

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ В УКРАЇНІ

Тимофєєв С. П.

ВСТУП

Рівень ефективності державного управління значно залежить від успішної взаємодії органів публічної влади із засобами масової інформації та інститутами громадськості, за умови наявності між ними конструктивної комунікації. Такі відносини повинні бути засновані на взаємній відкритості, готовності всіх сторін до співпраці та зацікавленості у результаті. Зміни, які відбуваються в сучасному українському суспільстві, засвідчують те, що комунікація та співпраця між органом публічної влади (далі – ОПВ) та засобами масової інформації (далі – ЗМІ) мають певні проблемні аспекти. Насамперед це стосується недосконалості інформаційних моделей, які використовуються ОПВ, звуження інформаційного простору, небажання вести відкритий діалог та майже повної відсутності критичних виступів у ЗМІ з питань діяльності владних структур.

Нині варто констатувати, що рівень довіри громадян до ОПВ є досить низьким, про що ми зазначили у попередньому розділі нашого дослідження. Більшість громадян вважають, що органи місцевого самоврядування є закритими для громадськості та не йдуть на контакт. Діяльність депутатів, міських або сільських голів, посадових осіб ОПВ заснована на підзвітності та відповідальності перед громадою. Інститут підзвітності не є єдиним способом налаштувати діалог «влада – громада». Проте це є одним із дієвих та демократичних механізмів взаємодії та індикатором відкритості місцевої влади. Варто зазначити, що представники громади мають невід’ємне право заслуховувати або ознайомлюватись із публічними звітами органів і посадових осіб про їхню діяльність та надавати їм оцінку. Окрім цього, чинним законодавством передбачено обов’язок місцевої влади звітувати та бути підконтрольними територіальній громаді.

Відкритість бюджету є ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Прозорість бюджету дає змогу суспільству, а особливо активній частині, яка представляє інтереси різних верств населення, скласти уявлення про складність та альтернативи прийняття різних бюджетних рішень. Надає можливість впливати на органи виконавчої влади, активно захищаючи свої громадянські права. Принцип публічності та прозорості бюджетної системи є запорукою надійності бюджету. Цей принцип забезпечує довіру громадськості до державної бюджетної політики, сприяє збільшенню надходжень до бюджетів різних рівнів, а також посилює ефективність державного та громадського контролю над бюджетними коштами.

1. Взаємодія органів публічної влади із засобами масової інформації та її форми

Перш ніж розглянути особливості взаємодії ЗМІ із ОПВ, варто зазначити загальну характеристику першого поняття. Так, ЗМІ є матеріальні та інші носії інформації, органи та організації (юридичні особи), зареєстровані у встановленому порядку, які забезпечують публічне поширення друкованої та аудіовізуальної інформації¹.

Відповідно до абзацу 5 статті 1 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» визначено, що журналістом є творчий працівник, який на професійному рівні збирає, одержує, створює і займається підготовкою інформації для засобів масової інформації, виконує редакційно-посадові службові обов'язки в засобі масової інформації (у штаті або на позаштатних засадах) відповідно до професійних назв посад (роботи) журналіста, які зазначаються в державному класифікаторі професій України². Засоби масової інформації визначають зміст багатьох напрямів і видів інформаційної діяльності в суспільстві.

Загалом поняття медіа (з лат. *medium* – засіб) в усьому світі використовуються як синонім ЗМІ. Під медіа розуміють всі види

¹ Жуковська Л.А. Правове регулювання засобів масової інформації в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія : Право.* 2018. № 5. С. 107–111.

² Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України від 23.09.1997 № 540/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

засобів масової інформації, а саме друковані видання, телебачення, радіо та з розвитком Інтернету – соціальні мережі та інтернет-медіа. Під мультимедіа розуміють комп'ютерні технології, які містять текст, графіку, відеоряд, анімацію та інше. Варто зауважити, що це поняття дуже широке, через це воно мало досліджене і рідко використовується у наукових працях, проте часто використовуються у побутовому житті³. Також із розвитком Інтернету та соціальних мереж сформувалося поняття соціального медіа – це медіа, що створено для поширення відомостей за допомогою Інтернет-сервісів та соціальних мереж. У свою чергу, соціальними мережами є елементи соціальних медіа з можливістю налаштувати власний акаунт, який є спеціальною особистою площиною задля відчуття унікальності та «персоналіті».

Підводячи підсумки, варто зазначити, що спільність понять, об'єктів, функцій, визначених термінів у сфері медіа дає нам змогу ототожнювати у площині юридичних досліджень. Так, можемо віднести соціальні мережі до електронних засобів масової комунікації за певними критеріями, а саме за спільними ознаками із соціальними медіа. Електронний засіб масової інформації є юридичною особою (організацією), діяльність якої спрямована на вироблення та швидку передачу інформаційної продукції публічного характеру (але з наявністю певних категорій, відповідно до віку) для великої кількості споживачів, яка функціонує шляхом використання технічних засобів, що працюють безперервно, за допомогою мереж Інтернет⁴.

Повертаючись до взаємодії ЗМІ різних видів та ОПВ, варто зазначити, що розуміння важливості організаційного забезпечення інформаційної відкритості та прозорості органів публічної влади з'явилося у національній науковій думці та у практичному застосуванні після вступу України до Ради Європи. Адже після вступу Україна взяла на себе зобов'язання встановити на своїй території європейські стандарти відкритості офіційної інформації.

Нині організаційні механізми державного управління відіграють значну роль у забезпеченні відкритості і прозорості ОПВ та їх взаємодії зі ЗМІ. Організаційні механізми сприяють формуванню

³ Малаш С.М. Напрями вдосконалення взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади. *Молодий вчений*. 2017. № 7. С. 249–352.

⁴ Жуковська Л.А. Правове регулювання засобів масової інформації в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія : Право*. 2018. № 5. С. 107–111.

головних орієнтирів вирішення цього важливого завдання, а саме: забезпечують прозорості діяльності ОПВ для населення; забезпечують ефективний зворотній інформаційний зв'язок (від суспільства до влади); формують єдиний відкритий інформаційний простір для ОПВ та суспільства; за їх допомогою можна здійснити моніторинг та встановити інформаційні потреби суспільства щодо діяльності ОПВ, змістовно наповнювати інформаційну базу ОПВ для зручності користування її населенням⁵.

У державному управлінні організаційний механізм інформаційної взаємодії можна визначити як керовану форму спілкування влади з громадянським суспільством і його структурами, зокрема громадськими організаціями⁶.

Щодо організаційного механізму взаємодії ОПВ, ЗМІ і громадськості, то він має насамперед інформаційну основу. Його завданням є забезпечення зростання рівня довіри суспільства до ОПВ, та рішень, які вони приймають. У державах з демократичною формою правління суб'єктами інформаційної взаємодії на державному рівні є всі ОПВ та державні установи. До їх завдань у цій сфері відносять надання громадськості інформації про результати своєї діяльності, спільне вироблення подальших планів діяльності, опитування та консультації щодо громадської думки, а також реалізацію функції просвіти громадськості у сфері їхньої компетенції і відповідальності. Для цього в структурах ОПВ і державних установ утворюються спеціальні служби для здійснення інформаційної діяльності – прес-служба, відділ комунікації тощо.

Проте проблемою у цьому напрямі є нечітке розмежування функцій між структурними підрозділами щодо інформаційної, просвітницької діяльності, дублювання функцій, неузгодженість публічних позицій з того чи іншого питання, а також недостатнє володіння загальною медійною ситуацією навколо конкретного ОПВ, що стає причиною для проведення в цілому не якісних інформаційних компаній⁷.

⁵ Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020р. соціологія): дослідження центру Розумкова. URL : <https://razumkov.org.ua/>

⁶ Даниленко С. А. Аналіз механізмів взаємодії влади та медіа. *Економіка та право*. 2013. № 4. С. 110–114.

⁷ Федорова А.М. Концепція взаємодії органів публічної влади з громадськістю. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2019. Т. 30(69), № 3. С. 151–155.

Повертаючись до інформаційних структур ОПВ, варто зазначити про основні напрями їхньої роботи. Насамперед такий відділ чи структурний підрозділ повинен готувати інформаційні матеріали щодо висвітлення діяльності ОПВ. Також така структура відповідальна за випуск офіційних заяв і повідомлень для друку, хоча іноді вони можуть використовувати вже готові інформаційні матеріали ЗМІ як регіонального, так і всеукраїнського рівня.

Інформаційна структура ОПВ також повинна відповідати за підготовку і передачу до ЗМІ роз'яснень та коментарів фахівців цього органу, готувати прес-анонси заходів та прес-релізи за їх результатом, домовлятися та готувати матеріал для випусків на телебаченні та радіо, на масових заходах. Проте на практиці всі ці завдання можуть бути розподілені поміж різними структурами ОПВ.

Отже, різні організаційні структури органів публічної влади проводять моніторинг громадської думки, аналіз матеріалів, що розміщуються у ЗМІ. Кожен із них повинен здійснювати підготовку аналітичних матеріалів за підсумками виконання певних завдань чи після прийняття певних рішень, проте остаточне узагальнення всієї наявної інформації належить до компетенції інших, профільних структур.

Хочемо зазначити, що організаційні механізми взаємодії ОПВ та ЗМІ повинні бути запроваджені та координуватись спеціальною програмою, яка може бути сформована у певному документі. У більшості ОПВ, наприклад, є затверджені концепції управління інформаційною діяльністю. У такому документі повинно бути відображено цілі та завдання інформаційної політики конкретного ОПВ, визначено очікувані від неї результати, визначено показники їх ефективності та, звичайно, органи, які будуть займатися цим напрямом роботи⁸.

Характеризуючи інформаційну діяльність ОПВ, варто зазначити про їх види залежно від спрямованості. По-перше, інформаційну діяльність ОПВ можна характеризувати як ті дії, які спрямовані на задоволення інформаційних потреб суспільства. Так, вже згадуваним нами Законом України «Про доступ до публічної інформації» кожному гарантується право на доступ до інформації владних суб'єктів. Ця діяльність спрямована на реалізацію громадянами пасивного способу отримання інформації, а саме шляхом оприлюднення публічної інформації на офіційних сайтах

⁸ Даниленко С. А. Аналіз механізмів взаємодії влади та медіа. *Економіка та право*. 2013. № 4. С. 110–114.

ОПВ, у місцевих ЗМІ, у соціальних мережах чи інформаційних стендах.

По-друге, інформаційна діяльність ОПВ може мати на меті задоволення власних інформаційних потреб. Варто зазначити, що інформаційній діяльності ОПВ, основним завданням якої є задоволення потреб сторонніх суб'єктів, надається пріоритет. Водночас призначення інформаційної діяльності ОПВ має і другий різновид, призначенням якого є забезпечення інформаційної безпеки на національному та місцевому рівнях (залежно від обсягу компетенції органу публічної влади).

Таким чином, інформаційну діяльність ОПВ можна розглянути як сукупність дій щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації, що реалізуються конкретним ОПВ у межах визначеної законодавством компетенції, метою якого є задоволення як власних інформаційних потреб, так і інформаційних потреб сторонніх суб'єктів⁹.

Повертаючись до структурних підрозділів, які забезпечують реалізацію інформаційної діяльності ОПВ, варто зазначити, що їх створення передбачено Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування». Так, відповідно до статті 6 цього Закону інформаційно-комунікативні підрозділи можуть мати різноманітні форми: інформаційно-аналітична служба, інформаційне управління, прес-служба, управління чи центр зв'язків з громадськістю, прес-центри тощо. Проте вони повинні мати спільні завдання, а саме здійснювати збір, аналіз, обробляти та оперативно надавати інформацію про діяльності ОПВ до ЗМІ¹⁰.

Відповідно до закону, з метою інформування про діяльність ОПВ відповідні служби можуть використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації, як:

- 1) виготовлення та поширення інформаційних листівок, бюлетенів, інформаційних збірників тощо;
- 2) організація та проведення прес-конференцій, брифінгів, інтерв'ю з керівниками ОПВ для ЗМІ;
- 3) участь або самосійне проведення теле– і радіопередач;

⁹ Сьрьогін С. М. Відновлення довіри до органів публічної влади як умова успішності реформ в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 62–66.

¹⁰ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

4) організація виступів у ЗМІ представників ОПВ, забезпечення їх матеріалами для виступу;

5) інші форми поширення офіційної інформації, яка не заборонена законом¹¹.

Виконання функцій інформаційного забезпечення діяльності ОПВ як державного, так і місцевого рівня має такі форми, як: здійснення інформаційного супроводу діяльності ОПВ; інформаційна підтримка для здійснення представниками ОПВ своїх посадових обов'язків; здійснення інформаційного обслуговування потреб ОПВ; інформаційна допомога щодо надання своєчасної і кваліфікованої допомоги ОПВ з метою вирішення складних завдань реалізації державної політики; здійснення інформаційного впливу через поширення певної інформації на публічні процеси і явища; здійснення інформаційного консультування, тобто надання експертних оцінок, консалтингових послуг, в тому числі і для представників громади, тощо.

Варто зазначити, що із запровадженням електронного врядування та використання у роботі ОПВ можливостей розповсюдження інформації через Інтернет інформаційне забезпечення діяльності ОПВ передбачає доступ до інформації через Інтернет, створення можливостей для більш зручної комунікації з представниками публічної влади через електронні канали, збільшення прозорості його рішень.

Проте і досі у деяких органах місцевого самоврядування немає інформаційного відділу в організаційній структурі, а у деяких віддалених населених пунктах немає інтернет-з'єднання загалом.

Враховуючи це, у таких випадках комунікація з громадою відбувається шляхом прямого спілкування, а взаємодія зі ЗМІ – через друковані місцеві видання¹².

Окрім цього, говорячи про взаємодію ОПВ зі ЗМІ, варто звернути увагу на соціальні мережі, які також активно використовуються державними та місцевими органами для поширення інформації про свою діяльність, їх називають «новими

¹¹ Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в Україні: можливі моделі взаємовідносин. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер. : Політологія*. 2010. Т. 149, Вип. 137. С. 83–87.

¹² Влащенко С.С. Перспективи удосконалення реалізації місцевими органами влади права особи на доступ до публічної інформації. *Наше право*. 2017. № 1. С. 92–98.

ЗМІ». Нині найбільш відомими соціальними мережами у світі є «Фейсбук», «Ютуб», «Інстаграм», «Твітер».

Завдяки досягненням та розвитку інтернет-технологій соціальні мережі надають величезні можливості для спілкування користувачам з усього світу і поширення текстової, фото-, відеоінформації на мільйонну аудиторію фактично миттєво, оперативно реагуючи на форс-мажорні обставини та доповідаючи про певну ситуацію дуже швидко¹³.

Так, ми можемо побачити ефективність соціальних мереж у інформуванні про вжиті заходи для протидії поширенню коронавірусної інфекції. Зокрема, на сторінці у «Фейсбук» щодня є нова інформація про кількість нових виявлених хворих та інша оперативна статистика. На сторінці у «Фейсбук» Миколаївської обласної державної адміністрації щодня опубліковується інформація про заповнення ліжко-місць в лікарнях, які приймають хворих на COVID-19.

Таким чином, використання соціальних мереж сьогодні є можливістю для ОПВ надавати своїм громадянам та ЗМІ для подальшого поширення оперативну інформацію, вступати в комунікацію через коментарі або оперативні центри (наприклад, такий центр є у Миколаївській міській ради – окрема сторінка на «Фейсбук», де громадяни можуть залишити своє звернення або скаргу, задати питання), а також виконувати роз'яснювальну функцію щодо прийняття тих чи інших рішень.

Ці можливості сьогодні і стали однією з вагомих причин, чому ОПВ почали активно приєднуватися до соціальних мереж та влаштовувати із громадянами комунікацію через нові канали. У подібних каналах комунікації можна виділити свої плюси: недорога вартість, стрімке розповсюдження інформації, охоплення широкої аудиторії, прозорість, відкритість роботи органу влади та потенціал прямого спілкування з громадянами¹⁴.

Повідомлення у соціальних мережах також формують інформаційні структурні підрозділи ОПВ, тому їх зміст проходить

¹³ Халецький А. В. Система взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління.* 2010. № 2. С. 129–135.

¹⁴ Фролова Н. В. Особливості використання соціальних мереж у діяльності органів публічної влади. *Публічне адміністрування: теорія та практика.* 2019. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2019_1_12.

встановлений шлях погодження, цілком ймовірно до самого керівництва органу, тому такі повідомлення відображають офіційну позицію того чи іншого органу та можуть бути використані ЗМІ для подальшого поширення.

Проте у поширенні інформації у соціальних мережах ОПВ є певні недоліки та особливості, котрі безпосередньо чинять вплив на заповнення сторінок у соціальних мережах.

По-перше, за ведення соціальних мереж повинна відповідати одна посадова особа, яка б готувала та узгоджувала інформацію з керівництвом ОПВ, вела сторінку у соціальні мережі, організовувала отримання зворотного зв'язку, комунікувала з журналістами та інститутами громадянського суспільства. Але, на жаль, дуже часто штатний розпис не дозволяє створити та виділити кошти для такої посадової особи, а ці обов'язки щодо ведення соціальних мереж покладаються на інших посадових осіб ОПВ.

По-друге, прес-служба має максимально оперативно реагувати на інформаційні приводи, які можуть надходити саме від соціальних мереж, через публікації, приватні повідомлення, теги у публікаціях, проте стандартний робочий день та інші обов'язки особи, яка за це відповідає, не дозволяє приділяти цьому так багато часу та зусиль. Як зазначають самі журналісти, зараз, у епоху інформаційного масиву, актуальність певної новини вимірюється кількома годинами – протягом цього часу її може поширити значна кількість користувачів, а вже через 6–8 годин ця новина фактично втрачає актуальність¹⁵.

По-третє, вся інформація, котра виставляється на офіційних сторінках інституції, має бути спрямована на створення позитивного іміджу ОПВ, роз'яснення її позиції та політики, яка реалізовується.

Варто зазначити, що використання соціальних мереж у ОПВ має також зворотний бік, оскільки це може виступати поштовхом для виникнення проблемних ситуацій. Найчастіше це неоперативне викладення текстової інформації, викладення неякісних фото– та відеоматеріалів, які не відповідають змісту самої публікації або є не доречними (наприклад, публікувати фото масового заходу без дотримання карантинних вимог).

¹⁵ Мінаєва І. М. Відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2008. Вип. 4. С. 320–326.

Окрім цього, варто зазначити, що поширення інформації через соціальні мережі є миттєвим, тому за відсутності офіційної інформації від ОПВ журналісти та ЗМІ можуть опублікувати матеріали, спираючись на сумнівні джерела та надавати викривлену, неповну інформацію для населення.

Через такі особливості ОПВ, відповідаючи вимогам сучасності, повинен приділяти пряму ведення соціальних мереж, комунікації зі ЗМІ багато уваги та ресурсів, аби громадяни отримували справжню, не викривлену інформацію про діяльність конкретного органу державної влади.

Водночас нині в Україні йде процес залучення ОПВ до соціальних мереж та створення ними власного стилю поведінки в інформаційному полі, через те що, незважаючи на масштабні процеси залучення до можливостей всесвітньої мережі Інтернет в Україні, не всі владні структури представлені в соціальних мережах. Цьому є низка причин, серед яких – нестача кваліфікованих у цьому плані кадрів, проблеми технічного забезпечення та відсутність відпрацьованих стандартних механізмів функціонування. Процес залучення потребує тривалого часу, підвищення кваліфікації спеціалістів, а також належного фінансування¹⁶.

2. Звітвання посадових осіб та органів влади перед суспільством

Таким чином, одним із основоположних принципів реалізації місцевого самоврядування відповідно до закону «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁷ виступає безпосередньо відповідальність та підзвітність перед місцевими громадами органів місцевого самоврядування, їх керівництва та загалом посадових осіб. Разом із тим слід зазначити, що відповідно до норм цього закону також закріплено обов'язок органів місцевого самоврядування опубліковувати та надавати також таку інформацію:

9) звітувати з приводу діяльності керівництва, посадових осіб та окремо місцевих депутатів;

10) опубліковувати результати виконання місцевих бюджетів;

¹⁶ Халецький А.В. Система взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління.* 2010. № 2. С. 129–135.

¹⁷ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 27 травня 1997. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

11) висвітлювати програми соціально-економічного та культурного розвитку, цільові програми з інших питань, що відносяться до відання самоврядування, наприклад, відчуження комунального майна.

Проте на практиці опублікування цієї інформації часто буває у неповному обсязі, через що рівень відкритості цієї інформації не є на належному рівні.

Вочевидь, неповне дотримання принципу підзвітності негативно впливає на рівень довіри до ОПВ загалом та перешкоджає розвитку ефективного діалогу місцевої влади й громадськості.

Варто зазначити, що загалом законодавець мало уваги приділяє детальній характеристиці підзвітності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Так, у ст. 75 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що «органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами». Відповідно до ст. 42 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» під час виконання своїх повноважень голова місцевої ради є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед відповідною територіальною громадою¹⁸.

Окрім цього, законодавством встановлено для голів місцевих рад є обов'язок звітувати про свою роботу не рідше одного разу на рік перед територіальною громадою у відкритому та доступному для всіх форматі. Також на вимогу не менше половини місцевих депутатів міський голова звітує перед радою про роботу виконавчих органів місцевої ради.

Варто звернути увагу також на рішення Конституційного Суду, в якому роз'яснено про необхідність проведення звітів про свою діяльність головою місцевої ради та розтлумачено форму такого звітування міського голови перед територіальною громадою і визначено, що це повинна бути відкрита зустріч з громадянами.

Також у ст. 13 зазначеного закону встановлено можливість для залучення громадськості до управлінської діяльності шляхом проведення громадських слухань. Однак у цій статті не зазначено механізму самої звітності. Враховуючи те, що практика забезпечення подібної форми безпосередньої участі громадськості у

¹⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 27 травня 1997. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

вирішенні питань місцевого самоврядування, як громадські слухання, не має детального регулювання у законі, а в статутах територіальних громад зазначена у різних формах, звітність органів місцевого самоврядування через громадські слухання фактично відсутня¹⁹.

Інститут підзвітності більш детально регламентовано у Законі України «Про статус депутатів місцевих рад». Так, відповідно до ч. 3 ст. 11 цього закону, депутати місцевої ради є підзвітними та відповідальними перед виборцями свого виборчого округу. У ст. 16 закону «Про статус депутатів місцевих рад» зауважено, що депутат місцевої ради періодично, однак не менше одного разу на рік, повинний звітувати щодо виконаної роботи перед громадою з відповідного виборчого округу та загалом перед об'єднаннями громадян²⁰.

Окрім того, місцева рада повинна визначити орієнтовні терміни звітування депутатів цих рад перед виборцями.

Частиною 2 ст. 16 цього закону визначено, що у звіті депутата місцевої ради повинні бути дані щодо його діяльності у раді та її органах, а також про роботу безпосередньо по виборчому округу, про участь депутата у роботі комісій, у прийнятті тих чи інших рішень місцевої ради, а також звітувати про виконання доручень від виборців свого виборчого округу.

Водночас і серед посадовців ОПВ, і серед громадськості є думка про те, що звітування займає багато часу, що позначається на недостатньо повному виконанні посадовцями своїх безпосередніх обов'язків. Проте для всіх службовців, як виконавчих органів влади, так і місцевого самоврядування, добре відома щоденна, щомісячна, щоквартальна та щорічна звітність, яка є обов'язковою і на яку можна спиратися під час звітування безпосередньо перед громадою.

На практиці у діяльності ОПВ норми законодавства, котрі відносяться до підзвітності, дотримуються частково – в основному організуються формальні звіти про роботу голів або виконавчих органів, час від часу їх тексти публікуються на офіційних веб-сайтах та у місцевих ЗМІ. Звіти місцевих депутатів перед громадою

¹⁹ Тарасенко Т. Аналіз законодавчого забезпечення звітування сільського, селищного, міського голів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* 2016. № 1. С. 170–177.

²⁰ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

також є дуже рідкісним явищем, хоча мають бути звичайною частиною щоденної роботи депутата.

Проте навіть ті звіти, які проводяться, мають здебільшого формальний характер. У цьому напрямі потребує покращення сам підхід до такого звітування, залучення до підготовки звітів експертів, інформування громадськості про проведення такого звітування, залучення ЗМІ та підготовка для них стислого матеріалу-резюме по звіту²¹.

Окрім організаційних моментів, варто приділити увагу і змісту звіту, надавати більш конкретні матеріали, використовувати статистику та чітко зазначити про досягнення та плани.

Варто зазначити, що у багатьох містах звітність фактично просто читається перед місцевими радами та іноді її суміщають з іншим, окремим видом звітності – щорічними звітами міських голів щодо здійснення державної регуляторної політики.

Щодо звітування органів виконавчої влади на місцях, місцевих державних адміністраціях, то у правовому регулюванні це питання не є визначеним. Хоча саме такі органи частіше звітують про свою діяльність, проте, знову таки, не перед громадськістю, а розміщують звіт про роботу органу на офіційному сайті.

Так, звітування міських голів було проаналізоване у рамках «Індекс демократичності міст 2018». Це дослідження було проведено в межах проекту USAID «Громадяни в дії», що фінансувалось за підтримки Уряду США.

Так, відповідно до результатів дослідження, процедуру звітування міського голови та депутатів встановлено в 20 з 24 міст України. Загальна якість врегулювання процедур звітування становить 61%.

Детальна процедура звітування міського голови та депутатів врегульована в таких містах, як: Львів, Краматорськ, Чернівці, Івано-Франківськ, Миколаїв, Суми, Ужгород, Хмельницький, (порядок міст визначено відповідно зі зменшенням балів).

Частково процес звітування врегульовано в таких містах, як: Київ, Луцьк, Тернопіль, Кропивницький, Одеса, Рівне, Чернігів, Вінниця, Житомир, Запоріжжя, Полтава, Сєверодонецьк.

²¹ Танчинець М. М. Поняття, зміст та види інформаційної діяльності органів публічної влади України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2016. Вип. 39(2). С. 31–35.

Не врегульовано процес звітування в таких містах, як: Дніпро, Харків, Херсон, Черкаси.

Можна сказати, що в абсолютній більшості міст не зазначено про чіткі терміни звітування міського голови, а у 12 з 24 міст не встановлено чітких термінів звітування депутатів. У багатьох містах не встановлено вимоги щодо змісту та предмета звіту та способу звітування, наприклад Черкаси, Харків, Сєвєродонецьк. Майже всі міста визначають, що міський голова чи депутати звітують «про свою роботу». Низка міст мають норму про розміщення звітів на сайті міської ради, проте самих звітів не виявлено.

Проте у дослідженні рекомендовано конкретизувати зміст звіту і зазначити, наприклад, що у звіті обов'язково повинна бути інформація про проблеми, вирішенням яких займався депутат, проаналізовано процент участі на пленарних засіданнях та засіданнях постійних комісій, зазначено про результати роботи з виборцями, проаналізовано процес виконання своїх передвиборчих обіцянок тощо.

Варто відзначити, що у дослідженні відзначено також позитивний досвід щодо звітування голів громад та депутатів міських рад у таких містах, як Краматорськ, Івано-Франківськ, Львів та Чернівці. В цих містах є врегульованим питання звітування депутатів ради та міського голови. Також у місцевих актах встановлено норму щодо завчасного інформування громадян про час і місце проведення звітування, визначено зміст звіту та форму самого звітування. Звіти також повинні оприлюднюватися на офіційному веб-сайті ради. А, наприклад, у місті Чернівці діє окреме Положення про звітування міського голови, постійних комісій міської ради та депутатів міської ради, у якому чітко визначено зміст, спосіб та форми оприлюднення звітів²².

Отже, нині реалізація інституту звітності перед громадою має певні недоліки як у законодавчому регулюванні, так і у практичній реалізації. Так, проблемами у цій сфері є:

1) нечітке розмежування звітів та їх законодавче більш детальне регулювання, а саме: звіти міських голів щодо своєї діяльності перед територіальною громадою (не менше ніж один раз на рік), щодо діяльності виконавчих органів (термін визначається окремо

²² Індекс демократичності міст 2018: аналітичне дослідження. URL: <http://www.ucipr.org.ua>.

радою), депутатські звіти перед виборцями (не менше ніж один раз на рік), а також звіти виконавчих органів;

2) недостатнє регулювання самої процедури підготовки до звітування та самого звітування, що можливо регулювати на місцевому рівні, проте відповідно до досліджень це питання не врегульовано у великій кількості міст;

3) не визначення чіткого змісту звіту, особливо щодо виконання передвиборчих обіцянок, прийняття рішень та спілкування з громадою, виборцями округу;

4) не передбачено шляхи поширення інформації про планування звіту або самого звітування, зокрема на сьогодні можливим є використання соціальних мереж, прямих ефірів на публічних сторінках, участь у передачах на місцевих телеканалах.

5) питання розмежування проведення звітів, зокрема, депутатів та посадових осіб за їх власною ініціативою та механізм прояву такої ініціативи від останніх (наприклад, через електронну петицію, колективне звернення тощо).

Окрім цього, необхідно дотримуватися вимог до звітування, яке повинно відбуватися виключно на відкритих зустрічах із громадянами. Водночас в умовах дотримання карантинних обмежень на проведення масових заходів це можливо здійснювати через заздалегідь анонсовані прямі ефіри, наприклад, на офіційній сторінці органу у соціальній мережі.

Під час проведення звітів необхідно також забезпечувати належну технічну сторону та передбачити можливість для громадян задати питання чи висловити свою думку. Знов ж таки, в умовах карантинних обмежень цю можливість можна реалізувати через коментарі та запитання в соціальній мережі під час прямого ефіру. Цей спосіб, у свою чергу, буде зручнішим та дешевшим за організацію публічного виступу для відкритої аудиторії, що повинно бути забезпечено з технічної сторони відповідною апаратурою.

Насамперед, характеризуючи відкритість інформації про публічні кошти як один з елементів відкритості загалом ОПВ для громадян, варто дослідити саме поняття «публічні кошти» та його особливості. Варто зазначити, що основною ознакою публічних коштів, вочевидь, є їх публічність. Публічність як ознака публічних коштів – це закріплена законодавцем можливість використання ОПВ коштів з

державного або місцевого бюджету з метою забезпечення виконання функцій та завдань держави та місцевих громад.

Також особливістю використання публічних коштів є їх суб'єктність, що є можливістю використовувати бюджетні кошти розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Доступ до публічної інформації є безоплатним та вільним, що надає можливість задовільними публічний інтерес та з боку громадськості контролювати використання публічних коштів ОПВ. На Єдининому веб-порталі використання публічних коштів розміщена інформація щодо використання бюджетних коштів як державного, так і місцевого бюджетів, коштів суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отриманих ними від провадження їхньої господарської діяльності, про використання коштів Пенсійного фонду України, а також про використання внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування²³.

Водночас законодавець встановив певні обмеження в розміщенні такої інформації, а саме існують обмеження про опублікування інформації про трансакції, пов'язані з видатками, які проводяться з грифом «цілком таємно», «таємно», «для службового користування», а також не опубліковуються витрати, спрямовані на забезпечення обороноздатності держави в особливий період або під час проведення антитерористичної операції, така інформація є закритою.

Також особливістю використання публічних коштів є інформованість населення про їх використання. Так, звичайний користувач Порталу за допомогою розділу «Пошук за трансакціями» може ввести назву ОПВ або код ЄДРПОУ відповідної юридичної особи та побачити всі витрати бюджетних коштів, які були проведені за певний період, який також може окремо зазначити шукач інформації.

Варто зазначити, що за оприлюднення недостовірної або неповної інформації на Порталі передбачено відповідальність керівників розпорядників та одержувачів публічних коштів.

²³ Інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет». URL: <https://edata.gov.ua>.

ВИСНОВКИ

Оскільки сьогодні саме використання соціальних мереж як засобу комунікації ОПВ та ЗМІ постійно змінюється через їх розвиток, нові алгоритми охоплення аудиторії та вдосконалення інтернет-технологій, можемо зазначити про декілька ймовірних шляхів модернізації механізмів використання подібних способів комунікацій органів влади з громадськістю.

По-перше, необхідно публікувати аналітичні матеріали у формі графіків, інфографіків та схем. Через такі інструменти ОПВ може донести важливу інформацію зрозуміло та швидко кожному користувачеві, а ЗМІ може розповсюдити її на більш ширшу територію без можливості її певним чином викривати.

По-друге, доречним буде опубліковувати анонси заходів та запрошувати журналістів також за допомогою соціальних мереж, а не, наприклад, за допомогою пошти чи засобів зв'язку. Так, наприклад, у соціальній мережі «Фейсбук» є закрита група «Медіа тусовка Миколаєва», у якій всі журналісти оперативно отримують запрошення чи повідомлення про заходи та можуть задати питання щодо акредитації на захід (у разі наявності такої потреби).

По-третє, соціальні мережі можуть замінити собою стандартні радіо-, телефіри, на них (наприклад, на майданчику «Ютуб») можна запустити серію невеликих інформаційно-просвітницьких відеороликів із приводу гострих питань для поширення серед громадян. Наприклад роз'яснення того, як звернутись до ОПВ, які питання відносяться до його компетенції, тим самим виконуючи функцію просвітництва.

Підсумовуючи, варто зазначити, що інститут підзвітності в його деталізації і реальному впровадженні не повинен перетворитися на інструмент виборчих технологій за рахунок місцевих бюджетів для досягнення політичних цілей відповідних публічних осіб, а повинен бути реальним інструментом місцевої демократії. Отже, підзвітність ОПВ та його керівництва перед територіальною громадою виступає одним із основних механізмів для забезпечення прозорості їхньої діяльності, стимулювання участі громадськості у місцевому самоврядуванні та забезпеченні доступу до публічної інформації. Також прозорість у виконанні бюджету може запобігти шахрайству та корупції, допомогти виявити правопорушення. Досвід показує, що

публікація даних про виконання бюджету онлайн сприяє викриттю корупційних схем та покаранню тих, хто бере участь у них.

АНОТАЦІЯ

В умовах масштабного реформування у багатьох сферах суспільно-політичного життя в Україні все більшої актуальності набуває питання взаємодії між владою та громадянським суспільством. Загалом рівень ефективності державного управління значно залежить від успішної взаємодії органів публічної влади із засобами масової інформації та інститутами громадськості, за умови наявності між ними конструктивної комунікації. Такі відносини повинні бути ґрунтовані на взаємній відкритості, готовності всіх сторін до співпраці та зацікавленості у результаті. Нині варто констатувати, що рівень довіри громадян до органів публічної влади є досить низьким, про що ми зазначили у попередньому розділі нашого дослідження. Більшість громадян вважають, що органи місцевого самоврядування є закритими для громадськості та не йдуть на контакт. У цьому дослідженні зроблено спробу узагальнити український досвід налагодження взаємодії між владою та громадськістю на місцевому рівні. Зазначається важливість та практична значущість організації звітування органів влади та посадових осіб перед громадськістю. Відзначається необхідність забезпечення неупередженого підходу до надання публічної інформації та звітування з метою запобігання використанню публічних осіб цієї процедури для реалізації власних політичних цілей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Жуковська Л.А. Правове регулювання засобів масової інформації в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія : Право.* 2018. № 5. С. 107–111.
2. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України від 23.09.1997 № 540/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
3. Малаш С.М. Напрями вдосконалення взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади. *Молодий вчений.* 2017. № 7. С. 249–352.

4. Оцінка громадянами діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (лютий 2020р. соціологія): дослідження центру Розумкова. URL : <https://razumkov.org.ua/>

5. Даниленко С.А. Аналіз механізмів взаємодії влади та медіа. *Економіка та право*. 2013. № 4. С. 110–114.

6. Федорова А.М. Концепція взаємодії органів публічної влади з громадськістю. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2019. Т. 30(69), № 3. С. 151–155.

7. Серьогін С.М. Відновлення довіри до органів публічної влади як умова успішності реформ в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 62–66.

8. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

9. Євтушенко О.Н. Державна влада і місцеве самоврядування в Україні: можливі моделі взаємовідносин. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер. : Політологія*. 2010. Т. 149, Вип. 137. С. 83–87.

10. Влащенко С.С. Перспективи удосконалення реалізації місцевими органами влади права особи на доступ до публічної інформації. *Наше право*. 2017. № 1. С. 92–98.

11. Халецький А.В. Система взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями. *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління*. 2010. № 2. С. 129–135.

12. Фролова Н.В. Особливості використання соціальних мереж у діяльності органів публічної влади. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2019_1_12.

13. Мінаєва І. М. Відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2008. Вип. 4. С. 320–326.

14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 27 травня 1997. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

15. Тарасенко Т. Аналіз законодавчого забезпечення звітування сільського, селищного, міського голів. *Науковий вісник*

Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2016. № 1. С. 170–177.

16. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

17. Танчинець М.М. Поняття, зміст та види інформаційної діяльності органів публічної влади України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2016. Вип. 39(2). С. 31–35.*

18. Індекс демократичності міст 2018: аналітичне дослідження. URL: <http://www.ucipr.org.ua>.

19. Інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет». URL: <https://edata.gov.ua>.

Information about the author:

Тymofieiev S. P.,

Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor at the Department
of Public Management and Administration
Petro Mohyla Black Sea National University
10, 68 Desantnykiv str., Mykolaiv, 54000, Ukraine