 11.11.2020).
54. Погорелий С. Довіра до державної влади як категорія політичного управління. *Державне будівництво*. 2010. № 1, С.24-30
55. Принцип. Академічний тлумачний словник української мови (1970-1980) в 11 томах. URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp>. (дата звернення: 11.11.2020).

56. Про громадські слухання : висновок на проект Закону України № 2295а від 06.07.2015р. URL: <https://ips.ligazakon.net/> (дата звернення: 01.11.2020).
57. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента від 01.08.2020 № 683/2002 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 11.11.2020).
58. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 01.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. (дата звернення: 11.11.2020).
59. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 11.11.2020).
60. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 11.11.2020).
61. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 18.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.11.2020).
62. Про інформаційні агентства : Закон України від 28.02.1995 № 74/95-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.11.2020).
63. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.11.2020).
64. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.11.2020).
65. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.11.2020).
66. Про роботу зі зверненнями громадян у виконавчих органах Запорізької міської ради у 2019.Звіт. МВК ЗМР №16462/03-19/09 від 08.01.2020

67. Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації : Розпорядження Кабінету міністрів України від 18.10.2004 № 759-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.11.2020).

68. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження КМУ від 17 січня 2018 р. №67-р

69. Про схвалення Концепції розвитку електронного врядування в Україні: Розпорядження КМУ від 20 вересня 2017 р. № 649-р

70. Рогач О. Соціальний капітал: новые возможности развития местных сообществ. *Социодинамика*, 2019. №9. С.25-39

71. Романенко Є. Комуникативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 2. С. 190-201

72. Руссо Ж. Об общественном договоре. Москва : «КАНОН-пресс», 1998

73. Семеген З. Как рейтинги прозрачности городов помогают контролировать местную власть – мировая и украинская практики URL: <https://hromadske.ua/ru/posts/kak-rejtingi-prozrachnosti-gorodov-pomogayut-kontrolirovat-mestnuyu-vlast-mirovaya-i-ukrainskaya-praktiki> (дата звернення: 11.11.2020).

74. Семьоркіна О. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_33679 (дата звернення: 01.11.2020).

75. Серьогіна С. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів. Харків : Право, 2005. 256 с.

76. Терещук Г. Зарубіжна практика забезпечення принципу транспарентності в діяльності публічної адміністрації. *Актуальні проблеми правознавства*, № 3. 2019. С. 15-16

77. Україна 2030Е – країна з розвинутою цифровою економікою
країнський інститут майбутнього URL: <https://strategy.uifuture.org> (дата
звернення: 01.11.2020).

78. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию.
Москва : ООО «Издательство АСТ», 2004. 730 с.

79. Чекалюк В. Медіа механізми формування позитивного іміджу України
у світі. *Інформаційне суспільство*. 2015. Вип. 21. С. 44-49

80. Чугунов А., Бершадская Л. Развитие технологий электронного
участия: сравнительный анализ порталов электронных петиций в России.
Информационные ресурсы России №4, 2013 URL:
http://www.aselibrary.ru/press_center/journal. (дата звернення: 11.04.2020).

81. Шевченко М. Європейський досвід проведення консультацій з
громадськістю. *Вісник громадських рад №4*, 2013 33-35

82. Шеллинг Т. Стратегия конфликта. Москва : ИРИСЭН, 2019. 100 с.

83. Шо Роберт Б. Ключи к доверию в организации. Результативность.
Порядочность. Проявление заботы. Москва : Дело, 2000. 272 с.

84. Шмидт Д. Открытость государственного управления в зарубежных
странах. *Молодой ученый. Международный научный журнал № 22*, 2019 С.
386-388

85. Шурупова К. Адміністративно-правові аспекти регулювання
інформаційної взаємодії органів влади та громадян. *Актуальні проблеми
вітчизняної юриспруденції №3*, 2018 С. 176-180

86. Edelman Trust Barometer, URL : <https://www.edelman.com/sites> (дата
звернення: 11.11.2020)

87. Open Government Partnership URL: <https://www.opengovpartnership.org>
(дата звернення: 11.11.2020)