



DOI 10.37491/UNZ.72.8
УДК 35.077



Юлія ЛЯХ¹

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМУНІКАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглядається актуальна тематика, яка полягає в організаційно-правовому забезпеченні комунікаційних відносин у сфері публічного, безперервного, оперативного та рівноправного діалогу між громадянами та основними інститутами громадянського суспільства. Теоретично обґрунтовано та виокремлено атрибутивні фактори: публічність, відкритість, демократичність. Їх сутність полягає в тому, що завдяки ним усі громадяни мають бути забезпечені однаковими правами та відповідними важелями задля перетворення державної влади на демократичне середовище самоконтролю організацій суспільства та людей. Системоутворювальні фактори розглядаються в контексті відповідної наявності нормативно-правової бази; впливу суб'єктів публічного адміністрування в різноманітний спосіб щодо розвитку та демократичного функціонування державного управління; налагодженої системи комунікацій між суб'єктами та об'єктами публічного адміністрування; професійної та культурної підготовки як державних чиновників, так і громадських лідерів та активістів. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, що сприяють формуванню комунікаційних відносин суб'єктів публічного адміністрування в Україні, визначено

¹ аспірант, Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова
kharkov.yuliya@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-0477-1772>.



необхідність у розвитку «суб'єкт-суб'єктних» відносин, що сприяє отриманню ефективних і результативних показників у соціально-економічній, політичній сферах. Хоча нормативно-правове поле є достатньо широким і на практиці мають місце погоджувальні та реординаційні адміністративно-правові відносини, розвиток громадянського суспільства в Україні не повною мірою відповідає світовим тенденціям. Виявлено недоліки в правовому регулюванні комунікаційних відносин у сфері публічного адміністрування. Доведено, що в чинних законодавчих і нормативно-правових актах основна увага приділяється декларуванню прав громадян, а не створенню ефективних гарантій їхньої практичної реалізації. Розроблено ґрунтовні висновки щодо подолання виділених недоліків.

Ключові слова: публічне адміністрування, організаційно-правова основа, демократія, комунікаційні відносини, громадянське суспільство.

Одним із основних аспектів функціонування сучасного громадянського суспільства є налагодження діалогу між державою, громадянином, гілками влади, політичними партнерами, культурами та цивілізаціями [1, с. 97]. Взаємообумовлені процеси розвитку публічного адміністрування та комунікаційних відносин між суб'єктами й об'єктами адміністрування привертають значну увагу в становленні суспільно-політичних умов провідних країн світу. Основна спрямованість визначається забезпеченням успішних механізмів реформування системи публічного адміністрування відповідно прогресивним перетворенням, які нині стають дедалі динамічнішими. Забезпечення стабільності та розвитку систем публічного адміністрування — це не тільки дотримання права, а й його вдосконалення відповідно до нових вимог. Постає необхідність ретельного складання нормативно-правових актів та виваженого впровадження їх на всіх рівнях влади. Від ефективної нормативно-правової регламентації залежать результати впливу на всі сфери життєдіяльності суспільства. Норми права, які закріплені в відповідних нормативно-правових актах, дають змогу органам публічного управління не лише функціонувати в установлених законодавчих рамках, а й успішно вирішувати завдання, які перед ними постають. На сьогодні партнерські відносини між владою та громадськістю в Україні формуються досить повільно, законодавча база потребує вдосконалення, адміністративні структури в цій галузі відносно слабо організовані, їх повноваження чітко не визначені. Недостатнє врахування міжнародного досвіду комунікацій суб'єктів і об'єктів публічного адміністрування призводить до того, що в сучасних українських реаліях відбувається деякий хаос у комунікаційних процесах, що збільшує недовіру громадськості до офіційних звітів про дії влади. Постає питання щодо створення належної нормативно-правової основи публічного адміністрування, яка повинна узгоджуватися з нормативно-правовим регулюван-



ням процесу комунікаційних відносин, що й визначає необхідність дослідження цієї проблематики.

Різномасштабним проблемам комунікацій у сфері публічного адміністрування в Україні присвячена значна кількість наукових досліджень таких учених, як: В. Авер'янов, В. Мельниченко, О. Кулініч, О. Мартинюк, Т. Бутирська, Т. Мироненко, Н. Ковалішина, М. Гирик, М. Хаманева та ін. Нормативно-правову основу досліджували П. Мартиненко, Т. Стрибко, Г. Атаманчук, А. Мельник, А. Гель і інші. Незважаючи на досить ґрунтовний розгляд проблем, пов'язаних із забезпеченням комунікаційних відносин між суб'єктами публічного адміністрування, ще недостатньо опрацьованими залишаються питання розробки ефективних організаційних і правових засобів публічного адміністрування в ході здійснення реформування публічного управління.

Метою статті є здійснення аналізу нормативно-правового забезпечення комунікаційних відносин суб'єктів і об'єктів публічного адміністрування в Україні в сучасних умовах демократизації всіх сфер життя суспільства.

Лише у правовій державі за демократичного політичного режиму відбувається розвиток «суб'єкт-суб'єктних» відносин у сфері публічного управління. Зв'язок держави та громадянського суспільства проявляється через права та свободи громадянина. З одного боку, декларація Конституції та консолідація прав і свобод людини є політичною та правовою основою для формування громадянського суспільства та держави, з іншого боку, права та свободи людини є однією з головних ланок між громадянським суспільством і державою: через свої політичні права громадськості підпорядкований державний контроль. На думку дослідників, за таких умов «у центр державного управління та адміністративно-правового регулювання висуваються відносини держави з громадянським суспільством, а пріоритетними є права та свободи людини і громадянина» [2].

Таким чином, одним із найважливіших пріоритетів у публічній сфері є формування громадянського суспільства в Україні, яке принципово відрізняється від того, що склалося на кінець ХХ ст. (коли неприйнятні були горизонтальні відносини, неполітичні організації та громадські об'єднання). З отриманням Україною статусу незалежної країни, суспільство отримало більше можливостей для подолання всіх негативних тенденцій у публічній сфері, шляхом створення відповідних передумов для розвитку демократичної держави. По-перше, суспільство повинно мати пріоритет над державою, а не навпаки, оскільки остання виступає як регулятор суспільних відносин і гарант здійснення прав особи. По-друге, держава та громадянське суспільство повинні взаємодіяти, будуючи взаємовідносини на засадах соціально-політичного партнерства (суб'єкт-суб'єктні відносини). По-третє, держава має сформувати плюралізм державних і приватних суб'єктів, тобто зосередитися на гарантуванні прав і свобод громадян за умов залучення до цих процесів недержавних структур (через вибіркове делегування їм повноважень держави).

Визначальним є те, що рівень демократичного устрою в країні на пряму залежить від рівня розвиненості громадянського суспільства, а на



прями розвитку держави та громадянського суспільства взаємозумовлюють один одного.

У контексті публічно-владної взаємодії слід відзначити, що спосіб взаємовідносин виражається в нормативно встановлених моделях (або схемах) взаємодії. Саме нормативні моделі взаємодії та взаємовідносин становлять атрибутивну ознаку управлінських структур, що підлягають офіційній регламентації у відповідних правових актах [3].

Згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [4], яку представляють такі основні органи влади:

— Верховна Рада України — єдиний орган законодавчої влади в Україні (ст. 75);

— Президент України, який є главою держави і виступає від її імені (ст. 102);

— Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113), що включає Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністри, міністри (ст. 114);

— міністерства, центральні органи виконавчої влади (ст. 116);

— місцеві державні адміністрації, які представляють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі (ст. 118);

— Верховний Суд України, який є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, а також система судів, що будується за принципами територіальності та спеціалізації (ст. 125).

Поділ влади є одним із ключових чинників сучасної держави та запобіжником авторитаризму, який забезпечує відносну самостійність кожної гілки державної влади. Конституція України проголошує державу унітарною (ч. 2 ст. 2), а джерелом влади визначає народ (ст. 5). Характерно, що законодавча влада на підставі делегованих їй народом повноважень прописує правоустановчі дії, тобто це напрям державної діяльності, пов'язаний з офіційним вираженням і закріпленням норм права, які складають нормативно-правовий зміст діяльності всіх органів влади, а виконавча влада їх реалізує в практичну площину (здійснює виконавчорозпорядчу діяльність). Виконавча влада не має права нав'язувати свою волю законодавчій владі, а може лише ініціювати законопроекти. Судова гілка влади здійснює правосуддя, тобто розглядає різні соціально-політичні конфлікти, а також правові спори на підставі норм матеріального права та за допомогою норм процесуального права. Судова влада залучає до відповідальності винних осіб за порушення закону, а також відновлює порушені права і свободи фізичних та юридичних осіб. Визначально, що всі три гілки державної влади тісно взаємодіють, оскільки вирішують завдання щодо досягнення спільної мети, прописаної в Конституції України, а саме — реалізація законних прав, свобод та інтересів людини та громадянина. Відповідно діяльність усіх гілок державної влади реалізується строго в межах відведених їм повноважень, а точніше — компетенції.

Власне, публічне адміністрування включає не тільки виконавчорозпорядчу діяльність органів державної виконавчої влади, яка спрямо-



вана на реалізацію державно-владних розпоряджень, а й правотворчу діяльність законодавчої влади, що сприяє виробленню цих розпоряджень і діяльність судової влади як гаранта верховенства права. Водночас публічне адміністрування включає в себе управлінську діяльність органів місцевого самоврядування на засадах субсидіарності. Інститут, який організовує та реалізовує таку управлінську діяльність, має назву публічної служби. Діяльність цього інституту спрямована на збалансоване задоволення потреб суспільства і держави, виконання нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права, дотримання Конституції України та законодавства, а також реалізацію законних прав і свобод людини та громадянина.

Таким чином, сучасна наукова думка ґрунтується на тому, що механізми правового регулювання — це система взаємопов'язаних юридичних засобів, заходів, інструментів, важелів тощо, які функціонують з метою здійснення правового регулювання. Елементами механізму правового регулювання є «юридичні норми, нормативно-правові акти, акти офіційного тлумачення, юридичні факти, правовідносини, акти правореалізації, правосвідомість, режим законності та правопорядку, який впроваджується в результаті досягнення мети правового регулювання» [5].

Нормативно-правові джерела, які безпосередньо визначають правовий режим відносин суб'єктів та об'єктів у сфері публічного управління, можна умовно розділити на чотири основні групи:

— Конституція України;

— правові акти, які стосуються діяльності інститутів громадянського суспільства, та визначають правовий статус суб'єктів у взаєминах громадян, громадських об'єднань та інших суб'єктів громадянського суспільства з органами виконавчої влади, а також закріплюють питання організаційно-правових форм відповідних суб'єктів громадянського суспільства, порядок їх організації та функціонування;

— правові акти, які стосуються питань встановлення компетенції органів виконавчої влади в частині питань взаємодії з інститутами громадянського суспільства;

— інші нормативно-правові акти, що регулюють окремі сторони взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства.

Оскільки нормативно-правовий акт — «це загальнообов'язкове офіційне рішення спеціально уповноваженого суб'єкта, прийняте в певному порядку, яке встановлює нові правові норми, змінює або скасовує вже наявні» [6], то нормативно-правове забезпечення з врегулювання взаємовідносин у сфері публічного управління складають закони та підзаконні нормативно-правові акти, що доповнюють закони та/або в оперативному порядку усувають недоліки законодавства.

Публічне право має такі ознаки:

— орієнтація на задоволення публічних інтересів;

— охоплення широкої сфери суспільних відносин;

— ієрархічні відносини суб'єктів і відповідна субординація правових актів і норм;



- нормативно-орієнтуюча дія тощо.
- Нагадаємо, що предметом публічного адміністрування є:
 - організація управління на різних рівнях (національному, регіональному та місцевому);
 - структурні елементи системи адміністрування;
 - організація управлінської діяльності, в тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів і органів місцевого самоврядування;
 - механізми керування державною системою;
 - технології державного адміністрування;
 - принципи, методи управління;
 - механізм самоорганізації і саморегулювання публічної системи;
 - координація, реординація та субординація громадських зв'язків.

Таким чином, система правових та організаційних складових формує організаційно-правовий механізм реалізації органами публічної влади поставлених перед ними завдань. У наш час, в умовах розвитку демократії, сучасна публічна служба зорієнтована на впровадження ефективних комунікацій інститутів громадянського суспільства та публічної служби, що сприяє досягненню національної мети в контексті інтересів народу.

Теорія державного управління доводить, що політична та адміністративна діяльність є взаємопов'язаними та взаємозалежними у межах правового поля, а також достатньо ефективними за умов професійного бюрократизму. Утім, політико-адміністративна система України відзначається доволі низьким рівнем реагування на зміни в внутрішньому та зовнішньому середовищах, незначним впливом громадськості на прийняття управлінських рішень, недовірою до органів влади, закритістю адміністративно-бюрократичної системи. Такий стан системи зумовлений нечіткістю вітчизняної доктрини правового регулювання життєдіяльності соціальної системи, невирішеністю концептуальних проблем організаційно-правового супроводу у сфері публічного управління тощо.

За таких умов, актуалізуються питання адаптації до українських реалій та впровадження сучасних механізмів комунікацій у сфері публічного адміністрування на засадах європейських стандартів, більшість з яких зорієнтовано на застосування «суб'єкт-суб'єктних» відносин. Такі відносини передбачають участь громадськості у формуванні та реалізації державної та регіональної політики, у вирішенні питань місцевого значення, в узгодженні управлінських рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Такий підхід до управління підкріплюється нормативно-правовою базою, а саме: Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [7], «Про соціальний діалог в Україні» [8], «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9] тощо.

В Україні принцип «суб'єкт-суб'єктних» відносин спостерігається при формуванні урядового вебсайту «Громадянське суспільство і влада». Його функціональність представляє інтереси різних соціальних груп, які в процесі вироблення рішень органами державної влади та місцевого самоврядування сприяють значному підвищенню ролі об'єднань громадян-



ського суспільства. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, пропозиції та зауваження подаються в письмовій чи усній формі електронною поштою на адресу відповідної відповідальної особи органу виконавчої влади або безпосередньо на урядовий вебсайт «Громадянське суспільство і влада», офіційні вебсайти органів виконавчої влади. Пропозиції та зауваження, що надходять на урядовий вебсайт «Громадянське суспільство і влада» та офіційні вебсайти органів виконавчої влади оприлюднюються, тобто кожен, хто бажає може надати свою пропозицію або підтримати запропоновану, а згодом ознайомитися з отриманими результатами громадських обговорень на відповідних сайтах [10]. Робота цього сайту ідентифікується з єдиним веб-ресурсом, який висвітлює проекти нормативно-правових актів (НПА) усіх без винятку суб'єктів владних повноважень. Водночас в Україні існує потреба в удосконаленні механізмів реалізації принципу «єдиного вікна» в системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для активного впровадження й ефективного використання електронних громадських приймалень, оприлюднення проектів НПА, які функціонують за принципом єдиного вікна, доцільно розробити та нормативно закріпити загальні стандарти міжвідомчої взаємодії та інформаційного обміну; розробити та затвердити Єдиний реєстр документів, які видаються органами виконавчої влади в режимі «єдиного вікна», а також розробити та затвердити регламент організації роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в режимі «єдиного вікна».

На урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» розташований розділ «Консультації з громадськістю» як своєрідний інформаційно-комунікаційний ресурс, покликаний сприяти взаємодії громадян та їх об'єднань з органами виконавчої (публічної) влади у процесі формування та реалізації державної політики.

В Енциклопедичному словнику з державного управління надається визначення категорії «консультації з громадськістю» як процесу, що організований органами публічної влади з двостороннім обміном інформацією задля вироблення соціально обґрунтованих державно-управлінських рішень з питань суспільно-економічного розвитку, задоволення соціальних потреб та інтересів широких верств населення [3, с. 337]. Отже, консультації представлені як інструмент побудови комунікації суб'єктів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства. Вони сприяють досягненню консенсусу та визначенню загальної позиції влади й суспільства в усьому спектрі суспільно значущих питань і в будь-яких інших питаннях, значимість яких встановлюється у процесі ініціації громадськості та суспільного обговорення. Консультації передбачають вільний доступ громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади. Консультації влади із громадськістю сприяють забезпеченню та узгодженню позицій обох сторін комунікаційних відносин, легітимізації дій та рішень органів державної (публічної) влади, попереджають соціально-правові конфлікти і дезінтеграцію влади та суспільства. У Постанові Кабінету Міністрів



України представлений обов'язковий порядок проведення консультацій з громадськістю з таких питань:

— узгодження проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання;

— обговорення проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян;

— доведення інформації про роботу Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади;

— оприлюднення звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік [10]. Забезпечення консультацій відбувається не лише он-лайн, а й за допомогою публічних організаційних заходів типу нарад, робочих груп, комісій, слухань, що підвищує якість підготовки рішень із важливих питань державного та суспільного буття, тому актуалізується потреба в наданні чинності Законопроекту «Про публічні консультації», котрий схвалений Урядом у 2017 році. Він пройшов міжнародну правову експертизу відповідно до міжнародних стандартів з прав людини і зобов'язань ОБСЄ, але досі не набув чинного положення. Імовірно, він є своєрідним «тягарем» для суб'єктів публічного управління, оскільки трудомісткий і передбачає прийняття владних рішень з урахуванням громадської думки та інтересів на підставі обов'язкового складання та ведення інформаційного реєстру зацікавлених осіб, розробки пропозицій учасників громадських обговорень, формування звітів за результатами проведення публічних консультацій, моніторингу процесу проведення публічних консультацій, координування проведення суб'єктом владних повноважень публічних консультацій. На сьогодні влада не несе відповідальності перед законом за порушення порядку проведення публічних консультацій, на відміну від положень, які внесені в законопроект «Про публічні консультації».

З вищенаведеного можна зробити висновок, що наявні проблеми в Україні щодо юридичного закріплення комунікаційних відносин у сфері публічного адміністрування пов'язані, головним чином, з тим, що в чинних законодавчих і нормативно-правових актах здебільшого акцент робиться на декларування прав громадян, а не на створення ефективних, передусім процесуальних гарантій їхньої практичної реалізації. Врегулювання відповідних відносин передбачає:

— забезпечення необхідної стабільності щодо оптимального зіставлення законів і підзаконних актів;

— забезпечення пріоритету прав і свобод громадянина та людини, здійснюючи право на встановлення винятково законом;

— створення та відповідне правове закріплення цілісних і системних концептуальних підходів, адаптованих до суспільних обставин;

— підтримка матеріальних стандартів за допомогою необхідних процесуальних стандартів, які б гарантували безумовну реалізацію перших;



— впровадження ефективних механізмів контролю, які здебільшого змушують державні адміністрації взаємодіяти з громадянами та їх колективами [11, с. 133].

Проведений нами аналіз організаційно-правового забезпечення комунікаційних відносин суб'єктів публічного адміністрування довів, що правові основи залучення громадськості до розв'язання соціальних проблем, налагодження зворотних зв'язків закладені в чинні закони, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Але нормативно-правова база, що існує, потребує вдосконалення щодо комунікаційних відносин у сфері публічного адміністрування, зокрема знаходження та впровадження ефективних інструментів взаємодії публічних органів влади з громадськістю, також існує нагальна потреба в законодавчому закріпленні процесуальних гарантій їхньої практичної реалізації.

Список використаних джерел

1. *Гирик М. А.* Щодо легітимності форм і видів взаємодії інститутів громадянського суспільства та правової держави. *Менеджмент-орієнтовані підходи до здійснення змін в публічному управлінні*: матеріали наук.-практ. конф. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. С. 97–99.
2. *Хаманева Н. Ю.* Перспективи розвитку науки административного права. *Государство и право*. 2002. № 11. С. 5–11.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://bit.ly/2xuoPOW>.
5. *Гель А. П., Семаков Г. С., Кондраков С. П.* Судові та правоохоронні органи України. К.: МАУП, 2004. 272 с.
6. *Стрибко Т. І.* Юридична сила нормативно-правового акта як форма вираження норм права. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія «Право». Вип. 1. К., 2014. С. 14–18.
7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. № 1861–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://bit.ly/2xC0xmk>.
8. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862–VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://bit.ly/2W9H9Hy>.
9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2009 р. № 1160–IV. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://bit.ly/39L3Aqq>.
10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://bit.ly/2Qdll9Y>.
11. *Мельниченко В.* Вдосконалення взаємодії публічної адміністрації з громадянами як пріоритет адміністративної реформи. Київ: НАДУ, 2009. 240 с.

Надійшла до редакції 12.12.2019



Yuliia LIAKH

O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

Organization and Legal Support of Communication Relations in the Field of Public Administration in Ukraine

The article discusses a relevant topic, which is the legal support of communication relations in the field of public administration. The promotion of democracy and the rule of law requires a continuous, prompt and equal dialogue between citizens and the main institutions of civil society. Attributive factors and system-forming factors are theoretically substantiated and separated. In particular, the following attributive factors are highlighted: publicity, openness, democracy. Their essence is that thanks to them, all citizens should be guaranteed equal rights and appropriate levers for the transformation of state power into a democratic environment of self-control of organizations of society and people. System-forming factors are considered in the context of appropriate availability of a regulatory framework; the influence of public administration entities in various ways on the development and democratic functioning of public administration; a well-established system of communication between the subjects and the objects of public administration; professional and cultural training of both government officials and community leaders and activists. The basic regulatory acts that contribute to the formation of communication relations of public administration entities in Ukraine are analyzed, the need for the development of “subject-subjective” relations is determined, which contributes to obtaining effective and efficient indicators in the socio-economic, political spheres. Although the legal field is quite extensive and in practice there are conciliatory and reordination administrative and legal relations, the development of civil society in Ukraine does not fully comply with global trends. Deficiencies in the legal regulation of communication relations in the field of public administration are revealed. It is proved that in the current legislative and regulatory acts the main focus is on the declaration of the rights of citizens, and not the creation of effective guarantees for their practical implementation. Conclusions are developed to overcome the identified shortcomings.

Keywords: *public administration, organizational and legal basis, democracy, communication relations, civil society.*