

Н. П. Капітаненко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту організацій
та управління проектами
Запорізької державної інженерної академії

КОМУНІКАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовано значення застосування в публічному управлінні інноваційних соціальних технологій та встановлена їх сутність. Визначено необхідність правового забезпечення використання комунікаційних технологій, зокрема публічних консультацій, для гармонізації відносин між публічною адміністрацією і людиною.

Ключові слова: соціальні технології, інновації, технології публічного управління, публічне управління, комунікаційні технології, публічні консультації.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси в суспільному розвитку та побудова демократичної, правової, соціально-орієнтованої держави в Україні спонукають до оновлення доктринальних засад сфери державного управління в контексті євроінтеграційних вимог.

Модернізація соціальної реальності, глобалізація сучасних політико-економічних відносин, перманентне оновлення суспільства, демократизація суспільних систем, становлення людиноцентристської організації суспільства, технологізація суспільного простору, загострення глобальних проблем сучасної цивілізації потребують, передусім, вивчення і подальшого реформування існуючої системи управління. Численні форми і методи, які використовувались протягом десятиліть, виявляються невиправданими і малоефективними в нових соціальних реаліях.

У таких умовах результативність управління на державному та муніципальному рівнях потребує застосування соціальних інновацій, зокрема комунікаційних технологій публічного управління. Відтак зазначена проблема є актуальною та важливою як для науковців, так і для українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти правового забезпечення соціальних технологій публічного управління відображено в працях таких учених,

як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, І.Б. Коліушко, О.А. Банчук, Н.М. Мельтюхова, А.А. Пухтецька, В.П. Тимощук, Ю.П. Шаров та інші.

Мета статті полягає у встановленні сутності інноваційних соціальних технологій та стану правового забезпечення комунікаційних технологій публічного управління в Україні на основі аналізу нормативно-правових актів і наукових джерел, а також у розробленні пропозицій для вдосконалення законодавства щодо публічних консультацій.

Виклад основного матеріалу. Управлінська діяльність держави завжди була і є однією з передумов ефективного існування суспільства. У процесі цивілізаційного розвитку традиційні механізми управління трансформувалися урядами держав у модель публічного управління, яка передбачає посилення комунікації органів публічної влади і громадськості шляхом використання інноваційних технологій задля забезпечення, передусім, прав і свобод людини.

Словник української мови термін «технологія» (від грец. «technē» – мистецтво, майстерність, вміння) визначає як: 1) сукупність знань, відомостей про послідовність окремих виробничих операцій у процесі виробництва чого-небудь; 2) сукупність способів обробки або переробки матеріалів, виготовлення виробів, проведення різних виробничих операцій тощо [1, с. 106]. Таке трактування поняття зумовлюється досить довгим використанням його для характеристики

процесів у сфері техніки, і лише з II пол. XX ст. його почали застосовувати для оцінювання суспільних процесів. Категорію «соціальна технологія» ввів у науковий світ англійський учений-соціолог Карл Поппер.

Так, Ю. Сурмін та Н. Туленков визнають, що в науковій літературі поняття соціальної технології використовується в таких значеннях: 1) сукупність засобів, методів, предметів і способів впливу на суспільні процеси і систему в цілому; 2) опис зазначених способів у текстах і методиках; 3) сфера знань, яка досліджує процеси створення, розповсюдження і застосування засобів суспільних перетворень; 4) характеристика людської діяльності щодо цілеспрямованого перетворення соціальних суб'єктів [2, с. 38]. Отже, соціальна технологія – це система форм і методів, які використовують суб'єкти відносин для оптимізації розвитку суспільства шляхом якісних перетворень.

Різновидом соціальних технологій є технології публічного управління, сутність яких полягає в застосуванні найбільш ефективних способів, методів, форм щодо об'єкту перетворень, яким виступає людина, громадські об'єднання, публічні інституції і загалом суспільство з метою гармонізації відносин між публічною адміністрацією та людиною.

Справді, потреби в змінах технологій «найбільш голосно заявляють про себе в кризові періоди, коли системи державного управління не можуть забезпечити ефективності управлінського впливу, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин» [3]. Потреба в ефективному управлінні в сучасних умовах передбачає подальшу технологізацію управлінського процесу з використанням інноваційного інструментарію, зокрема комунікаційних технологій.

Основний зміст інновації (від англ. «innovation» – нововведення) складають зміни. Закон України «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 р. визначає, що інновації – це новостворені і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери [4].

Соціальні інновації як засоби взаємодії органів влади і суспільства мають сприяти забезпеченню європейських стандартів щодо інституціональних і процесуальних засад функціонування публічної адміністрації, які базуються на фундаментальних цінностях свободи, демократії і верховенства права [5, с. 110].

Комунікація (від лат. «communico» – спілкуюся з кимсь) – це спілкування, передача інформації, процес інформування широких мас із використанням технічних засобів, засобів масової комунікації (преси, радіо, телебачення) [6]. Упровадження комунікаційних інновацій сприяє посиленню активності громадськості, залученню в процес вирішення соціальних проблем широких верств населення.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. основними формами безпосередньої комунікації влади та громадськості є: місцевий референдум (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13). Зокрема, територіальна громада має право проводити громадські слухання, тобто зустрічатися з депутатами ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслушувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [7].

Дієвою формою комунікації-взаємодії публічного управління є консультації з громадськістю. Вітчизняне законодавство не має спеціального закону, який би регулював це явище. Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [8] унормовує проведення консультацій лише органами виконавчої влади з громадськістю у формі публічного громадського обговорен-

ня, електронних консультацій (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма), однак не визначає санкції за порушення зазначеної норми, хоча питання відповідальності у сфері публічного управління продовжує залишатися актуальним [9, с. 471–506]. Так, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. передбачає обов'язковість підготовки публічною адміністрацією проектів регуляторних актів лише через проведення публічного обговорення безпосередньо із суб'єктами господарської діяльності [10].

За таких умов існує нагальна потреба в прийнятті закону, який би регулював організацію та проведення консультацій з громадськістю органами державної влади та місцевого самоврядування. Так, на виконання завдань, визначених пунктом 4 розділу IV Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 1176, пунктом 5 розділу II «Запобігання корупції» додатка 2 до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265, підпунктом 1 пункту 48 Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393., у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про публічні консультації» № 7453 від 27.12.2017 р., внесений Кабінетом Міністрів України.

Законопроект, який уряд розробляв кілька років, передбачав, що проекти нормативних актів мають бути відкриті на веб-сайтах розробників, аби всі зацікавлені громадяни мали можливість із ними ознайомитися та відреагувати. Відповідно до законопроекту пропонувалося встановити загальні стандарти проведення державними органами та органами місцевого самоврядування публічних консультацій з метою участі громадськості та інших заінтересованих осіб у

процесі формування державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), врахування інтересів та потреб усіх заінтересованих осіб під час розроблення та прийняття рішень суб'єктів владних повноважень. Законопроект передбачав проведення публічних консультацій у формі: 1) електронних консультацій шляхом оприлюднення консультаційного документа, проекту акта на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень для отримання пропозицій і зауважень; 2) публічного обговорення шляхом проведення публічних заходів (засідань за круглим столом, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відео-конференцій тощо). Крім того, електронні консультації визнавалися обов'язковою формою проведення публічних консультацій, а публічне обговорення – додатковою до електронних консультацій за рішенням суб'єкта владних повноважень (ст. ст. 9, 10) [11]. Однак Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування ухвалив висновок рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України про публічні консультації, внесений Кабінетом Міністрів України, за наслідками розгляду в першому читанні повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Отже, небажання законодавця приймати Закон України «Про публічні консультації», який спрямований також на впровадження реформи державного управління, уповільнює становлення громадянського суспільства, не сприяє прозорості в прийнятті рішень публічною адміністрацією та зберігає їх корупційну складову частину.

Висновки і пропозиції. Процеси модернізації системи державного та муніципального управління, активізовані в Україні у відповідь на внутрішні та зовнішні виклики, передбачають використання інноваційних комунікаційних технологій, які сприяють гармонізації відносин між публічною адміністрацією та людиною і є запорукою реформування суспільства в контексті європейської інтеграції.

Прийняття Закону України «Про публічні консультації» сприятиме запровадженню в

Україні ефективного механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства з державними органами та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності, гуманізації публічно-правових відносин, за яких людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Відтак сучасне публічне управління, яке трансформувалося на сьогодні у врядування, вимагає медіації різних інтересів в суспільстві з метою досягнення загального консенсусу щодо найкращого інтересу всієї спільноти та засобів його досягнення.

Список використаної літератури:

1. Словник української мови: в 11 томах. АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. Том 10. URL: <http://sum.in.ua/s/tehnologhija>.
2. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Теория социальных технологий: Учеб. пособие. К.: МАУП, 2004. 608 с.
3. Авер'янов В.Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. К.: Юстиніан, 2007. 288 с.
4. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04 липня 2002 р. (в редакції від 05 грудня 2012 р.) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 26. Ст. 266.
5. Авер'янов В.Б., Пухтецька А.А. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів. Часопис Київського університету права. 2010. № 4. С. 110–117.
6. Словник іншомовних слів / Уклад. С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. Київ: Наукова думка, 2000. 680 с. URL: <https://archive.org/details/slovninshomovn>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. (в редакції від 10 червня 2018 р.) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст.170.
8. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (в редакції від 29 травня 2015 р.). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
9. Капітаненко Н.П. Відповідальність у публічному адмініструванні / Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: [монографія]. За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене. Запоріжжя: Запорізь. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 602 с.
10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. (в редакції від 26 листопада 2016 р.) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 9. Ст. 79.
11. Про публічні консультації: проект Закону України №7453 від 27 грудня 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237.

Капітаненко Н. П. Коммуникационные технологии публичного управления: правовой аспект

В статье проанализировано значение применения в публичном управлении инновационных социальных технологий и установлена их сущность. Определена необходимость правового обеспечения использования коммуникационных технологий, в частности публичных консультаций, для гармонизации отношений между публичной администрацией и человеком.

Ключевые слова: социальные технологии, инновации, технологии публичного управления, публичное управление, коммуникационные технологии, публичные консультации.

Kapitanenko N. Communication technologies of public administration: the legal aspect

The article analyzes the significance of the application of innovative social technologies in public management and establishes their essence. The necessity of legal support of the use of communication technologies, in particular, public consultations, for the harmonization of relations between the public administration and the person is determined.

Key words: social technologies, innovations, technologies of public administration, public administration, communication technologies, public consultations.