



НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
"ОСТРОЗЬКА АКАДЕМІЯ"

Інститут глобальних стратегій управління

# **СОЦІАЛЬНО-ІНФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ТА МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ**

Матеріали  
Всеукраїнської науково-практичної конференції  
(22 лютого 2012, м.Острог)

Острог – 2012

УДК 316.77:008 «312»  
ББК 73 + 88.53я43  
С 69

*Друкується за ухвалою Вченої ради  
Національного університету «Острозька академія»  
(протокол № 2 від 27 вересня 2012 року)*

*Серія «Громадянське суспільство»  
Засновано Інститутом глобальних стратегій управління  
Національного університету «Острозька академія» у 2012 році. Випуск 3.*

За загальною редакцією **Шериньової О. В.**, кандидата наук з державного управління, **Штурхецького С. В.**, кандидата наук з державного управління, завідувача кафедри документознавства та інформаційної діяльності.

**РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ ВИПУСКУ:**

**Пасічник І. Д.**, доктор психологічних наук;  
**Кралюк П. М.**, доктор філософських наук;  
**Батіщева О. С.**, кандидат наук з державного управління;  
**Бондарчук Я. В.**, кандидат наук з мистецтвознавства;  
**Маслова Ю. П.**, кандидат філологічних наук;  
**Мацієвський Ю. В.**, кандидат політичних наук;  
**Рибак А. І.**, кандидат політичних наук;  
**Худолій А. О.**, кандидат філологічних наук;  
**Шериньова О. В.**, кандидат наук з державного управління;  
**Шостак І. В.**, кандидат історичних наук;  
**Штурхецький С. В.**, кандидат наук з державного управління;  
**Шугай М. А.**, кандидат психологічних наук.

**РЕЦЕНЗЕНТИ:**

**Бакуменко В. Д.** – доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління.

**Руденко О. М.** – доктор наук з державного управління, доцент (Національна академія державного управління при Президентіві України).

С 69 Соціально-інформаційні процеси в державному управлінні та місцевому самоврядуванні [Текст] / матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (22 лютого 2012, м. Острого). – Острого : ІГСУ, Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2012. – 116 с. (Серія «Громадянське суспільство», Випуск 3).

У збірнику проаналізовано актуальні питання соціально-інформаційних процесів у державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

Для викладачів, науковців, фахівців інформаційної сфери, студентів.

© Видавництво Національного університету  
«Острозька академія», 2012

## **ЧАСТИНА 1. ДОПОВІДІ**

---

# **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

УДК 321:352

**Гришук Микола Володимирович,**

кандидат політичних наук, доцент, магістр державної служби, доцент Інституту ім. І. Малиновського Національного університету «Острозька академія», м. Острог

**РЕАЛІЇ ТА ПРОБЛЕМИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Стаття присвячена дослідженню проблем місцевого самоврядування у питаннях реалізації права територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування. Використання для цього форм реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні регламентованих Конституцією та законами України. Впровадження досвіду щодо створення ГРЦ (громадських ресурсних центрів). Організація роботи у цьому питанні відповідних рад та посадових осіб.*

**Ключові слова:** *місьцеве самоврядування, громадські ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, ГРЦ (громадські ресурсні центри).*

*Статья посвящена исследованию проблем местного самоуправления в вопросах реализации права территориальных громад на осуществление местного самоуправления. Использование для этих целей форм реализации права на участие в местном самоуправлении, регламентированных Конституцией и законами Украины. Внедрение опыта создания ГРЦ (гражданского ресурсного центра). Организация работы в этом вопросе соответствующих советов и должностных лиц.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, гражданские инициативы, гражданские слушания, органы самоорганизации населения.*

*The article deals with the problems of local governments while trying to accomplish the right to govern in a community. The author implies about the forms of realization of the right to govern which are brought into by the Constitution and laws of Ukraine. The activities of corresponding councils and officials are being stated.*

**Key words:** *local governing, public initiatives, public hearing, the departments of public self-governing.*

Функціонування місцевого самоврядування в Україні, його виклики та досягнення по-різному оцінюють фахівці-науковці та практики. Проте зрозуміло, що місьцеве самоврядування не стало ще

об'єднуючою і керівною силою місцевого життя, і для цього є низка перешкод, які варто розглянути.

Керуючись визначенням місцевого самоврядування у Конституції України, законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1996 [3], його слід розуміти як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади безпосередньо або через вибрані сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі комітети вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законодавства України.

Треба відзначити, що з боку держави у питанні гарантування функціонування місцевого самоврядування зроблено чимало: створено, практично з нуля, відповідну законодавчу базу, про що свідчить розділ XI Конституції України [8] та закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], «Про органи самоорганізації населення» [4], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5], «Про статус депутатів місцевих рад» [6] та ін.

Крім того, держава в останні роки дієво підтримує органи місцевого самоврядування у фінансовому плані. Мається на увазі дотації депресивним територіям, якими за останній десяток років, при відсутності ефективного контролю з боку територіальних громад, стала більшість населених пунктів. Хоча, здавалося б, добра справа підтримки населених пунктів формує на місцях споживацькі настрої і впевненість у тому, що як би погано не працювали на місцях, а на заробітну плату гроші все одно дадуть з державного бюджету. В той же час роками нічого не робиться з відновлення раніше зупинених підприємств, об'єктів комунальної власності та створення нових робочих місць, що дало б надходження у місцевий бюджет через податки на прибутки громадян. Масовим стало явище продажу дохідних для бюджету об'єктів.

Протистояти цьому можна і потрібно силами територіальної громади, використовуючи надані чинним законодавством форми участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Насамперед це використання колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні. Мається на увазі висловлення своєї думки про незадовільну роботу виборної посадової особи або органу на зборах за місцем проживання, мітингах, походах, демонстраціях. Детально розібратися із станом справ можна і треба членам територіальної громади за допомогою таких важелів, як місцеві ініціативи, адже згідно зі ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] члени територіальної

громади мають право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до її відання. Порядок внесення визначається радою або статутом, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні за участю ініціативної групи та оприлюднюється. Крім того, ст.13 вищеназваного закону регламентує питання громадських слухань у вигляді звітів посадових осіб місцевого самоврядування про вирішення тих чи інших проблем, зустрічей з цього приводу з депутатами місцевого самоврядування. Слухання проводяться не рідше 1 разу на рік, пропозиції обов'язково розглядаються органами місцевого самоврядування. Крім того, вагомим внеском у вирішення проблемних питань можуть бути і універсальні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, коли згідно зі ст. 40 Конституції України закріплено право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення громадян або звертатися особисто до органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення та дати відповідь, що дає громадянам можливість опосередковано брати участь у визначенні пріоритетних завдань і напрямків роботи органів місцевого самоврядування та контролю за їхньою діяльністю. Закон України «Про звернення громадян» встановив правовий механізм реалізації права на звернення громадян до органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб у наступних формах: питання статутної діяльності органу; реалізації соціально-економічних, політичних прав громадянина і можливі скарги про їхні порушення; свої зауваження та пропозиції.

Однак аналіз використання цього права територіальними громадами показує, що у більшості з них ці заходи впливу до виборних органів та посадових осіб не використовуються. Так, за 2010-2011 роки своїм правом ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до її відання (згідно з проведеним опитуванням), скористалися не більше 2% територіальних громад. Щодо громадських слухань, то вони у більшості випадків проводились як збори за місцем проживання, у яких з 15-20 тис. членів територіальної громади брали участь 300-500 осіб тих, кого на цьому заході хотіла бачити місцева влада, а не тих, хто може сказати правду про проблеми і запитати, хто винен у бездіяльності. Так, недавно проведені так звані громадські слухання з приводу добудови Хмельницької АЕС, фактично були зустріччю окремих громадян, яких ніхто не уповноважував від імені усіх жителів вирішувати ці питання. Судіть самі. Люди, яким надаються повноваження висловлювати думку біль-

пості жителів населеного пункту на громадських слуханнях, повинні отримати ці повноваження на первинних зборах жителів вулиць, будинків, кварталів, районів міста. Їхні повноваження повинні підтверджуватись відповідними протоколами первинних зборів. Хіба про це не знали організатори громадських слухань, чи вони, складаючи нормативні акти про проведення таких заходів, спеціально не продумували норми представництва членів територіальних громад з метою проведення таких заходів лише для звіту у невеликих підзвітних їм колективах комунальних підприємств.

Все це має місце тому, що більшість членів територіальних громад взагалі нічого ніколи не чули про громадські ініціативи та громадські слухання. Це дає можливість окремим укладачам положень «Про громадські слухання» прилаштовувати їх під потреби виборних органів і посадових осіб, а не територіальної громади. Так, більшість проаналізованих положень про громадські слухання зроблено абияк, не обговорено членами територіальних громад.

Не вирішується сьогодні на місцях і питання функціонування органів самоорганізації населення, передбачених законом України «Про органи самоорганізації населення» [4]. Як показало опитування, 80% респондентів взагалі не знають про такі органи. А тому не дивно, що в жодному населеному пункті області, за даними Асоціації міст Рівненської області, не створено органи самоорганізації населення. Мало того, ліквідовано навіть ті, які активно працювали у свій час в м. Острозі, м. Дубно та м. Костополі.

Відповідальність за це цілком лягає на органи місцевого самоврядування та міських, сільських та селищних голів, які їх очолюють, обов'язок яких донести до кожного члена територіальної громади ази місцевого самоврядування, права і основні положення прийнятих в Україні законодавчих актів з питань місцевого самоврядування. Проте знову ж таки опитування членів територіальних громад, аналіз комунальних і незалежних видань свідчать про те, що ці питання просто замовчуються в пресі. Не розповсюджуються з цього приводу будь-які інформаційні листи про права громадян на місцеве самоврядування. В той же час утворення органів самоорганізації населення може стати надійною опорою та законною інституцією як для залучення найбільш активної частини населення, так і для формування проектів та програм місцевого розвитку. Адже типовими напрямками діяльності органів самоорганізації населення є: благоустрій і озеленення; санітарна очистка і утилізація твердих побутових відходів; розвиток комунальної інфраструктури

та комунальних інженерних мереж; підвищення якості та створення конкурентного ринкового середовища; надання комунальних послуг; вдосконалення руху громадського транспорту; ремонт доріг і внутріквартальних територій; вирішення екологічних проблем, облаштування дитячих майданчиків, місць відпочинку і скверів; створення клубів за інтересами; покращення громадського правопорядку та вирішення проблем дитячої бездоглядності.

Невирішення вищеназаних проблем впливає також і на питання трансформації усєї системи життя, які досить болісно відбуваються в територіальних громадах сіл, селищ, невеликих міст після розпаду СРСР та світової кризи на початку становлення незалежної України.

Системне поле проблем ось уже 20 років створює громадянам низький рівень або взагалі відсутність надання послуг; невирішення земельних питань; зниження або повна відсутність доходів населення; малодоступність до охорони здоров'я та соціального захисту.

В даній ситуації дуже важливою була б планомірна та злагоджена дія рад. Проте, як показує життя, більшість їх неспроможні вирішувати перераховані проблеми. І це при тому, що у більшості населених пунктів наявний ресурсний потенціал, який при системному аналізі, з позиції його ефективного і раціонального використання, міг би забезпечити необхідне управління розвитком громади.

Вивчаючи наявний український та зарубіжний досвід щодо мобілізації внутрішніх ресурсів громад для сталого розвитку, варто поєднати позитивні сторони інституційної реформи з індивідуальними можливостями ресурсів громади та інтелектуального потенціалу, який дасть можливість переосмислити найактивнішою частиною громади цілей, засобів та можливостей розвитку населеного пункту. Ці питання на сьогодні не нові в Україні. З 2008 року на Закарпатті почав діяти грантовий проект Програми добросусідства ЄС Румунія-Україна «Транскордонне партнерство задля сталого розвитку громад». Проект дав можливість створити та перевірити на практиці «Громадський ресурсний центр» (ГРЦ) розвитку населеного пункту. Дане утворення можна створити в будь-якій громаді села, селища, міста. Причому головне завдання ГРЦ – взяти на себе інституційне вирішення питань проблеми розвитку села, селища, міста, які з різних причин неспроможна вирішувати місцева рада (недостатність ресурсного і кадрового потенціалу, обсягу повноважень та ін.). Звичайно, це можливо лише за умови злагоджених дій ради та ГРЦ, які знаходять своє відображення у спільних орга-



нізаційних зусиллях з мобілізації людського потенціалу, стратегічного планування розроблених проектів розвитку та їхньої реалізації. Створення ГРЦ є результатом суспільних процесів справжньої самоорганізації активної частини населення громади, яка реально вмотивована інтересами розвитку свого села чи селища. Проте ГРЦ не замінює орган самоорганізації населення, а співпрацює з існуючими, якщо вони, звичайно, наявні. При відсутності сприяють їхньому створенню.

Загальновідомо, що права людини на місцевому рівні можуть бути найкраще захищені лише в індивідуальному порядку. Завдання ж місцевого самоврядування – це створення умов для забезпечення задоволення матеріальних та духовних потреб більшості громадян, що мешкають на даній території. Ця вимога чітко виписана в Конституції України, де зазначається, що: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю... Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [8]. Це конституційне положення має безпосереднє відношення і до місцевого самоврядування, органів і посадових осіб, обов'язком яких є турбота про соціальну справедливість, добробут членів територіальних громад, їхньої соціальної захищеності. Соціальна функція є центральним магістральним напрямком діяльності місцевого самоврядування, тому що, передусім, воно реалізує повсякденні запити та інтереси населення [11, 238]. І це є одна з основ місцевого самоврядування, яка базується на визнанні людської гідності, яку вчені трактують як осмислення людиною своїх прав, своєї моральної цінності та поваги до себе. А поняття «гідне життя» має два соціальних витоки: створення умов для праці більшості членів територіальних громад і соціальна підтримка тих громадян, які з тих чи інших причин, що не залежать від них особисто, не в змозі брати участь у продуктивній праці (більш детально див. [2]).

Цього не можна досягти без реалізації права людини на працю в умовах, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; свободу праці; винагороду за працю без будь-якої дискримінації і не нижче встановленого законом мінімального рівня оплати праці; право на захист від безробіття; право на трудові спори та вирішення їх встановленими за законодавством способами, включаючи право на страйки і право на відпочинок [8]. Вдосконаленню процедур механізму захисту членів територіальної громади сприятиме запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав людини [1, 19]

(Див. про це: [9, 166]). Реалізація цих прав безпосередньо залежить від реалізації конституційних положень в організації діяльності органів місцевого самоврядування. Однією із головних сфер їхньої діяльності є сприяння зайнятості населення.

Крім того, державні органи і органи місцевого самоврядування зобов'язані згідно зі ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права забезпечити право кожного члена територіальної громади на достатній рівень життя для нього самого та його сім'ї (мається на увазі достатнє харчування, одяг і житло), крім того, постійно покращувати умови проживання. А цього можна досягти шляхом впровадження кондомініумів і приватного утримання житла, що спонукало б громадян вирішувати повсякденні проблеми, не покладаючись цілком на державну систему [13, 8-9].

Гарантії свободи суспільства і кожного члена територіальної громади від сваволі органів місцевого самоуправління та державних органів закріплені Конституцією України. Свобода тут характеризується можливістю робити все, що не завдає шкоди іншим. Але відповідно до цього свобода окремої людини не є абсолютною тому, що вона обмежена таким самим станом (свободою) інших людей. Рівність можливостей для всіх – основа свободи.

Кожний громадянин має право вимагати від держави захисту своїх прав і свобод відповідно до наявних міжнародних стандартів та чинного національного законодавства [12].

В Україні згідно зі ст. 32 Конституції гарантується судовий захист прав і свобод кожному громадянину. Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. передбачає функціонування в системі судів загальної юрисдикції місцевих адміністративних судів, які розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юстиції).

Приводом оскарження може бути рішення і дії (або бездіяльність) органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також офіційна інформація, що стала приводом для спричинення дії або прийняття рішення, в результаті яких порушено права і свободи громадян. Громадянам у разі порушення їхніх прав гарантується право звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відсутність результатів на звернення у всі національні засоби правового захисту громадянина дозволяє йому і гарантує право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів

міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» судовим органам у сфері місцевого самоврядування відводиться подвійна роль: по-перше, це захист від неправомірних дій державних та інших органів влади, посадових осіб, підприємств та організацій, а також громадських об'єднань, юридичних і фізичних осіб; по-друге, контроль суду при вирішенні питань про відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням, перед державою, а також перед фізичними і юридичними особами.

Особливу роль суд відіграє у гарантіях дії Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і в забезпеченні конституційних прав громадян вибирати і бути обраним в органи місцевого самоуправління. При порушенні цього права суд скасовує незаконний акт органів і посадових осіб та відновлює порушене право.

На сьогодні недостатньо використовуються можливості, надані Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», у сфері захисту місцевого самоврядування шляхом реалізації заходів відповідальності за невиконання питань місцевого значення, прийнятих на місцевих референдумах, зборах, сходах громадян, рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах їхніх повноважень. Не стало практикою щоденного життя вирішення питань відповідальності органів та посадових осіб перед населенням територіальних громад.

Семінари, конференції, слухання з питань місцевого самоврядування, виступи міських голів та їхнє неофіційне спілкування все більше свідчать, що окремі з них працюють тими методами і з мірками, з якими прийшли з певної галузі виробництва, не знаючи, а можливо, і не бажаючи знати основні проблеми діяльності місцевої влади. В цьому плані позитивно-показовим є зарубіжний досвід.

На нашу думку, сучасний міський голова повинен зосереджувати свою увагу на вирішенні проблем публічної діяльності, тобто формуванні іміджу керівника та виконкому, вміло поєднуючи дипломатичну та комунальну політику, будувати добросусідські взаємини і зв'язки з усіма суб'єктами впливу на території населеного пункту, максимально приділяти увагу розв'язанню назрілих питань економічно-соціального розвитку; регулюючій діяльності або зміні норм, що склалися під тиском певних ситуацій, причому відмовитись від адміністративних методів і впровадження системи відповідних стимулюючих чинників для розвитку господарської та підприємницької діяльності; організації адміністративної роботи в

співпраці з апаратом виконкому, відомствами і службами для забезпечення процесів функціонування міських систем; кооперації владних, економічних, організаційних, матеріальних, інтелектуальних та інших ресурсів у загальноміську програму або проект.

Виходячи з вищесказаного, сучасний міський керівник у здійсненні управління повинен цілеспрямовано відходити від методів адміністрування, які застосовуються в основному при реалізації стратегії збереження єдності та однорідності уже сформованих типів організації та господарювання (радянський метод). Освоювати метод проектної діяльності як високоефективний при багатогранності суб'єктів діяльності і людських особливостях, що несуть різні зразки культурних форм життєдіяльності, і його використовують там, де ситуація не зовсім визначена, тобто в динамічних демократичних системах. Організація діяльності в такому разі будується на принципі сумісності, який розглядається як універсальний засіб, і в одному випадку він проявляється як організаційний, в другому – як інтелектуальний, а в третьому – як інвестиційний. Мається на увазі, що в процес проектування включаються представники зацікавлених діяльних груп населення, і в їхній взаємодії, як правило, і знаходяться необхідні для реалізації проекту ресурси. Крім того, такий підхід розширює спосіб представництва громадських та політичних сил, що знімає проблему ізольованості органів влади при прийнятті рішень та дефіциті інвестицій (див., наприклад [7, 49-52]).

Соціальні, технологічні, екологічні й економічні структурні зміни ставлять перед територіальною громадою комплексні завдання, які варто вирішувати не тільки шляхом інвестицій, але і часто шляхом зміни свідомості і ставлення до проблеми (див., наприклад: [7]). В нових умовах перед радою постає завдання – добитися від населення розуміння і сприйняття необхідності та важливості проведення реформ і розв'язання важливих завдань. Як приклад, можна навести створення в місті умов для дбайливого ставлення до дітей, боротьбу з безробіттям молоді, піклування про людей похилого віку, інтеграцію нових переселенців, іноземців і біженців, економію електроенергії, безпеку руху тощо. Необхідно, перш за все, визначити актуальність рішення, тобто наскільки воно потрібне і важливе у даний момент і на даній території, встановити адресатів, виявити можливу реакцію керованої системи на його появу, передбачити можливі негативні наслідки. Тому доцільно за порадою звернутися до тих, на кого це рішення буде розраховане. Це може бути реалізовано відповідним органом шляхом звернення до громадян через

засоби масової інформації з пропозицією надіслати листи, зателефонувати і висловити свою позицію. Цінний досвід з цього питання є у Німеччині, де рада у рамках спеціального «часу запитань» надає можливість ставити будь-які запитання з проблем місцевого життя, виступати з пропозиціями або ініціативами [10, 17].

### Список літератури:

1. Батанов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації [Текст] / О. В. Батанов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 4. – С. 19.
2. Борецька Н.П. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми [Текст] / Н. П. Борецька. – Донецьк: Янтар, 2001. – 352 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.1997 р. – № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http:// www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
4. Закон України «Про органи самоорганізації населення» 11.07.2001р. Електронний ресурс] / Режим доступу: [http:// www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
5. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. №2493.ІІІ. Електронний ресурс] / Режим доступу: [http:// www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
6. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 р. Електронний ресурс] / Режим доступу: [http:// www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
7. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) [Текст] / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1996. – № 30; № 141.
9. Корпань О.В. Світовий досвід організації місцевого самоврядування [Текст] / О. В. Корпань // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 11. – 2000. – С. 160-166.
10. Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг) [Текст]. / Пер. с нем. Р. Кунце. – М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996. – С. 17, 93.
11. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] / А.А. Мишин. – М.: Белые альвы, 1996. – С. 238.
12. Міжнародне публічне право [Текст] // Збірник документів. – Т.1. – М.: Юристь, 1996.
13. Поліпшення якості обслуговування у житловому секторі і стимулювання муніципального розвитку [Текст] // Вісник Фонду Євразія. – 1998. – № 5(10). – С. 8-9.

УДК 321:342.2

**Диновський Дмитро Миколайович,***заслужений працівник освіти України, кандидат педагогічних наук, доцент,  
м. Рівне*

## СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

*У статті досліджується і пропонується механізм синхронізації державного управління та місцевого самоврядування, а також шляхи формування місцевих та регіональних управлінських еліт.*

**Ключові слова:** державне управління, місцеве самоврядування, управлінські еліти, територіальні громади.

*В статье исследуется и предлагается механизм синхронизации государственного управления и местного самоуправления, а также пути формирования местных и региональных управленческих элит.*

**Ключевые слова:** государственное управление, местное самоуправление, управленческие элиты, территориальные общины.

*The article investigated and proposed a mechanism synchronizing state and local governments, and a ways of forming local and regional administrative elites.*

**Key words:** public administration, local government, managerial elite, local communities.

Проблема синхронізації адміністративно-правових та муніципально-правових інститутів має неабияке значення для децентралізації влади в українському суспільстві сьогодення.

Одним з головних принципів у системі соціально-правових та політико-правових цінностей, вироблених людством упродовж віків, на основі якого мають будуватися демократичні форми державної влади, є принцип демократичної децентралізації влади на регіональному рівні, який реалізується через місцеве самоврядування – найпоширенішу форму залучення громадян до управління державними справами на місцях і наближення влади до громади, а отже, й до людини.

Самоврядні традиції в Україні існують з часів Київської Русі (вічова демократія) і були частиною державотворчих процесів, а в добу Козацької держави ці традиції були продовжені як козацькі ради.

Важливо, що Україна – це держава, яка першою в світі прийняла свою власну Конституцію (1710 рік – Конституція гетьмана Пилипа Орлика), в якій підтверджувалося станове самоврядування і було зроблено спробу захистити його від свавілля урядовців та закласти основи сучасного місцевого самоврядування.

Для подальшого розвитку місцевого самоврядування важливе значення мало магдебурзьке право, яке в 1339 році було дароване Галицьким князем Болеславом-Юрієм першому українському місту Сянок. Пізніше магдебурзьке право було надано Львову, Кам'янець-Подільському, Луцьку, Снятину, Житомиру, Києву, Дубну та іншим містам.

«Процес становлення місцевого самоврядування в Україні, який мав свої етапи і відбувався непослідовно, значною мірою стримувався не лише через об'єктивні фактори, а й унаслідок суб'єктивних причин. Тобто через наявність суперечливих, а іноді протилежних підходів стосовно оцінки справжньої політико-правової природи, завдань і функцій місцевого самоврядування, що, звісна річ, не могло не вплинути на вибір пріоритетів і напрямів його реформування» [1].

Проблематика місцевого самоврядування в різних аспектах висвітлювалася в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Ю.П. Битяка, І.П. Бутка, І.А. Грицяка, В.М. Кампа, В.В. Коляйчикова, О.Л. Копиленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, Н.Р. Ніжник, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, О.В. Петришина, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, О.Ю. Пришви, П.М. Рабіновича, М.Ф. Селівона, О.Ф. Скакун, М.О. Теплюка, П.А. Ткачука, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, М.В. Цвіка, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, С.В. Штурхецького, О.Н. Ярмиша та ін.

Водночас наявна територіальна організація влади в Україні характеризується надмірною централізацією державних функцій, що негативно позначається на розвитку регіонів, адже державне управління превалює над місцевим самоврядуванням. Недоліки правового регулювання призвели до дублювання і конкуренції повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Україна все ще не виконує взятих на себе зобов'язань щодо імплементації положень та принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування, які гарантують правову, адміністративну та фінансову автономію територіальних громад, упорядкування їхньої структури в ході реформування адміністративно-територіального устрою держави. Недоліки сучасного адмі-



ністративно-територіального устрою і самої системи місцевого самоврядування останнім часом стали очевидними.

Подальше вдосконалення правового регулювання діяльності територіальних громад і місцевих державних адміністрацій, на нашу думку, має здійснюватися відповідно до концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування, яка повністю відповідає принципам місцевої демократії, проголошеним Європейською хартією про місцеве самоврядування [2].

Міжнародні стандарти місцевої демократії, розроблені і спільно визнані більшістю держав європейського континенту, регулюють не тільки найважливіші питання становлення місцевого самоврядування, а й мають нормативно-правове значення (Європейська Хартія про регіональне самоврядування 1985 р., Європейська Хартія про регіональне самоврядування 1999 р.), а також багатоаспектні питання міжнародної економічної і соціальної співпраці місцевих громад і місцевої влади (Європейська типова конвенція про трансграничну співпрацю 1980 р.), питання участі молоді в функціонуванні місцевої демократії (Європейська Хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті 1994 р.). Крім того, потрібно відзначити зростання ролі такого інституційного органу Ради Європи, як Конгрес місцевої і регіональної влади Європи, що представляє інтереси громад і місцевої влади та самостійно розробляє документи міжнародного характеру, що мають прообрази міжнародних стандартів місцевого самоврядування і можуть бути прийняті державами-членами цієї організації як такі (Європейська Декларація міських прав в 1992 р. і Європейська Хартія урбанізму 1993 р.) [3].

«Однак стосовно питань співвідношення місцевого самоврядування з державним управлінням, то в цій частині є певні прогалини, – вказує В.І. Борденюк, – оскільки переважна більшість робіт є фрагментарними, тобто такими, що не містять системного, комплексного опрацювання цієї проблеми. Зокрема, поза межами відповідних досліджень залишилися питання співвідношення таких явищ, як самоврядування та управління, орган державної влади та орган місцевого самоврядування. А без такого аналізу не можна зрозуміти справжню природу місцевого самоврядування та визначити перспективи його становлення та розвитку» [4].

На регіональному рівні, де функціонують одночасно два центри публічної влади: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень даних органів може виникнути небез-



пека конкуренції їхніх компетенцій. Залишається також проблемою і розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці; ще не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування.

Тому зміст адміністративної реформи полягає в комплексній перестроюванні існуючої в Україні системи державного управління з використанням системно-функціонального підходу, а також в розбудові деяких інститутів державного управління [5].

Проведений аналіз теорії і практики конституційно-правового регулювання державного управління і муніципального самоврядування, ходу адміністративної та муніципальної реформ дає підстави зробити наступні висновки:

1. В Україні розпочався процес формування моделі державного устрою європейської правової, соціальної держави. Для розвитку цього процесу необхідні подальші теоретичні дослідження, спрямовані на розкриття і висвітлення збалансованого механізму поєднання вимог збереження єдності влад та розмежування державного управління з муніципальним самоврядуванням, подальша децентралізація органів виконавчої влади, утвердження та закріплення основоположних принципів громадянського суспільства.

2. Незважаючи на низку прийнятих нормативно-правових актів, спрямованих на проведення в Україні адміністративної та муніципальної реформ, окрім зменшення кількості центральних органів виконавчої влади, змін у чисельності працівників найвищих органів виконавчої влади та створення нових органів, що загалом призвело до збільшення видатків на їхнє утримання, реального реформування системи державного управління і місцевого самоврядування не відбулося.

3. З метою стабільного розвитку українського суспільства та ефективного функціонування держави необхідно забезпечити баланс загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад, ґрунтуючись на засадах унітарності держави та цілісності її території. Слід досягнути оптимального співвідношення між децентралізацією і централізацією влади, забезпечити збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, враховуючи їхні історичні, економічні, політичні, екологічні, географічні й демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

Для забезпечення прав та інтересів регіонів, їх представництва в центральних органах виконавчої влади у процесі підготовки та прийняття законів, інших нормативно-правових актів, при вирі-

шенні найбільш важливих проблем регіонального рівня необхідно законодавчо закріпити обов'язок центральних органів виконавчої влади погоджувати проекти актів, які безпосередньо стосуються розв'язання соціально-економічних проблем конкретного регіону, з обласними державними адміністраціями та обласними радами.

4. Слід сформувати систему законодавчих актів та нормативно-правових документів, які забезпечували б розвиток засад муніципального самоврядування відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування та міжнародно-правових стандартів щодо муніципального самоврядування в аспекті забезпечення прав людини і громадянина. Муніципальна реформа має забезпечити активне впровадження локальної демократії в Україні, упорядкувати зв'язки між центральними органами і владними структурами в регіонах, засоби та методи правового регулювання комунальної власності для розв'язання соціально-економічних проблем регіону, вирішення кадрових питань у системі місцевого самоврядування. Для регулювання правових, організаційних, соціальних і матеріальних умов реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, їхнього правового статусу, порядку і правових гарантій перебування на муніципальній службі необхідно прийняти Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

5. Метою Національної програми «Муніципальна програма України» є забезпечення становлення і розвитку самоврядування місцевих громад, підвищення ефективності управління на місцях та на державному рівні, розвиток сіл, селищ, міст і територій.

Для досягнення цього необхідно вирішити такі основні завдання: об'єднати, адаптувати і гармонізувати муніципальні перетворення з іншими структурними складовими процесу реформування українського суспільства, органічно поєднуючи їх із реформами (політичною, економічною, конституційною, адміністративною, судовою, військовою, податковою, земельною, житловою тощо), які розпочались у державі; створити необхідні умови для процесу муніципальних перетворень і формування розвиненої системи місцевого самоврядування, зокрема: розробити механізм комплексного політико-правового та організаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування, встановити форми взаємодії органів місцевого самоврядування, які ґрунтуються на принципах, сформульованих в Конституції України; створити механізми реалізації економічних (фінансових, майнових, ресурсних) прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією України.

6. Така глибока і масштабна реформа вимагає ретельної підготовки як політичної, так і наукової. Науково-методологічною основою подальших реформ територіальної організації влади, мінімізації помилок та втрат в ході їхнього проведення можуть стати навчальні заклади відповідного профілю, які пропонується утворити в ході реформування та укрупнення закладів освіти за регіональним принципом у східних, південних і західних областях України. Принципово важливим є заснування таких навчальних закладів на регіональному, а не на столичному рівні, в ході реформування системи вищої освіти, об'єднавши факультети, кафедри, обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій.

Заклад освіти має сприяти правовому, методичному та інформаційному забезпеченню реформування територіальної організації влади шляхом підготовки та перепідготовки фахівців для роботи в органах регіональної влади. У процесі навчальної, науково-методичної, просвітницької роботи заклад освіти повинен сприяти реалізації таких стратегічних пріоритетів:

- формування повноцінної системи місцевого і регіонального самоврядування згідно зі стандартами Ради Європи;
- раціоналізація інституційних, правових і територіальних перевтворень в ході адміністративно-територіальної реформи для забезпечення динамічного, збалансованого територіального розвитку;
- забезпечення доступності публічних послуг і реалізація невід'ємного права членів територіальних громад на участь у справах місцевого самоврядування.

Реалізуючи основне завдання – підготовка та перепідготовка фахівців для органів територіальної влади – заклад освіти повинен брати участь:

- у запровадженні принципово нової системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого і регіонального самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств на засадах використання новітніх технологій муніципального менеджменту і соціального управління;
- у просвітницькій роботі серед мешканців населених пунктів з метою поживлення соціально-політичної активності територіальних громад;

– в організації науково-методичного супроводу реформування системи територіальної організації влади, діяльності органів і посадових осіб публічної влади місцевого рівня;

– у реалізації заходів, спрямованих на підвищення рівня правової культури населення, роз'яснення конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також засобів їхнього захисту, повноважень органів публічної влади, розширення мережі юридичних консультацій на громадських засадах для надання безплатної правової допомоги громадянам;

– у залученні населення до вирішення питань місцевого значення через громадські слухання та інші форми безпосередньої демократії.

Події кожної доби пов'язані з іменами, які тією чи іншою мірою їх уособлюють [6]. Саме це визнав перший Президент України Л.М. Кравчук, який зауважив, що «усі реформи, які проводилися в Україні, багато в чому залежали від інтересів конкретних осіб. Зміни мали на меті розширити або звужити обсяги повноважень тих чи інших людей» [7].

Під час круглого столу на тему: «Конституційна Асамблея: питання статусу, порядку формування та діяльності» Л.М.Кравчук висловив свої переконання, що «Конституційна Асамблея, не будучи у складі Верховної Ради, в організмі суперечливого політичного життя, може піднятися над процесом і керуватися інтересами українського народу». Водночас академік Ю.С. Шемшученко зауважив: «Без науки, без серйозних наукових розробок у даній сфері вирішити проблеми навряд чи вдасться» [8].

Хочеться вірити, що молода українська генерація майбутньої доби врахує всі здобутки і прорахунки сучасного державотворення, а результати даного заходу сприятимуть подальшій гармонізації та вдосконаленню державного управління і місцевого самоврядування в Україні.

### **Список літератури:**

1. Борденюк В. І. Місце самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії [Текст] / В. І. Борденюк. – К.: Парламентське видавництво, 2007. – С. 65.
2. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад [Текст] / О. Батанов // Право України. – 1999. – № 5. – С. 29.
3. Диновський Д. М. Проблеми і перспективи адміністративної та муніципальної реформ в державно-правовому будівництві [Текст] / Д. М.

Диновський // Актуальні проблеми державотворення в Україні: Матеріали IV міжвузівської науково-практичної конференції. – Рівне, 2001. – С. 9-10.

4. Борденюк В. І. Зазн. праця. – С. 9.

5. Диновський Д. М. Перспективи адміністративної реформи в українському державотворенні [Текст] / Д. М. Диновський // Україна: ретроспектива і перспектива: збірник наукових праць / Редколегія: В. Цибульський та ін. – К., 1999. – С. 154.

6. Історія України в особах ХІХ–ХХ ст. – К.: Україна, 1995. – С. 450.

7. Кравчук Л. Я проти того, щоб зміни до Конституції приймалися між першим і другим турами президентських виборів // Дзеркало тижня. – 2004. – 11 вересня.

8. УНІАН 22.02.2012 04:41, останні новини, Кравчук: Конституційна Асамблея може піднятися над процесом.

УДК [331.5 : 332.1] : 34

**Сологуб Богдан Євстафійович,**

*начальник відділу організаційної роботи виконавчого апарату Рівненської обласної ради, м.Рівне*

## **ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ЧАСТИНИ 3 СТАТТІ 15 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»**

*У статті визначаються основні аспекти практичної реалізації частини 3 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (щодо вимоги оприлюднення проекту рішення за 20 робочих днів до моменту його розгляду з метою прийняття).*

**Ключові слова:** Закон, доступ до публічної інформації, проект рішення, оприлюднення, інформування громадськості.

*В статье определяются основные аспекты практической реализации части 3 статьи 15 Закона Украины «О доступе к публичной информации» (относительно требования обнародования проекта решения за 20 рабочих дней до момента рассмотрения с целью принятия).*

**Ключевые слова:** Закон, доступ к публичной информации, проект решения, обнародование, информирование общественности.

*The article identifies the main aspects of practical implementation of paragraph 3 of Article 15 of the Law of Ukraine «On Access to Public Information» (the requirement for publication of draft decision 20 days prior to consideration for adoption).*

**Keywords:** law, access to public information, project solutions, publishing, public information.

Згідно зі статтею 34 Конституції України, будь-яка особа має вільний доступ до інформації, тобто право збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [1]. Місцеве самоврядування за суттю свого функціонування є найбільш ефективним механізмом управління територіальною громадою, оскільки право громадян на участь в державному менеджменті найбільш безпосередньо може здійснюватися на місцевому рівні. Саме на цьому наголошує ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування (преамбула) [2].

Місцеві ради є публічними органами, а відтак їхня відкритість у відносинах із громадянами та громадськими організаціями, які їх представляють, прозорість у прийнятті рішень, без сумніву, повинні бути пріоритетними. Згідно з рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи про участь громадян у місцевому суспільному житті, «діалог між громадянами і представниками влади, обраними на місцевому рівні, є важливим для місцевої демократії, оскільки зміцнює законність демократичних місцевих інститутів та ефективність їх дій» [3, 161].

Сама сукупність державних і недержавних суб'єктів влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування, позначаються терміном «публічна адміністрація» [13, 168-169]. У свою чергу, І.Коліушко та В.Тимошук одним із принципів діяльності органів публічної адміністрації визначають відкритість як оприлюднення та доступність для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, надання публічної інформації на вимогу громадян, а також підконтрольність як обов'язковий внутрішній і зовнішній контроль за діяльністю публічної адміністрації [12, 26-27].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає головні принципи, на яких базується місцева самоврядність, зокрема – гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб [6]. По суті, це одні з найголовніших базових критеріїв, через реалізацію яких забезпечується ще один принцип місцевого самоврядування – народовладдя. Адже через отримання оперативної, адекватної та виваженої інформації громадянське суспільство може продукувати ініціативи щодо змін у проектах нормативно-правових актів, які приймає відповідний колегіальний орган.

Зокрема, з цією метою Верховна Рада України прийняла Закон «Про доступ до публічної інформації», який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес [4].

Слід зазначити, що набуття чинності даного Закону стало причиною суттєвих змін у діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується і Рівненської обласної ради.

Так, на виконання положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» (пункт 5 частини першої статті 14) у виконав-

чому апараті Рівненської обласної ради був створений відділ доступу до публічної інформації, захисту персональних даних та роботи зі зверненнями громадян (рішення обласної ради від 23 грудня 2011 року №491) [9]. До створення вказаного відділу відповідальним структурним підрозділом виконавчого апарату був визначений відділ аналітично-інформаційної роботи та контролю.

В обласній раді було облаштовано місце для роботи запитувачів з документами чи їхніми копіями (пункт 4 частини першої статті 14 вказаного Закону), розпорядженням голови обласної ради від 25 липня 2011 року №248 було прийнято розмір фактичних витрат на копіювання та друк копій документів (на вимогу статті 21 Закону) [10].

За період з часу введення в дію Закону виконавчий апарат надав відповіді на 50 інформаційних запитів. Зокрема, вони стосувалися стану співпраці обласної ради з міжнародними фондами та громадськими організаціями; надання інформації про голову та заступників обласної ради; щодо вакантних посад у виконавчому апараті обласної ради; щодо фінансування релігійних організацій; щодо прийняття обласною радою рішень, які стосуються управління об'єктами спільної власності міст, сіл, селищ області; щодо надання протоколів пленарних засідань сесій обласної ради шостого скликання; щодо документообігу обласної ради; щодо переліку обласних програм; щодо звітів про фінансово-господарську діяльність газети «Вісті Рівненщини» та ін. Запитувачами інформації були як фізичні особи, так і громадські організації, наприклад: Рівненське агентство журналістських розслідувань, ТЗОВ «Телерадіокомпанія «Міст ТВ», Рівненська обласна організація Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «ОПОРА», громадська організація «Незалежна асоціація журналістів», благодійний фонд «Соціально-культурна ініціатива», ТЗОВ «Рівнетеплоенерго».

На нашу думку, доволі спірними є положення частини 2 статті 22 Закону, згідно з якими неправомірною відмовою на інформаційний запит вважається відповідь про те, що вказана інформація може бути отримана запитувачем із загальнодоступних джерел, наприклад, на сайті ради. З досвіду надання відповідей на інформаційні запити, зазначимо, що цим некоректно користуються деякі громадські організації. Приміром, подаючи запит щодо отримання інформації про те, які рішення приймалися обласною радою щодо певної галузі впродовж останніх трьох скликань, запитувач інформації змушує виконавчий апарат обласної ради систематизувати перелік прийнятих рішень, який розміщений на офіційній Інтернет-сторінці



обласної ради. Натомість запитувач інформації міг би зробити це і власними силами.

Ще однією суперечливою нормою є положення частини 3 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття» [4]. Рішенням Рівненської обласної ради від 22 липня 2011 року №340 були внесені зміни та доповнення до Регламенту Рівненської обласної ради шостого скликання, згідно з якими вказаний документ приведений у відповідність до вимог частини 3 статті 15 Закону [8].

Зокрема, пункт 3 статті 2.22 Регламенту після відповідних змін передбачає, що «проекти рішень обласної ради оприлюднюються їх розробниками у порядку, визначеному Законом України «Про доступ до публічної інформації», не пізніше як за 20 робочих днів до дати розгляду відповідного проекту рішення на пленарному засіданні обласної ради, або подаються у виконавчий апарат обласної ради в електронному вигляді не пізніше 25 робочих днів до дати розгляду відповідного проекту рішення на пленарному засіданні обласної ради для оприлюднення їх на офіційному сайті обласної ради [www.oblrada.rv.ua](http://www.oblrada.rv.ua)» [8].

З теоретичної точки зору, процедура оприлюднення проекту рішення, яке подається на розгляд відповідної ради, є доцільною, оскільки дає можливість громадськості ознайомитися із пропонованим проектом нормативно-правового акта, а отже, через своїх представників у раді або відповідних розробників документа внести певні зміни. Однак практичний аспект реалізації цієї статті, особливо в частині вимоги щодо термінів оприлюднення, вказує на певну недосконалість норми.

У першу чергу слід зауважити, що механізм і вимоги щодо терміну оприлюднення проекту рішення частково повторюють процедуру, яка стосується проектів регуляторних актів, які приймаються відповідною радою. Згідно із положеннями Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» зауважимо: цей Закон спрямований на зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод на розвитку господарської діяльності (стаття 1) [5]. Регуляторний акт – це прийнятий уповноваженим регуляторним органом (одним із яких виступає і обласна рада) нормативно-правовий

акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Щодо регуляторного акту термін оприлюднення для суспільного обговорення перед його прийняттям встановлюється на рівні не менш ніж один місяць (стаття 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») [5]. Тобто вимога частини 3 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» фактично прямо корелює з вимогою щодо термінів оприлюднення регуляторного акта та інших проектів рішень, які приймаються радою.

Однак нормативно-правові акти, які приймає рада, мають різний характер і неоднорідну мету свого затвердження. Наприклад, вимога оприлюднення за 20 робочих днів для Стратегії розвитку області чи програм соціально-економічного характеру, які передбачають тривалу дію, виділення бюджетних коштів та безпосередній вплив на життєдіяльність певних галузей усього регіону, має достатню мотивацію з точки зору прозорості у роботі представницьких органів влади.

Але є рішення, які опрацьовуються як депутатами, так і фахівцями, і щодо них застосовувати цю норму – дріб'язково. Наприклад, це стосується рішень про списання матеріальних цінностей, які перебувають на балансі комунальних закладів/установ і якими списуються малоцінні предмети. Тим паче, що Типова інструкція про порядок списання майна бюджетних установ, затверджена наказом Державного казначейства від 29 листопада 2010 року №447, втратила свою чинність 21 листопада 2011 року, і вся деталізована процедура списання на даний час прописується безпосередньо у рішенні обласної ради. Процес списання в комунальних закладах йде постійно, і вимога настільки завчасного оприлюднення рішень призводить до того, що їхня кількість зростає: за час, який відводиться на виконання вимоги про 20-денне оприлюднення проекту рішення до моменту його розгляду з метою прийняття, у закладів з'являються нові матеріальні цінності, які потребують списання.

Окремо варто сказати про застосування частини 3 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо прийняття рішень про обласний бюджет на рік та зміни до нього. Вказана норма, з одного боку, перешкоджає головним розпорядникам коштів оперативно коригувати фінансове забезпечення галузі, а проект рішення, оприлюднений згідно з вимогами Закону, некоректно корелює із самим відповідним рішенням, яке затверджується радою.

Для прикладу візьмімо рішення обласної ради від 23 грудня 2011 року №496 «Про внесення змін до обласного бюджету на 2011 рік».

Згідно з розпорядженням голови Рівненської обласної ради від 7 листопада 2011 року №350 чергова восьма сесія обласної ради була скликана з 9 грудня, проведення пленарного засідання – 23 грудня 2011 року [11]. Відтак останній день для оприлюднення проектів рішень – 26 листопада (20 робочих днів до дати прийняття). Відповідно, проект рішення «Про внесення змін до обласного бюджету на 2011 рік» був оприлюднений на сайті обласної ради у встановлені строки. Однак бюджетний процес наприкінці року має свою специфіку: головні розпорядники коштів з метою ефективного та повного їх використання, недопущення заборгованостей з першочергових виплат вносять зміни до раніше затверджених призначень, а отже, зміни до проекту рішення вносяться ледве чи не до останнього дня до його затвердження. Відтак з часу свого оприлюднення до часу прийняття рішення «Про внесення змін до обласного бюджету на 2011 рік» у проект рішення було внесено чимало змін (через рекомендації постійних комісій обласної ради). А отже, питання, наскільки об'єктивно громадськість була проінформована про пропонувані зміни до бюджету, відкрите для обговорення. Натомість, на нашу думку, за умов, коли б термін оприлюднення проекту рішення був би законодавчо зменшений, кількість змін до проекту рішення (в тому числі за рекомендаціями постійних комісій) можна було б мінімізувати. А відтак – надавати громадськості більш точну інформацію. У той же час, згідно з роз'ясненням Комітету з питань свободи слова та інформації, Закон України «Про доступ до публічної інформації» не зобов'язує обласну раду оприлюднювати висновки та рекомендації постійних комісій, у тому числі – й ті, якими вносяться зміни до проектів рішень. Тобто законодавчо механізм інформування громадськості про зміни у вже оприлюдненому проекті рішення не встановлений.

Не менш суперечливою частина 3 статті 15 Закону є у застосуванні і щодо прийняття бюджету на наступний рік. Згідно з Бюджетним кодексом України, місцеві бюджети повинні бути затверджені відповідними радами у двотижневий термін з часу оприлюднення Державного бюджету на наступний рік. Таким чином, фактично неможливо забезпечити виконання вимог оприлюднення проекту рішення згідно вимог Закону «Про доступ до публічної інформації». І це при тому, що головний фінансовий документ області апriorі повинен бути у фокусі зацікавлення суспільства. Зрештою, саме для прозо-

рості фінансово-фіскальної політики значною мірою і приймався відповідний Закон. Вбачаючи у цьому правову колізію, Рівненська обласна рада звернулася до профільного Комітету Верховної Ради – з питань свободи слова та інформації, – за роз’ясненням. Згідно з відповіддю Комітету, положення статті 15 не застосовується, якщо наявні якісь обмеження іншого характеру (в даному випадку – обмеження двотижневого прийняття місцевого бюджету згідно Бюджетного кодексу). Однак цього в законі не прописано, а отже, становить правову прогалину.

Також у застосуванні норми оприлюднення проекту рішення за двадцять робочих днів ми вбачаємо обмеження прав депутатської діяльності. Згідно із Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», кожен депутат має право вносити на розгляд ради проект рішення [7]. Існують проблеми суспільного характеру, які потребують нагального вирішення, натомість депутат чи постійна комісія обмежена у праві вносити це питання на розгляд чергової сесії. Адже згідно з роз’ясненням профільного Комітету, поза визначеною Законом процедурою можна вносити тільки проблеми, які становлять надзвичайний характер. Відтак рекомендації постійної комісії щодо внесення в порядок денний чергової сесії певного проекту рішення не можуть бути виконані, адже не можуть бути дотримані вимоги оприлюднення.

Підсумовуючи, можна сказати, що механізм, пропонований Законом України «Про доступ до публічної інформації», загалом сприяє зростанню прозорості у роботі органів влади, зокрема – органів місцевого самоврядування. Однак деякі процедурні умови вказаного Закону, зокрема, в частині термінів попереднього оприлюднення проектів рішень з метою прийняття, на нашу думку, варто було б переглянути. Адже їхнє застосування на практиці загрожує недостатньою якістю підготовки проектів рішень органів представницької влади, оскільки для їх розробки часто потрібні оперативні дані економічного, соціального та правового характеру. До того ж, значний термін попереднього оприлюднення, який вимагає Закон, задалегідь часто провокує на внесення значної кількості поправок до проекту рішення – причому цілком виправданими з точки зору законодавства процедурами – насамперед через рекомендації постійних комісій.

Без сумніву, шлях адекватної комунікації між органами місцевого самоврядування і громадськістю обов’язково повинен передбачати участь суспільства в підготовці та прийнятті рішень, які без-

посередньо стосуються інтересів громади. Медіатором, який його забезпечуватиме, вбачаємо засоби масової інформації та громадські організації. Тим паче, що Закон «Про доступ до публічної інформації» надає чимало інструментів для цього.

Відтак з метою оптимізації роботи органів представницької влади, надання суспільству якісної, оперативної інформації вбачаємо за доречне зменшити термін оприлюднення проектів рішень, як це передбачено частиною 3 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до 15 календарних днів до дати їх прийняття на пленарному засіданні ради.

### Список літератури:

1. Конституція України [Текст]: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Міністерство юстиції України. Офіційне видання, 1996. – 124 с.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування. – К.: Парламентське видавництво, 2007. – С.11-19.

3. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи REC (2001) 19 про участь громадян у місцевому суспільному житті [Текст] // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування. – К.: Парламентське видавництво, 2007. – С.160-171.

4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року №2939-VI [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №32. – Ст. 314.

5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року №1160 [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – №9. – Ст. 79.

6. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст]: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170

7. Про статус депутатів місцевих рад [Текст]: Закон України від 11 липня 2002 року №93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №40. – Ст. 290.

8. Про внесення змін і доповнень до Регламенту обласної ради шостого скликання: Рішення Рівненської обласної ради від 22 липня 2011 року №340 // <http://oblrada.rv.ua/gubric198/363/> – Загол. з екрана.

9. Про внесення змін до рішення обласної ради від 24.11.2010 №10 «Про виконавчий апарат Рівненської обласної ради шостого скликання»: Рішення Рівненської обласної ради від 23 грудня 2011 року №491 // <http://oblrada.rv.ua/gubric198/566/> – Загол. з екрана.

10. Про затвердження норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію: Розпорядження голови Рівненської обласної ради від 25 липня 2011 року №248 // <http://oblrada.rv.ua/rubric274/233/> – Загол. з екрана.

11. Про скликання восьмої сесії обласної ради шостого скликання: Розпорядження голови Рівненської обласної ради від 7 листопада 2011 року №350 // <http://oblrada.rv.ua/rubric274/239/> – Загол. з екрана.

12. Ефективна публічна адміністрація [Текст]/ І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2006. – 32 с.

13. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В.Я.Малиновський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

УДК: 352.07.072.3.075

**Живодьор Катерина Яківна,***головний спеціаліст організаційного відділу Рівненської районної ради, м. Рівне*

## **ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

*Взаємодія між місцевими органами державної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох чинників. Однак найсуттєвіший вплив справляють конституційно-правові засади влади на місцях, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільні територіальні основи та об'єкти управлінської діяльності, функціональні особливості, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.*

**Ключові слова:** *виконавча влада, публічна влада, модель організації державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.*

*Взаимодействие между местными органами государственной исполнительной власти и местным самоуправлением в Украине зависит от многих факторов. Однако наиболее существенное влияние оказывают конституционно-правовые основы власти на местах, политика децентрализации и деконцентрации власти, общие территориальные основы и объекты управленческой деятельности, функциональные особенности, социальный характер государства, а также установленная система местного управления.*

**Ключевые слова:** *исполнительная власть, публичная власть, модель организации государственной власти, органы местного самоуправления.*

*The nature of the interaction between the local executive authorities and local self-government in Ukraine depends on many factors. However, the most significant impact have a constitutional and legal framework for local authorities, the policy of decentralization and deconcentration of power, unity and territorial basis of the objects of management, functional features, the social character of the state and the established system of local governance.*

**Key words:** *executive power, public authority, model of organization executive power, local governments.*

Сьогодні в українських наукових юридичних колах вже сформовано сучасний погляд на місцеве самоврядування як елемент

громадянського суспільства, форму організації публічної влади недержавного походження. З прийняттям чинної Конституції України та законів «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» взаємовідносини між підсистемами публічної влади на місцях отримали досить міцну правову основу. Однак проблема оптимізації взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування досі є однією з найгостріших.

Вирішення означених питань є важливою складовою адміністративно територіальної та муніципальної реформ. Зокрема, потребують удосконалення форми і методи взаємодії між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, залишається невирішеною проблема делегованих повноважень, зберігає гостроту питання приведення системи органів публічної влади на місцях у відповідність до міжнародних (насамперед європейських) стандартів.

Делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування не порушує автономії місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом з тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще будь-яких структур державної виконавчої влади, особливо на первинному рівні адміністративно-територіального поділу держави.

Однією з особливостей української моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються не тільки для здійснення контролю-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а й перебирають на себе основний обсяг повноважень із здійснення управління відповідними територіями, зокрема, районами і областями. Згідно з Конституцією районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, проте без власних виконавчих органів, функції яких відповідні ради вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям. Це призводить до виникнення однієї з найскладніших проблем – розмежування функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [1].

Характер взаємовідносин між місцевими органами державної виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить



від багатьох чинників. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст цих взаємовідносин справляють конституційно-правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Безперечно, головна причина проблем, що постають у взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, полягає у недосконалості чинного законодавства України, що регулює їхню діяльність. Це досить яскраво ілюструє аналіз норм законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» в частині, якою визначаються повноваження органів місцевого самоврядування та держадміністрацій. Неважко помітити, що багато повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій збігаються, що призводить до виникнення конфліктів між ними через різне розуміння меж здійснення функцій та повноважень. Такі проблеми постають у відносинах між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами [2].

Акти Президента України і Кабінету Міністрів України доповнюють окремі положення згаданих законів, пристосовуючи структуру місцевих органів виконавчої влади до нових потреб державного управління.

Слід зазначити, що навіть найдосконаліше законодавство не виключає компетенційних суперечок між місцевими органами державної влади та органами самоврядування. Найефективнішим засобом вирішення компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з даного приводу.

Сьогодні Конституційний Суд має право тлумачити Конституцію та закони України, а з часом може стати важливим джерелом розмежування функцій і повноважень між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. Він здійснює контроль актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради АРК, і в тому числі щодо розмежування функцій і повноважень влади на місцях. Самі місцеві адміністрації чи органи місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду з

приводу своїх спорів, але можуть направляти до нього подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції та законів.

Важливу роль у розв'язанні проблемних питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування відіграє Президент України. Так, починаючи майже від самого проголошення незалежності України, при президентах України діяли різні консультативно-дорадчі органи, що опікувалися питаннями оптимізації взаємодії місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: Рада регіонів та Координаційна рада з питань місцевого самоврядування, Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів і місцевого самоврядування, Комісія з питань адміністративно-територіального устрою та інші. За підтримки Президента України було створено Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України.

Указом Президента України № 241/2008 від 20 березня 2008 р. було затверджено Положення про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Цей орган став спадкоємцем попередніх інституцій і увібрав більшість їхніх функцій із урахуванням сучасних вимог та особливостей [3].

Однак слід зауважити, що попередні консультативно-дорадчі органи на практиці виконували суто політичну роль та не мали вирішального впливу на створення необхідних умов для розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, а лише призводили до погоджених дій з окремих питань їхнього функціонування.

Мається на увазі, що персональний склад цих органів формується переважно згори, які очолюють центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, є головами великих міст країни. Це в багатьох випадках формалізує діяльність цього органу. Важливо, щоб у цьому органі були ширше представлені сільські, селищні і міські (міст районного значення) голови, депутати місцевих рад [4, 6].

Підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не може бути досягнуто без створення якісної правової основи їхнього функціонування. Саме на законодавчому рівні має бути закріплено механізм взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, процедури передачі й реалізації делегованих повноважень.

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має здійснюватися на основі принципів, закріплених у Конституції України та конкретизованих у чинному законодавстві.

Першу групу таких принципів становлять засади конституційного ладу України: принципи народного і державного суверенітету, демократизму, унітаризму, визнання і гарантованості місцевого самоврядування, соціальної, правової держави, законності, гласності тощо.

Друга група загальних принципів також стосується організації діяльності майже всіх органів публічної влади, але не має ознак, притаманних основам конституційного ладу України: професіоналізм (компетентність), економічність, ефективність, самостійність, рівний доступ громадян до державної та муніципальної служби, поєднання виборності та призначуваності, колегіальності та єдиначальності, поєднання державних і місцевих інтересів, єдність і цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних цінностей тощо.

Спеціальні принципи стосуються виключно взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування і не можуть без суттєвого коригування застосовуватися до інших органів публічної влади. До них слід віднести принципи: правової організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; належний контроль з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень виконавчої влади, законодавче забезпечення механізму цивілізованого розв'язання конфліктів, взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення, ефективності взаємодії, паритетності взаємовідносин, взаємного контролю за виконанням делегованих повноважень, наукової організації взаємодії, багатоманітності форм і методів взаємодії, ефективності та економічності взаємодії, відповідальності тощо.

У цілому принципи взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування складають систему. Вони діалектично пов'язані між собою і для досягнення високих результатів мають втілюватися тільки в комплексі.

Розмежування повноважень на місцевому рівні слід здійснювати шляхом визначення переліку сфер суспільного життя, які доцільно віднести до компетенції місцевого самоврядування, залишивши вирішення інших питань за місцевими держадміністраціями. Крім виключних повноважень кожної зі сторін, слід обов'язково викремити й сфери спільної дії. До того ж слід виходити з принципу субсидіарності й намагатися передати у відання місцевого самоврядування максимально можливе коло справ, підкріпивши його необхідною фінансовою основою. При цьому необхідно додержуватися правила: влада більш високого територіального рівня може втручатися у сферу влади більш низького рівня лише тією мірою, якою остання продемонструвала свою неспроможність.

У перспективі систему регіональної влади необхідно реформувати не стільки в напрямі розподілу повноважень, скільки в напрямі радикальної зміни в самій системі організації публічної влади на місцевому й регіональному рівнях, що супроводжується зміною юридичної природи обласних і районних рад, створенням виконавчих органів обласних і районних рад, зміною статусу обласних державних адміністрацій. При цьому доречно використати позитивний досвід організації регіональної влади в європейських країнах, зокрема, модель адміністративного устрою і структуру регіонального адміністрування у Франції, Італії та Польщі, які досягли суттєвих успіхів на цьому шляху протягом 70-90-х років ХХ ст. [5, 118].

Обласні та районні держадміністрації мають перетворитися на представництва державної влади (президента, уряду) на місцях, на органи, що здійснюють контрольно-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечують виконання в межах регіону загальнодержавних функцій виконавчої влади, які не можуть бути передані органам місцевого самоврядування.

Наділення районних і обласних рад правом утворювати власні виконавчі комітети, функціонування на цьому рівні структур центральної виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій, що матимуть свій окремий апарат, забезпечать «локальний поділ влади», утворення дієвої системи місцевого самоврядування із самостійними повноваженнями, в межах яких можливо реально управляти територією, поєднуючи загальнодержавні, регіональні та місцеві інтереси [6].

Але жорстке розмежування повноважень для вирішення питань місцевого значення і державних повноважень неможливе. Завжди залишатиметься сфера справ «прикордонної зони», в межах якої

органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування «приречені» на тісну взаємодію на принципах взаємозамінюваності та взаємодоповнюваності.

Тож існують і інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Так, наприклад, компетенційні суперечки можна погоджувати на різних нарадах, у спеціально створених комісіях, через особисті контакти представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Перспективним слід визнати і спосіб укладення договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних сферах суспільного життя. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укладати договори, що можуть конкретизувати відповідно до закону їхні взаємні права та обов'язки [7].

Сьогодні вже мають місце приклади взаємодії між місцевими держадміністраціями і місцевим самоврядуванням, що базуються на чіткій науковій методології і втілюються в різноманітних організаційно-правових формах. Це і розробка стратегій регіонального розвитку і укладення програм соціально-економічного та науково-технічного розвитку окремих територій. При цьому відповідні органи влади мають творчо підходити до наявних форм і методів взаємодії, зважаючи на місцеві особливості.

Подальше вдосконалення форм і методів взаємодії місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування має відбуватися в межах адміністративної та муніципальної реформи за напрямками, передбаченими Державною стратегією управління місцевим і регіональним розвитком.

Бажано, щоб у таких законах одразу ж визначалося, в якій саме спосіб означені органи мають приймати спільні рішення, тобто слід чітко визначати як матеріальну, так і процесуальну сторону питання.

### **Список літератури:**

1. Майданник О. В., Майданник О.О. Конституційний статус місцевих рад і його подальший розвиток в законодавстві України [Текст] / О.В. Майданник // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства. Збірник наукових праць. – Вип. 2. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 94-104.
2. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування [Текст] / В. Шаповал // Право України. – 2002. – №3. – С. 48-54.
3. Нижник Н. Мосов, С. Про співвідношення державного управління і виконавчої влади [Текст] / Н. Нижник // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4 – С. 23-29.

4. Куйбіда В. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / В. Куйбіда. – К., 2004. – 431 с.

5. Борденюк В. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління [Текст] / В. Борденюк // Право України, 2002., № 12. – С. 118-122.

6. Карнаух В. Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні [Текст] / В. Карнаух // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 118-124.

7. Закон України „Про місцеві державні адміністрації” від 9.04.1999 р. [Текст] // Відомості Верховної Ради. – 1999.– №20-21.

УДК 327:341.3

**Козаченко Анна Олександрівна,**  
*магістр документознавства та інформаційної діяльності, Національний університет «Острозька академія», м. Острог*

## **НЕТАРИФНЕ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МИРОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ УЧАСТІ УКРАЇНИ В МИРОТВОРЧИХ ОПЕРАЦІЯХ НА ТЕРИТОРІЇ КОЛИШНЬОЇ ЮГОСЛАВІЇ**

*Стаття є результатом аналізу особливостей, суперечностей та перспектив нетарифного державного регулювання миротворчої діяльності України на території колишньої Югославії.*

**Ключові слова:** *нетарифне державне регулювання, міжнародні миротворчі операції, територія колишньої Югославії.*

*Статья является результатом анализа особенностей, противоречий и перспектив нетарифного государственного регулирования миротворческой деятельности Украины на территории бывшей Югославии.*

**Ключевые слова:** *нетарифное государственное регулирование, международные миротворческие операции, территория бывшей Югославии.*

*This paper is the result of analysis features, differences and perspectives of non-tariff regulation of public peacemaking activity of Ukraine on the territory of former Yugoslavia.*

**Key words:** *non-tariff regulation, international peacekeeping operations, the territory of former Yugoslavia.*

XXI ст. визначає участь в миротворчій діяльності як важливу складову зовнішньої політики будь-якої демократичної держави. Не є винятком і Україна, яка розглядає участь в миротворчих операціях не тільки як внесок у справу розбудови миру, а й як один із показових чинників авторитету держави на міжнародній арені. Однак авторитетність є поняттям нестабільним, оскільки залежить від послідовності та неупередженості зовнішньої політики держави, відданості принципам демократії й верховенства вітчизняного та міжнародного права. В юрисдикції вищезазначених факторів авторитетності лежить нетарифне державне регулювання, що на-

самкінець повинно втілюватися в завдання національного масштабу зовнішньої політики України шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства згідно із загально визнаними принципами та нормами міжнародного права.

Стабільність ситуації на території колишньої Югославії й досі має велике значення для безпеки України. Остання, не будучи суб'єктом, що формує геополітичний простір навколо себе, а скоріше за все, є об'єктом великої політики і масштабних процесів, що розгорталися у новій Європі, не була вільною у визначенні власного ставлення до процесів, що відбувалися на Балканах. Адже Україна сама переживала процес визнання і становлення. До того ж курс на дезінтеграцію Союзної Федеративної Республіки Югославія збігся з курсом на розвал імперського СРСР. Відтак протягом 1991 р. – періоду кульмінації кризи в Югославії та початку її розпаду – Україна не втручалася в розвиток подій на Балканах.

Наразі в миротворчому стажі України – 20 років. Однак вона й досі залишається об'єктом великої політики. Простір колишньої Союзної Федеративної Республіки Югославія був першим серйозним і тривалим досвідом участі України в миротворчих місіях. Цей досвід показав, що в Україні є чимало прогалин, які слід заповнити чи доопрацювати як на законодавчому, так і виконавчому рівнях. До вирішення останніх слід підходити комплексно. І однією із важливих складових цього комплексу повинна стати реалізація конструктивної, послідовної й виваженої регуляторної політики в сфері миротворчої участі України в справі розбудови миру, якій наразі надають недостатньо уваги. У цьому, власне, й полягає *актуальність проблеми дослідження*. Адже для того, аби удосконалити регуляторну політику, слід для початку визначити місця, які потребують реформування шляхом аналітичного опрацювання. Здійснювати такий аналіз доцільно на основі конкретної миротворчої участі, у нашому випадку – це буде участь українських миротворців у справі розбудови миру на території колишньої Югославії.

*Метою дослідження* буде аналітичне опрацювання стану нетарифного державного регулювання миротворчої діяльності України на території колишньої Югославії задля, *в перспективі*, визначення точок недоопрацювання, реформування яких вимагає процес перетворення інтеграції України як в міжнародну миротворчу спільноту зокрема, так і в євроінтеграцію загалом. Оскільки політика органів державної влади щодо оптимізації державного регулювання



діяльності українських миротворчих контингентів має потенціал для його вдосконалення завдяки застосуванню комплексу науково обґрунтованих механізмів, напрямів, методів, форм, прийомів, організаційно-штатної структури та інструментів державно-управлінської діяльності. Реалізація висновків дослідження може сприяти підвищенню ефективності функціонування системи міжнародного військового співробітництва.

*Представленість досліджень* щодо державного управління миротворчою діяльністю України на території колишньої Югославії характеризується передусім оглядовим характером. Зокрема, Мельник О.М. розглядав державне регулювання діяльності українських миротворчих контингентів через дослідження генезису та його тенденцій розвитку. У свою чергу, Мельник О.М. зазначає, що питанням вибору та використання важелів державного управління у забезпеченні національної безпеки України в контексті миротворчої діяльності займалися: В.Д.Бакуменко, В.Ю.Богданович, В.М.Князева, В.І.Луговий, С.В.Майборода, В.П.Мегедя, Н.Р.Нижник, Я.Ф.Радиша, В.М.Рижих, Г.П.Ситник, В.О.Шамрай, які підкреслюють, що XXI ст. має стати епохою наукового державного управління.

*Новизна дослідження* полягає у розробці наукових положень та отриманні нових висновків у галузі державного управління та міжнародних відносин не через оглядовий аналіз державного регулювання миротворчості України загалом, а внаслідок аналітичного опрацювання нетарифного державного регулювання миротворчої участі України на основі критичного огляду участі в розв'язанні конкретного конфлікту, зокрема, на території колишньої Югославії.

*Методологічне і загальнонаукове значення дослідження* полягає у тому, що його інформаційний вміст може стати однією з підстав для успішної реалізації нетарифного державного управління шляхом забезпечення регуляторної політики у сфері миротворчості, що може слугувати одним із факторів запоруки успіху вдалого позиціонування України як країни-миротворця на міжнародній арені.

Для розкриття суті державного регулювання миротворчої діяльності України на території колишньої Югославії слід спочатку з'ясувати дефініцію базових понять, які згодом дозволять нам розкрити суть дослідження, оцінивши атрибути регуляторної політики участі України в миротворчих операціях на території колишньої Союзної Федеративної Республіки Югославія.

Отож під поняттям *нетарифного державного управління* розуміють процес діяльності органів державної влади, який спрямований

на регулювання суспільних відносин шляхом зовнішнього і матеріального впливу на них через захист життя, здоров'я, майна, охорону довкілля шляхом виконання контрольних та наглядових функцій державного управління [3].

Під *миротворчими операціями на території колишньої Югославії* вважатимемо міжнародні дії або заходи, які здійснюються за рішеннями РБ ООН відповідно до Статуту ООН, ОБСЄ, інших регіональних організацій, що несуть відповідальність у сфері підтримання міжнародного миру і безпеки. Також згідно з положеннями глави VIII Статуту ООН, так само дії і заходи багатонаціональних сил, що створюються за згодою РБ ООН з метою запобігання виникненню міждержавних або внутрішніх конфліктів; врегулювання або створення умов для врегулювання міждержавних, а також внутрішніх конфліктів за згодою сторін конфлікту або з використанням примусових заходів за рішенням РБ ООН, що може включати, зокрема, спостереження і контроль за додержанням угод про припинення вогню та інших ворожих дій, роз'єднання сторін, які конфліктують, роззброєння і розформування їхніх підрозділів, виконання інженерних та інших робіт; надання гуманітарної допомоги населенню, яке постраждало внаслідок міждержавних або внутрішніх конфліктів; виконання міліцейських (поліцейських) функцій із забезпечення безпеки і додержання прав людини; надання допомоги у подоланні наслідків конфліктів; усунення загрози миру, порушень миру чи акту агресії; пов'язані з розпадом СФРЮ на самостійні держави: федерацію Сербії і Чорногорії, Боснію і Герцеговину, Словенію, Хорватію і Македонію [5].

*Хронологічними рамками* державного управління участі України у справі розв'язання конфлікту на території колишньої Югославії буде часовий проміжок 1992-2004 рр. Адже саме за цей період в контексті миротворчої діяльності на території колишньої Югославії було реалізовано наступних 8 миротворчих місій:

1. Миротворчі операції Сил ООН з охорони (UNPROFOR) (липень 1992 р. – 1995 р.) у Боснії.
2. Операція ООН з встановлення довіри в Хорватії (ОООНВД) – березень 1995 – січень 1996 рр.
3. Сили превентивного розгортання ООН в колишній югославській республіці Македонія (СПРООН) – березень 1995 – лютий 1999 рр.
4. Місія ООН в Боснії і Герцеговині (МООНБГ) – грудень 1995 – 2002 рр.

5. Тимчасова адміністрація ООН для Східної Славонії, Баранї і Західного Срема в Хорватії (ТФОООНСС) – січень 1996 – грудень 1998 рр.

6. Місія спостерігача ООН на Превлакському півострові в Хорватії (МСОООНПП) – січень 1996 – грудень 2002 рр.

7. Група ООН з підтримки громадянської поліції (ГППОООН) в Хорватії (Придунайський район) – січень 1998 – жовтень 1998 рр.

8. Місія ООН зі справ тимчасової адміністрації в Косово (Югославія) – червень 1999 р. – до цього часу [8].

Численною є кількість й інших міжнародних миротворчих операцій, в яких і до сьогодні беруть участь українські військові підрозділи, а отже, висока ймовірність їхнього подальшого активного використання потребує наукового обґрунтування системи державного регулювання діяльності українських миротворчих контингентів.

Законодавчими і нормативно-правовими актами, що регламентують міжнародне співробітництво Збройних сил України, регулюють питання підготовки, направлення та проходження служби особами офіцерського складу, прапорщиків і мічманів у складі миротворчих контингентів та миротворчого персоналу за кордоном, є: Конституція України; закони України: «Про національну безпеку України», «Про Збройні сили України», «Про оборону України», «Про порядок направлення підрозділів Збройних сил України до інших держав», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про розвідувальні органи України»; «Про загальний військовий обов'язок і військову службу», «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях», відповідні укази Президента України, накази міністра оборони України та міжнародні угоди і домовленості. Безпосередньо проведення операцій з підтримання миру регулюється правом міжнародної безпеки, яке є окремою галуззю міжнародного права.

Системно-аналітичне опрацювання офіційних документів та інших літературних джерел, в яких розглядаються питання участі України в міжнародних місіях, дає підстави стверджувати, що значна увага в міжнародному військовому співробітництві приділяється встановленню та розвитку стабільних відносин у рамках особливого партнерства НАТО й України. Однією з причин чого є ключова роль Північноатлантичного Альянсу у системі євроатлантичної безпеки. Від часу підписання у липні 1997 році Мадридської Хартії про особливе партнерство між Україною та НАТО відносини між ними вийшли на якісно новий рівень. Логічним кроком на шля-

ху подальшого розвитку відносин стало затвердження в 1998 році державної програми співробітництва України з НАТО на період до 2001 р. Відповідно до переліку визначених у ній низки заходів на Збройні сили України їх припадає понад 60%. Це безпосередньо сприяло зміцненню зовнішніх гарантій національної безпеки України, створенню умов для активного входження нашої держави в міжнародні структури безпеки.

На думку Мельника О.М., відповідно до проведеного ним аналізу, виявлено, що для досягнення максимально ефективного рівня національної безпеки Україна дотримується принципу використання механізмів міжнародної колективної безпеки. Більшість українських науковців, що займаються дослідженням цієї проблеми, висловлюють думку, що єдиною правомірною альтернативою застосування сили в рамках існуючого міжнародного правопорядку можуть бути лише заходи, санкціоновані Радою Безпеки ООН [4, 9].

Тим не менше, представники західної доктрини міжнародного права виступають за те, щоб резолюції Генеральної Асамблеї ООН прирівнювались до резолюцій Ради Безпеки ООН у плані наявності права висувати пропозиції щодо організації колективних заходів, включаючи використання Збройних сил з питань, які не були вирішені Радою Безпеки через незгоду її постійних членів.

Особливо активно підтримує цю пропозицію США, пояснюючи це тим, що відповідальність за підтримання миру повинні нести не тільки великі держави, а й освічена громадськість світу в особі Генеральної Асамблеї ООН.

Такий хід справ значно розширив би можливості впливати на формування геополітичного простору України, наряду з іншими малозначимими на світовій арені державами. Разом з цим, Мельник О.М. визнав, що в ідеї розширення повноважень Генеральної Асамблеї в процесі прийняття рішень Радою Безпеки щодо проведення миротворчих операцій ООН, безумовно, є раціональне зерно, оскільки в таких надзвичайно важливих рішеннях необхідно враховувати думку всіх держав – членів ООН. Але в будь-якому разі в сучасних умовах реалізувати цю ідею можна лише за наявності згоди Ради Безпеки, а не шляхом прийняття резолюції Генеральної Асамблеї [4, 10].

Виходячи з примату міжнародного права в міжнародних відносинах та у відповідь на резолюції РБ ООН 1993 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанови, якими зобов'язав міністерства та відомства України, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місце-

ві державні адміністрації, підприємства, об'єднання, організації та установи, що здійснюють водні та повітряні сполучення, інженерно-технічне обслуговування суден і літальних апаратів, включаючи послуги щодо страхування, а також спортивні, науково-технічні та культурні зв'язки з Союзної Федеративної Республіки Югославія, забезпечити виконання положень цих резолюцій. За час виконання останніх Україна завдала значних збитків своїй економіці (понад 5 млрд. доларів США), звела до небезпечного мінімуму рівень вантажно-транспортних перевезень на одній з найпотужніших транспортних артерій Європа-Дунай, що загрожувало закриттям таких провідних судноплавних компаній України [1, 36] до прийняття ООН пропозиції України щодо припинення дії деяких статей резолюції 820 РБ ООН. Остання на практиці майже не впливала на систему ембарго, але завдала значної шкоди країнам-контролерам. Надалі питання про санкції щодо СРЮ, поряд з проблемою поділу Боснії, стає ключовим питанням української дипломатії на Балканах.

Активізація української дипломатії знайшла вияв і у порушенні питання на Середньостроковій оглядовій конференції з виконання Мирної угоди по Боснії та Герцеговині, яка проходила 13-14 червня 1996 р. у Флоренції, про необхідність відновлення прав представників української громади, що мешкає на території Боснії і Герцеговини. Україна однією з перших вітала прийняття РБ ООН резолюції №1074 про повне скасування санкцій проти СРЮ ще й тому, що для України кожен день сумлінного дотримання цих санкцій збільшував і без того величезні економічні збитки. У заяві МЗС України з цього приводу від 5 жовтня 1996 р. зазначалося, що «ухвалене рішення стало можливим завдяки досягнутим успіхам у процесі нормалізації ситуації в регіоні, послідовному виконанню положень Дейтонської мирної угоди, проведенню перших післявоєнних виборів у Боснії та Герцеговині». Скасування санкцій відкрило можливість для повноправної участі СРЮ у житті світового співтовариства і надало нового імпульсу процесові мирного врегулювання на Балканах. Україна підтвердила свою готовність розвивати всебічні відносини з СРЮ та іншими країнами колишньої Югославії, а також взяти участь у процесі відродження та постконфліктної відбудови регіону [7].

Дії українського миротворчого контингенту в Косові, започатковані у 1999 р., є не тільки новою сторінкою зовнішньополітичної (в тому числі силової) активності України. Формування і використання КФОР за участю Києва – додаткова можливість коригування військової могутності держави згідно з останніми акцентами євро-

пейської геополітики [7] та дипломатичної позиції України як держави-миротворця на території колишньої СФРЮ, яка апіорі повинна бути самодостатньою.

Справа у тому, що пропозицію Заходу в особі прем'єр-міністра Канади Ж.-Л.Крет'єна щодо надання Києву можливості відіграти одну з посередницьких ролей у процесі врегулювання югославсько-наївського конфлікту Президент України Л.Кучма оцінив надто буквально, сприйнявши пропозицію як факт міжнародного визнання України в сфері миротворчості. Є підстави вважати, що канадський прем'єр діяв не з власної ініціативи, а за згодою Вашингтону і керівництвом країн, що брали активну участь в бомбардуванні Югославії.

Можна припустити, що пропонуючи Україні мобілізувати свої дипломатичні можливості, представники НАТО переслідували дві цілі. Перша полягала у тому, що Росія виявилася надто односторонньо заангажованою, а тому її зусилля схилити С.Мілошевича до підписання мирних договорів не принесли результатів. Потрібно було знайти нейтральну країну зі свіжими дипломатичними силами, яка завдяки своїй неупередженості могла б зсунути переговорний процес з мертвої точки в регіоні військових дій. Такою країною виявилась Україна, що до цього часу позиціонувала себе як нейтрального миротворця. Можливо, є частка правди в думках тих політологів, які вважають, що конфлікт на території колишньої Югославії підтримувався країнами-членами НАТО заради виправдання власного самобутнього існування, а не функціонування як засобу ООН, як передбачалося створенням НАТО апіорі. Другою причиною було бажання НАТО розбити союз країн (до якого входила, крім Росії та Білорусії, й Україна), які висловили протест проти військових дій НАТО на території колишньої СФРЮ, що були вчинені без рішення РБ ООН. Пропозиція стати посередником нейтралізувала Київ. З точки зору відповідальності за виконання завдання Київ нічого б не втратив: перед впертістю С.Мілошевича зазнавали фіаско значно досвідченіші від українських дипломати (американські, французькі, російські, британські), а досягнення найменших компромісів світова спільнота всіяко вітала. До того ж НАТО потрібно було створювати видимість переговорного процесу [6].

Проте не менш значущим і резонансним фрагментом політичної реакції України на події в СРЮ стала позиція українського парламенту. 24 березня ВРУ 278 голосами прийняла узгоджений варіант заяви щодо агресивних дій альянсу. ВРУ «розцінює ці дії НАТО як

агресію проти суверенної держави, що можуть призвести до ескалації великомасштабного військового конфлікту». Український парламент закликав всі сторони конфлікту вжити максимальних заходів до продовження миротворчого процесу, а також поставив вимогу перед керівництвом НАТО і США відмовитися від використання військової сили для розв'язання проблеми Косово, що є внутрішньою справою СРЮ. В цей же день 241 народний депутат України проголосував за постанову парламенту, що запропонувала Кабінетові Міністрів України внести на розгляд ВРУ законопроект про скасування рішень та денонсацію зобов'язань України щодо її статусу як без'ядерної держави. При обговоренні заяви та постанови представники лівих партій (насамперед комуністи і прогресивні соціалісти) наполягали на розірванні дипломатичних й економічних відносин з США та, в разі потреби, у наданні СРЮ військової допомоги.

26 березня міністр закордонних справ України Б.Тарасюк, виступаючи з трибуни ВРУ, вкотре підтвердив, що Україна не ставить за мету приєднання до НАТО, але «нині найбільш політично виваженим для нашої держави рішенням є співробітництво з альянсом, приєднання України до організації «Партнерство заради миру» та підписання документа про особливе партнерство з НАТО». Аналогічну позицію на цьому ж засіданні парламенту обстоювали міністр оборони України О.Кузьмук та секретар Ради національної безпеки і оборони при Президентові України В.Горбулін. Протилежність суджень і взаємовиключеність позицій представників верхнього ешелону влади України щодо ставлення до НАТО в умовах війни на Балканах не могли не зафіксувати національні мас-медіа, що в умовах функціонування глобальних інформаційних систем негативно впливає на міжнародний авторитет Української держави: «...Ніщо не змогло б так сконсолідувати ліве крило українського парламенту, як це зробили непередумані, поспішні дії США і НАТО. Прихильники розвитку співробітництва з цим потужним альянсом опинились у невиправдано принизливому становищі. Депутати ... вимагали відставки міністрів закордонних справ і оборони, секретаря Ради національної безпеки та оборони, відкликання послів, припинення будь-яких навчань за участю НАТО на території України, закликали Президента відмінити державну програму співробітництва з альянсом і навіть відмовитися від без'ядерного статусу». Розвиваючи агітаційно-пропагандистські традиції минулого, ліві видання України, окрім загального осуду антисербських дій НАТО, запропонували читацькому загалу нове розшифрування аббревіатури альянсу, яке



вони запозичили у найновішій публіцистиці США: НАТО – Нова Американська Терористична Організація (New American Terrorist Organization) [6].

Відтак не важко прослідкувати деяку хаотичність та неоднозначність позицій України як країни-миротворця під час реалізації справи побудови миру на території колишньої Югославії. Вітчизняні дослідники у своїх працях неодноразово наголошували на тому, що досягнення найбільш значущих результатів у міжнародному військовому співробітництві можливе лише за умови виваженого, чіткого та послідовного впровадження системи відповідних заходів. А отже, необхідними є розробка методологічної та методичної основи досліджень системи міжнародного військового співробітництва та обґрунтованість комплексу державних заходів щодо реалізації ефективного регулювання діяльності українських миротворчих контингентів.

Достатньо часто прийняті міжнародними миротворчими спільнотами рішення завдавали значного збитку економіці країни та загрожували її національним інтересам. Судячи з умов участі України в миротворчих операціях на території колишньої Югославії, перспективи миротворчої діяльності для країни не будуть втішними, якщо подібна тенденція зберігатиметься.

Ефективність дотримання норм і принципів міжнародного права залежить від того, наскільки ці питання забезпечені механізмами правового регулювання, серед яких важливе місце посідають питання юридичної відповідальності. Виняткова важливість проблеми відповідальності як у міжнародному, так і в національному праві зумовлена, передусім, активною участю ООН, відповідних регіональних організацій, і перш за все НАТО, ЄС, ОБСЄ, окремих держав у вирішенні актуальних питань міжнародної безпеки, боротьби із міжнародними злочинами, у тому числі серйозними порушеннями міжнародного гуманітарного права або права збройних конфліктів, вважає О.М.Мельник.

Особливості медичного забезпечення українських миротворців регламентуються Положенням про організацію медичного забезпечення військовослужбовців Збройних сил України, які беруть участь у міжнародних миротворчих операціях, затвердженим наказом міністра оборони України від 13 грудня 2004 р. № 611. Це Положення потребує доповнення щодо конкретизації заходів з медичної реабілітації військовослужбовців Збройних сил України – учасників міжнародних миротворчих контингентів на базі військових лікувально-профілактичних закладів [4, 14].



З метою вирішення існуючих на сьогодні проблем щодо соціального забезпечення учасників міжнародних миротворчих операцій та приведення у відповідність із стандартами міжнародного гуманітарного права діяльності медичного персоналу українських миротворчих контингентів пропонується:

- запровадити у Збройних силах України дієві форми медичного страхування;

- переглянути підстави щодо участі українських військовослужбовців у проведенні міжнародних миротворчих операцій та внести зміни до статті 8 Закону України «Про участь в міжнародних миротворчих операціях», виклавши її зміст так: «Соціальний захист та реабілітаційні заходи учасників міжнародних миротворчих операцій і членів їх сімей забезпечуються згідно із законами України»;

- внести зміни до статті 1 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», додавши пункт «Проведення реабілітаційних заходів у період після виконання завдань»;

- вирішити питання щодо взяття військовослужбовців – учасників міжнародних миротворчих операцій, які звільняються в запас, на диспансерний облік відповідними відділеннями Головного військового клінічного госпіталю Міністерства оборони України та центральних військових клінічних госпіталів оперативних командувальних Збройних сил України;

- забезпечити відповідно до норм міжнародного гуманітарного права всіх військовослужбовців медичної служби у складі українських миротворчих контингентів посвідченнями особи, що належить до медичного персоналу Збройних сил України [4, 15].

Отож досвід участі України в миротворчій діяльності на території колишньої Союзнаї Федеративної Республіки Югославія та миротворчих місіях, які відбулись після конфліктів на Балканах, дає змогу стверджувати, що досі на державному рівні не було прийнято законодавчі акти, які б захищали національні інтереси України в сфері миротворчості. Якщо хтось і робив спроби вирішити досліджувану проблему, то зараз результати його діяльності існують у кращому випадку у вигляді законопроектів, так як в науковій сфері це питання не викликає особливого інтересу.

### **Список літератури:**

1. Боевые действия в Югославии [текст]: аналит. обзор. – ИНФО-ТАСС, АЕОНТИ. – 2001. – 78 с.

2. Головні аспекти югославської політики України [електронний ресурс]: Поточний архів МЗС України. Управління Європи та Америки. – Режим доступу :<http://vuzlib.com/content/view/1253/52/>. – Загол. з екрана.

3. Державне регулювання [електронний ресурс]: Вільна енциклопедія. – Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Державне\\_регулювання](http://uk.wikipedia.org/wiki/Державне_регулювання). – Загол. з екрана.

4. Мельник, О.М. Державне регулювання діяльності українських миротворчих контингентів: генезис та тенденції розвитку [текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Я.Ф. Радиш; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 18 с.

5. Миротворча операція [електронний ресурс]: Вільна енциклопедія. – Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Миротворча\\_операція](http://uk.wikipedia.org/wiki/Миротворча_операція). – Загол. з екрана.

6. Пройти по лезвию Балканского ножа [электронный ресурс]: Зеркало недели. – Режим доступа: [http://zn.ua/ARCHIVE/proyti\\_po\\_lezviyu\\_balkanskogo\\_nozha-15379.html](http://zn.ua/ARCHIVE/proyti_po_lezviyu_balkanskogo_nozha-15379.html). – Заглав. с екрана.

7. Позичювання України в світових конфліктах крізь призму миротворчої діяльності: досвід 1992-2001 рр. (політико-правовий аналіз) [електронний ресурс]: Україна на зламі часів: позиціонування в багатополосному світі. – Режим доступу: [http://ukraine-ir.narod.ru/experts/groups/conflicts/peace\\_operations.htm](http://ukraine-ir.narod.ru/experts/groups/conflicts/peace_operations.htm). – Загол. з екрана.

8. Про миротворчий центр [електронний ресурс]: Спеціальний миротворчий центр. – Режим доступу: [http://www.naiu.kiev.ua/tslc/smc/pro\\_smz.htm](http://www.naiu.kiev.ua/tslc/smc/pro_smz.htm). – Загол. з екрана.

9. Хронология операций [электронный ресурс]: Операции ООН по поддержанию мира – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/resources/chronology.shtml>. – Заглав. с экрана.

УДК 35.078

**Белаш Наталія Федорівна,**

*студентка магістеріуму факультету політико-інформаційного менеджменту спеціальності «Документознавство та інформаційна діяльність» Національного університету «Острозька академія», м. Остроз*

**СУЧАСНА СПЕЦИФІКА ІМІДЖУ  
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ**

*У статті розглянуто основні аспекти сучасного розуміння іміджу державних службовців на основі розгляду теоретичних напрацювань науковців у сфері державного управління. Також подано результати здійснених соціологічного опитування та вільного асоціативного експерименту. Завдяки цьому проаналізовано існуюче уявлення громадськості про державних службовців. Вміщено рекомендації стосовно найкращого способу представлення працівників державних служб з метою формування їхнього позитивного іміджу.*

**Ключові слова:** державний службовець, імідж державних службовців, імідж державної влади, професіоналізм, структура іміджу

*В статье рассмотрены основные аспекты современного понимания имиджа государственных служащих на основе рассмотрения теоретических работ ученых в сфере государственного управления. Также представлены результаты проведенных социологического опроса и свободного ассоциативного эксперимента. Благодаря этому проанализированы существующие представления общественности о государственных служащих. Помещены рекомендации относительно наилучшего способа представления работников государственных служб с целью формирования их положительного имиджа.*

**Ключевые слова:** государственный служащий, имидж государственных служащих, имидж государственной власти, профессионализм, структура имидж.

*The paper reviews the main aspects of the modern understanding of the civil servants image based on the consideration of the theoretical works of scholars in public administration. Work also contains results of the survey and the free association experiment. This analysis of existing concepts of public civil servants. There are recommendations for the best way of representation the employees of public services to develop their positive image.*

**Key words:** civil servant, the image of civil servants, the image of the government, professional image of the structure.

Ефективне функціонування державної влади можливе лише за умов позитивного ставлення громадськості. Тому сьогодні питання іміджу державних службовців в Україні є серед найголовніших питань, поставлених до розгляду фахівцями з державного управління. Для успішного подолання всіх негативних факторів, що заважають побудові позитивного іміджу державного службовця у суспільній свідомості, важливо розумітися на сучасних теоретичних засадах цього феномена, а також мати чітке уявлення про державних службовців, що існує у суспільстві.

Через багатозначність трактування імідж став об'єктом наукових зацікавлень науковців із різних сфер. Зокрема, імідж у контексті політичному розглядали А. Деркач, Є. Перелигіна, Г. Почепцов та інші фахівці. М. Логунова, А. Панасюк, Л. Приходченко, В. Шепель та інші вивчали імідж як явище психологічного характеру. Також у науковій літературі існують праці з обґрунтуванням іміджу як філософської категорії або предмета вивчення економіки чи соціології. Проте варто зазначити, що більшість вчених опирається на інтегративну природу іміджу.

Деякі вітчизняні науковці зосередили свою увагу на феномені іміджу саме державних службовців. Зокрема, теоретичним висвітленням цього аспекту займалися С. Верех, О. Зінченко, С. Колосок, Я. Могильний, Л. Чистікова та багато інших. Залучення емпіричних методів для глибшого дослідження проблеми використовували М. Волянська, Т. Пахомова, І. Сімеоніди та інші вчені.

Метою цієї роботи є інтеграція наукових надбань зі сфери державного управління для виявлення сучасного бачення іміджу державних службовців у науковій сфері, а також поєднання цих знань з дослідженим фактично існуючим іміджем представників органів державної влади, що функціонує у суспільній свідомості для з'ясування сучасної специфіки іміджу державних службовців в Україні, що стане науковим підґрунтям для вироблення подальших рекомендацій.

Для досягнення мети необхідне розв'язання таких завдань, як: 1) аналіз наукових праць з метою теоретичного розкриття феномена іміджу державних службовців; 2) проведення практичних досліджень, а саме асоціативного експерименту і соціологічних опитувань громадян та експертів, результати яких дадуть змогу сформулювати уявлення про сучасний імідж представників влади в очах громадськості. Поставлені завдання будуть розв'язані шляхом використання емпірико-теоретичних методів, а також методів із со-

ціології та психолінгвістики – соціологічне дослідження та асоціативний експеримент.

Імідж державних службовців має низку особливостей функціонування та побудови, тому його варто розглядати як окремий тип особистого іміджу. З одного боку, імідж держслужбовців можна вважати різновидом професійного іміджу, а з іншого – іміджу політичного, оскільки він у своїй сутності інтегрує як і властивості особистості як представника певного виду діяльності, а саме державного управління, так і характеристики суб'єкта політичного, оскільки для іміджу державних службовців ключовими є такі складові, як представництво влади, публічність, популярність серед населення та зворотний зв'язок.

Згідно з новим Законом України «Про державну службу», що набере чинності з 1 січня 2013 року, державний службовець – це «громадянин України, який перебуває у публічно-правових відносинах з державою і займає посаду в органі державної влади та здійснює встановлені для цієї посади повноваження з метою забезпечення виконання функцій органом державної влади» [1].

Криза українського суспільства призвела до серйозних духовних та моральних наслідків в усіх сферах, у тому числі і в державній службі. Негативні процеси, які торкаються державної служби, гостро зачіпають її етичний бік, що є однією із складових культури управління державного службовця. В уяві людей державний службовець – це не просто спеціаліст, це людина, яка виступає від імені держави. Поведінка державного службовця, незалежно від того, до якого виду державної служби належить його посада, його ставлення до справи, до громадян, його мова, зовнішній вигляд формують не тільки його власний авторитет, а й авторитет тієї служби, яку він уособлює, і держави [2].

Неможливо відокремити імідж державного службовця від іміджу органу державної влади. С. Серьогін зазначає, що поняття «імідж держави, 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 гілок і органів влади, стану загальнодержавної політики та рівня її соціальної спрямованості [6].

Головним атрибутом будь-якої іміджевої системи є структура. На думку науковця С. Колоска, структура іміджу органу державного управління включає вісім складових компонентів:

1. Діловий імідж організації – це уявлення про організацію як суб'єкта ділової активності (сюди входить повнота і своєчасність наданих послуг громадянину).

2. Імідж працівників включає уявлення про стиль життя, суспільний статус і деякі особистісні психологічні характеристики.

3. Внутрішній імідж організації – це уявлення про культуру організації, її соціально-психологічний клімат.

4. Імідж керівника включає уявлення про можливості, ціннісні орієнтації, психологічні характеристики і зовнішність керівників.

5. Імідж персоналу – це узагальнене уявлення про персонал, фахову компетентність, що включає мобільність, точність виконання роботи, інформованість, висококваліфіковану фахову підготовку, культуру спілкування, соціально-психологічні характеристики працівників, а також їхні соціально-демографічні й фізичні дані.

6. Візуальний імідж організації – це уявлення про організацію, субстратом якого є зорові відчуття, що фіксують інформацію про інтер'єр офісу, приймальню керівника, кабінет, символіку організації.

7. Соціальний імідж організації – це уявлення широких кіл громадськості про соціальні цілі й роль організації в житті громадськості.

8. Імідж послуги – це уявлення людей стосовно особливих характеристик, якими є ці послуги [5].

Найважливішими факторами, що впливають на формування іміджу державної влади, є: забезпечення результативності діяльності влади в інтересах суспільства; прозорість дій і відкритість влади до діалогу з громадянами; підконтрольність діяльності державних службовців і її висвітлення у ЗМІ; ефективна й об'єктивна кадрова політика в органах державної служби як складова механізму формування іміджу; організаційна культура.

У науковій літературі сьогодні виділяють два зрізи іміджу державних службовців.

Перший – базовий, складається у сприйнятті людей поступово. Він, як правило, стійкий і надто важко піддається змінам, незважаючи на випадкові відхилення.

Другий – ситуативний імідж, формується під впливом якихось обставин, кризових ситуацій, непередбачених дій. Пересічні громадяни швидше сприймають ситуативну поведінку державного службовця, причому емоційно, і від цього формується ставлення до нього, до його роботи [8, 7].

Для дослідження феномена іміджу у науковій практиці найчастіше використовують методи соціології. Доцільним є також залучення методології психології та суміжних наук через приналежність іміджу до явищ психологічного змісту.

Застосування вільного (прямого) асоціативного експерименту є продуктивним під час виявлення образів свідомості носіїв мови. Цей метод є інструментом для вимірювання несвідомих компонентів семантичного простору реципієнтів. Асоціація – це такий зв'язок між психічними явищами, при якому актуалізація одного з них викликає актуалізацію іншого. Тому для визначення психологічного значення та емоційного навантаження слова «державний службовець» було здійснено вільний асоціативний експеримент [3, 54-55].

Експеримент проводився у два етапи. Першу групу респондентів склали особи віком від 18 до 55 років, з них – 16 жінок та 14 чоловіків. Респондентам було запропоновано записати слово-асоціацію до терміна «державний службовець». У цьому випадку це було слово-стимул. За умовами завдання, асоціацією могло бути лише одне або група слів, що позначає один термін. Це могли бути іменники, прикметники чи дієслова. Особа, що брала участь в дослідженні, повинна була записати слово самостійно, відповідно до власного бачення, без безпосереднього впливу сторонніх осіб та без будь-яких пояснень вибору саме такого слова. Для ефективності такого дослідження вимогою до респондентів було записати перше слово-асоціацію, яке виникло у період роздумування, що мав тривати не більше 10 секунд.

Таким чином, після першого етапу асоціативного експерименту було отримано такі слова-асоціації до терміна державний службовець: багатий; бюрократ; відповідальність; влада; Верховна Рада; гроші; депутат; держава; дисципліна; керівник; краватка; мала зарплата; нахабство; офісна робота; податкова; працівник державних організацій; продажність; сірий, форма одягу; хабарництво; хороша пенсія. Двічі повторювались такі слова, як бюрократ, Верховна Рада, відповідальність, депутат, краватка, форма одягу, хабарництво, а слово «влада» повторилось тричі. Ці слова були використані у наступному етапі асоціативного експерименту.

У другому етапі експерименту було задіяно іншу групу респондентів, а саме було 30 опитаних, віком від 19 до 56 років, з них 17 жінок та 13 чоловіків. Зберігалися ті ж самі умови, що і для першого етапу, проте у цьому випадку необхідно було дати слова-асоціації



на ті вісім слів, що були отримані в результаті першого етапу експерименту. В результаті цього було отримано нові слова, зазначати всі з яких недоцільності. Варто виділити лише ті слова, що повторювалися два та більше разів.

Отже, для слова «бюрократ» тричі повторювалось слово «волокита» та двічі повторювалось слово «хабар». Асоціаціями до терміна «Верховна Рада» двічі були слова «депутати» та «зрада». Для слова «відповідальність» двічі повторювались слова «важливо», «чесність» та «обов'язок». Тричі як асоціації до слова «влада» було вжито слово «сила» двічі – «брехня». Респонденти тричі обирали слово «мандат» та «Верховна Рада», а також двічі «обман» як асоціації до слова «депутат». До слова «краватка» було повторене двічі лише слово «чоловік». Чотири рази для «форма одягу» було повторюване слово «дрес-код» та тричі прикметник «офіційна». Найбільшу кількість повторюваних слів отримало слово «хабарництво» – чотири рази повторювалась власна назва «Україна», тричі слово «корупція» та «тюрма», та два рази «влада».

Таким чином, слова, що повторювались два та більше разів у другому етапі дослідження є семантичними універсальними для терміну «державний службовець». Це такі слова як: «влада», «брехня», «важливо», «Верховна Рада», «волокита», «депутати», «дрес-код», «зрада», «корупція», «мандат», «обман», «обов'язок», «офіційна», «сила», «тюрма», «Україна», «хабар», «чесність», «чоловік».

Як бачимо, перелік слів є досить специфічним. Приблизно 52% слів мають нейтральне забарвлення («влада», «важливо», «Верховна Рада», «мандат», «обов'язок», «офіційна», «чоловік», «Україна»); 37% слів – це слова негативної семантики («брехня», «волокита», «зрада», «корупція», «обман», «тюрма», «хабар»); і лише 2% – слова, що мають позитивну семантику («сила», «чесність»). Можна констатувати, що емоційне значення терміна «державний службовець» в українських громадян належить більше до негативного, ніж позитивного значення.

Варто зазначити, що результати проведеного асоціативного експерименту не є універсальними і ні в якому разі не можуть претендувати на абсолютну точність у відношенні до всього народу України. Для одержання більш достовірної інформації варто проводити систематичні масштабні дослідження. Проте здійснений асоціативний експеримент дає нам важливі результати, які у ході даного дослідження можна вважати істинними, оскільки було вжито всіх можливих заходів для отримання об'єктивних результатів.



Отже, в результаті асоціативного експерименту знову підтвердилась теза про доволі складне становище іміжду державних службовців в очах населення України. Більше того, підсумки експерименту та отримані слова, що склали сукупність семантичних універсалій, свідчать про те, що у свідомості громадян існує негативний образ представників державної влади. Можна стверджувати, що такі результати є доволі невтішними. Це говорить про необхідність вживання заходів щодо покращення іміжду державних службовців в Україні. Варто, щоб образ державних службовців був позитивно сприйманим громадськістю, ніс більше схвалювального змісту. З метою конкретизації поставленого завдання та отримання точних параметрів образу ідеального державного службовця, а також виявлення існуючого стану іміжду державних службовців варто проводити додаткові соціологічні дослідження.

З метою з'ясування сучасного стану іміжду державних службовців України було проведено анонімне анкетне опитування громадян в період з листопада 2011 року по січень 2012. Об'єктом дослідження стали жителі Рівненської області віком від 19 до 55 років. Всього було опитано 50 громадян, з них – 27 жінок та 23 чоловіки. Умовою вручення анкети для її подальшого заповнення була правильна відповідь на запитання: «Хто такий державний службовець?» та заперечувальна відповідь на такі запитання: «Чи є Ви державним службовцем?» та «Чи працює хтось з Ваших близьких родичів (мати, батько, брат, сестра, чоловік/дружина) державним службовцем?».

Предметом дослідження була думка громадян стосовно основних іміджевих характеристик державного службовця та наявність і рівень їхнього розвитку у представників державних служб України.

Так, за результатами опитування виявилось, що 90% респондентів вважає, що позитивне ставлення населення до державної служби є важливим для її роботи. Тоді як лише 6% заперечили дане твердження, а 4% обрали варіант «важко відповісти». Такий результат свідчить про існуючі уявлення в суспільстві, що лише позитивна взаємодія громадськості та влади здатна приносити плідні результати у галузі державного управління.

На запитання: «Чи виникали у Вас певні конфлікти та непорозуміння при контакті з державними службовцями?» 34% відповіли, що такі ситуації траплялися, 46% дали заперечувальну відповідь та 20% вказали, що їм важко точно відповісти на це запитання. Отримані результати дещо насторожують. З одного боку, кількість громадян, що стикалися з конфліктними ситуаціями та непорозу-

міннями, породженими спілкуванням з державними службовцями, не така вже й велика. Проте, з іншого боку, кількість таких випадків має бути зведена до мінімуму, а в ідеалі – повністю відсутня. Досягнення взаєморозуміння з громадянами має бути пріоритетним напрямком розвитку особистості державного службовця.

Що стосується рис характеру, які є найважливішими для державного службовця, то респондентам було запропоновано оцінити їх за важливістю і поставити 10 балів найважливішим показникам, а 1 – найменш важливим за шкалою від одного до десяти. Таким чином, опитані громадяни вважають, що найважливішими рисами характеру для державного службовця є: здатність до співчуття (378 балів), інтелігентність (362 бали), впевненість у собі (350 балів) та чесність (347 балів). Далі показники розподілились наступним чином – відкритість (318 балів), доброта (316 балів), стійкість характеру (294 бали), щирість (283 бали), доброзичливість (255 балів) та терпиме ставлення до інших – (207 балів).

За результатами опитування відбувся такий розподіл вказаних у анкеті найважливіших для державного службовця професійних якостей: професіоналізм (394 бали), знання ділового етикету (376 балів), здатність знаходити спільну мову з людьми (362 бали), добросовісність (355 балів), патріотизм (352 бали), відповідальність (345 балів), відповідний зовнішній вигляд (340 балів), наявність певного досвіду роботи (302 бали), вміння чітко виконувати накази (288 балів), пунктуальність (263 бали), відданість інтересам держави (246 балів) та знання іноземних мов (221 бал).

64% респондентів більшою мірою не задоволені загальним професійним рівнем державних службовців України; 16% скоріше задоволені, ніж не задоволені; 14% повністю задоволені, ніж не задоволені та 4% повністю не задоволені; 2% обрали варіант «важко відповісти». З огляду на те, що лише 14% від загальної кількості опитаних повною мірою задоволені рівнем професіоналізму і, водночас, ця риса визнана найважливішою для представника органів державної влади – результати не є втішними.

Однією з основоположних характеристик позитивного ставлення громадян до державних службовців є професіоналізм. На думку науковця О. Зінченко, професіоналізм державного службовця полягає у ґрунтовній професійній підготовці, найліпшому виконанні дорученої справи, безперервному вдосконаленні, підвищенні кваліфікації, самоаналізі і самоконтролі, мистецтві спілкування, володінні фінансовими, інноваційними, інвестиційними питаннями, вмінні

керувати персоналом і бути часткою персоналу, спрямованості роботи на ефективне виконання визначених завдань, у тому числі перспективних, стратегічних цілей, забезпеченні результативності діяльності, де головним гаслом має бути: стань «результатоголіком», а не «трудоголіком» [4].

Найчастіше фахівці з державного управління наголошують на таких професійних та особистих рисах, які мають бути притаманними для державних службовців та складати основу їхнього особистого іміджу, як гуманізм, гуманітарна освіченість, компетентність, ерудованість, динамізм, активність, працелюбність, послідовність, швидка реакція на ситуацію, моральна надійність, дотримання етикету, дисциплінованість, вміння впливати на людей справою, словом і зовнішньою естетичною привабливістю [8, 8].

Серед запропонованих недоліків державних службовців, які респонденти зауважили під час контакту з ними, найчастіше обирали варіант «неоднакове ставлення до різних людей, надання пріоритету лише певним особам» та «непунктуальність». Водночас, 16% громадян вказали, що жодних недоліків ніколи не зустрічали. Якщо перший вказаний недолік є в деякій мірі явищем суб'єктивним і, найчастіше, не може претендувати на об'єктивну оцінку та можливість вирішення якимись суто управлінськими рішеннями, то другий недолік належить до тих негативних явищ, які можуть бути усунені безпосередньо на рівні кожної організації шляхом ефективного менеджменту.

Оскільки імідж включає і зовнішнє вираження, то в анкету, запропоновану для заповнення громадянам, було введено і питання про дрес-код державного службовця. 46% опитаних вважають, що представникам державної служби варто дотримуватись офіційно-ділового стилю; 42% обрали варіант «варто дотримуватись, але з деякими відхиленнями»; 6% – «лише у деяких випадках»; 4% погоджуються з думкою, що варто надати держслужбовцям свободу вибору стилю одягу для робочого часу і 2% вважають, що від офіційно-ділового стилю в одязі варто відмовитись. Отримані результати не є несподіваними і виражають схвалення громадськістю вибору стилю одягу переважачою більшістю представників органів влади в Україні.

Респонденти вважають, що в першу чергу представникам державних служб України потрібно покращувати таку сторону іміджу, як відданість інтересам держави та служіння народу, а також професійні знання, якості та навички і особисті моральні якості та риси характеру.

Позитивних характеристик іміджу органів державної влади може надати їхня «презентація» суспільству як компетентних структур, укомплектованих професіоналами, людьми знаючими, інноваційно мислячими, такими, які мають досвід практичної ефективної діяльності у сферах пов'язаних або близьких до того чи іншого державного органу.

Влада та її установи для сприйняття суспільством мають бути представлені як органи відкриті, прозорі, доступні для діалогу, дискусій, пропозицій, співпраці. Їхня діяльність повинна мати публічний характер через підзвітність перед населенням, інформування про плани, перспективи діяльності, прийняття рішень, їхні мотиваційні підстави, шляхи й засоби досягнення поставлених цілей [7].

«Обличчям держави» погодились назвати державних службовців 68% респондентів, 16% не змогли ні погодитись, ні заперечити дану тезу і 16% не погодились із цим твердженням. Саме таке бачення ролі держслужбовця говорить про надзвичайну важливість формування позитивного іміджу представників органів влади для кожної держави. А для України, яка за своєю суттю все ще залишається «закритою» для світової спільноти і тільки формується як незалежна демократична держава, це питання є особливо важливим. Завдання створення нового іміджу державних службовців постає в Україні дуже гостро ще й тому, що ситуація, яка склалася з їхнім образом в суспільній свідомості, є дуже невтішною.

Новий імідж повинен бути чітко структурованим, керованим, розроблятися та реалізовуватися за відповідною схемою, залежно від обставин. Важливою складовою ефективного іміджу службовців є рівень довіри до них з боку громадськості, здатність нести відповідальність за прийняті рішення, харизматичність службовців, внутрішня і зовнішня складова позиціонування влади, здатність до самопрезентації, особистісний фактор і розвинені комунікативні здібності [6].

Таким чином, сучасний стан іміджу державних службовців потребує змін та впровадження інноваційних стратегій його покращення на загальнодержавному рівні. Особливістю іміджу державних службовців є те, що він нерозривно пов'язаний з цілим комплексом, що має назву «імідж державної влади». Формування нового іміджу держслужбовців має здійснюватися на основі принципу покращення особистих моральних якостей та професійних рис, важливих у діловому світі. Основоположними чинниками формування позитивного іміджу державної служби України має стати професіоналізм її

представників та модель двосторонньої комунікації між владою та народом на основі чесності та відкритості.

### Список літератури:

1. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 [Електронний ресурс] № 4050-17. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-vi>. – Заголовок з екрана.

2. Верех С. М. Етика поведінки державних службовців: стан, проблеми і шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / С.М. Верех. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/etika-povedinki-derzhavnih-sluzhbovtiv-stand-problemi-i-shlyahi-ih-virishennya>. – Заголовок з екрана.

3. Засекіна Л. В. Психолінгвістична діагностика [Текст]: навч. посіб. /Л. В. Засекіна, С.В. Засекін. – Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. нац. у-ту ім. Лесі Українки, 2008. – 188 с.

4. Зінченко О. М. До питання професіоналізму в державній службі [Текст] / О. Зінченко // Вісн. держ. служби України : укр. наук.-практич. журн. – К., 2006. – № 1. – С.17-20.

5. Колосок С. В. Формування іміджу установи в системі державного управління [Текст] / С. В. Колосок // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Вип. III : наук. вид. – Одеса : АстроПринт, 2000. – С. 84-90.

6. Мельничук Я. Імідж державних службовців [Текст] /Я. Мельничук // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2011. – №1. – С.40-41. – (Серія Наукова думка).

7. Могильний С. А. Інноваційні технології формування позитивного іміджу посадових осіб органів місцевого самоврядування [Текст] / С. А. Могильний // Актуальні проблеми державного управління. – X, 2010. – №2. – (40) 6. – С. 1-8. – (Серія державне управління: аспекти та практики).

8. Психологічні особливості управлінської діяльності державного службовця в сучасних умовах [Текст]: навч.-методич. посіб. / уклад.: С.М. Задорожна, Л. А. Чабак. – Чернігів: ЦППК, 2009. – 14 с.

**ЧАСТИНА 2.**  
**ВИСТУПИ ТА ПОВІДОМЛЕННЯ**

---

**СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ ВИМІР  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Позднякова-Кирбят`єва Елліна Григорівна,**  
*кандидат соціологічних наук, доцент кафедри соціології Запорізького національного університету*

**КОНЦЕПТ «КУЛЬТУРНОЇ ПАМ'ЯТІ»  
В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ГУМАНІТАРИСТИЦІ:  
МІЖ «ІСТОРИЧНОЮ ПРАВДОЮ»  
ТА «СОЦІАЛЬНИМ МІФОМ»**

Вплив «культурної пам'яті» на особливості соціокультурної поведінки державного службовця досліджується зазвичай у контексті подолання тих негативних ознак, якими характеризувалася радянська бюрократія. Непрозорість, придушення ініціативи, зарегламентованість, бездушність – за такі «гріхи» ще якихось двадцять п'ять років тому в'їдливо критикувався управлінець. Чи можливим є подолання тих негативних явищ, які культивувалися в управлінській практиці так довго? Для відповіді на це запитання, вочевидь, необхідно з'ясувати природу такого феномена, як «культурна пам'ять», а відтак – і традиції європейської гуманітаристики у дослідженні цього феномена.

Думка про те, що колективна пам'ять створюється певною соціальною групою й у її виникненні беруть участь різні фактори, уперше була висловлена М.Хальбваксом. До таких факторів він відносив, наприклад, сам процес інтерактивної комунікації, традиції родин, особливо аристократичних, де бережно зберігають пам'ять про славні діяння й достоїнства великих предків, пам'ятні традиції релігійних груп, наприклад чернечих громад, і т.п. Більше того, навіть пам'ять окремих людей не в повному сенсі є «індивідуальною», тому що всякий індивід усвідомлює себе членом певної групи й «згадує» у контексті її пам'яті – пам'ять групи актуалізується в індивідуальній пам'яті її членів.

Я.Асманн розуміє культурну пам'ять як безперервний процес, у якому всяка культура, усяке суспільство або суспільна група формує й стабілізує свою ідентичність за допомогою реконструкції власного минулого.

«Минуле» не виникає в наших знаннях саме по собі, а, як помітив знов-таки ще М. Хальбвакс, є «штучним продуктом» сучасності. Спогади – це не просто якась «даність», а відносна до сучасності, створена нею «суспільна конструкція», а отже, постає питання: яке «минуле» пізнає історик, що займається вивченням культурної пам'яті, і які умови цього пізнання? У роботі про інтерпретацію персони старозавітного пророка Мойсея в контексті традиції спогадів про неї європейців Я. Ассманн обґрунтував завдання й можливості вивчення культурної пам'яті (сам він називає предмет свого дослідження «історією пам'яті»).

На відміну від історії в «традиційному» сенсі, історія пам'яті займається не вивченням минулого як такого, а того минулого, що залишилося в спогадах – традиції, інтертекстуальної мережі континуїтетів і дисконтинуїтетів у літературі про минуле. Вона концентрується на тому аспекті значення або релевантності історичних артефактів, що є продуктом спогадів про минуле, будучи збереженим у живій традиції або в текстах, тобто у своєрідній рецепції. Але минуле, підкреслює Я. Ассманн, не просто «реципується» сьогоденням, а «відкривається» їм заново, «моделюється» залежно від обставин у самому сьогоденні, так що набагато продуктивніше говорити про «динаміку спогаду», ніж про рецепцію.

Тому мета вивчення «історії пам'яті» Я. Ассманн бачить не в тому, щоб вичленувати «історичну правду» з існуючої традиції, а щоб проаналізувати саму цю традицію як феномен колективної й культурної пам'яті. Спогади можуть бути невірними, фрагментарними або навмисно створеними, і в цьому сенсі вони зовсім ненадійне джерело для «об'єктивних» фактів. Те ж саме стосується й культурної пам'яті. Тому для вивчаючих її істориків «істинність» спогаду полягає не в його «фактичності», а в його «актуальності»: події або продовжують жити в культурній пам'яті, або забуваються. Установити, чому та або інша подія продовжує жити в спогадах, і є найважливіше, оскільки відображає його релевантність і специфіку. Якщо історичний позитивізм заснований на відділенні історичного від міфічного в традиції й розрізняє елементи, які зберігають минуле, і ті, які формують сьогодення, то завдання «історії пам'яті» полягають у тому, щоб аналізувати міфологічні елементи традиції й розгадувати їхній прихований зміст.

Зрозуміло, що «історія пам'яті» Я. Ассманна не є чимось принципово новим. На евристичну цінність вивчення вертикальних ліній традиції й рецепції, «магістралей» культурної пам'яті й «бродячих сюжетів» звернув увагу ще А. Варбург у своїх іконографічних студіях. А М. Хальбвакс бачив завдання сучасної йому історичної на-



уки в «осмисленні невідрефлексованої традиції», тобто у вивченні колективної пам'яті. Той-таки Асманн розвиває свою концепцію «історії пам'яті» в аспекті принципової її відмінності від «історії фактів». Без врахування цієї відмінності історія пам'яті може легко перетворитися в історичну критику спогадів.

Інший важливий методологічний постулат при вивченні культурної пам'яті – це відмінність між історією й міфом, що веде до основної розбіжності між «чистими фактами» і егоцентриком міфотворюючої пам'яті. Як тільки історик починає згадувати, розповідати, і ця розповідь вплітається в тканину сьогодення, інтегрується сьогоденням, вона перетворюється в міф. Однак міфічна сторона історії не має нічого спільного з її фактичною стороною. Історичне вивчення подій і вивчення спогадів про них (традиції та її перетворення в колективну пам'ять груп) не можуть бути взаємозамінними.

Розглянута як індивідуальний (або колективний) фонд, культурна пам'ять представляє собою не просте сховище фактів минулого, а безупинно функціонуючу уяву, що їх реконструює. Тут Я. Асманн розвиває далі думку М. Хальбвакса про те, що минуле не дає себе «зберегти», «законсервувати», воно постійно опосередковується сьогоденням, пристосовується до нього. Те, як і якою мірою відбувається це опосередкування, залежить від духовних потреб і інтелектуального потенціалу індивіда або групи в даному сьогоденні. Істинність спогаду визначена тією самою ідентичністю, що формується культурною пам'яттю, оскільки всяке співтовариство представляє собою те, що воно саме про себе пам'ятає, і ця істинність обумовлена його історією, але не тією, котра «була», а тією, котра зберігається й розвивається в культурній пам'яті. В той же час самі духовні потреби формуються на основі образів минулого, які виступають в певному сенсі константами, які можна змінювати лише до певної межі. Конструктивістська настанова сучасного гуманітарного пізнання не визнає існування такої межі, оскільки бачить знання виключно у гносеологічному вимірі, суто в аристотелівській традиції.

Культурна пам'ять, таким чином, не тільки об'єкт дослідження, а й форма рефлексії про саму науку, про умови можливості наукового й історичного пізнання й про те, які події й процеси сучасності впливають на нього. Тут Я. Асманн перебуває в руслі традиції вивчення наук про культуру на початку ХХ ст., представники якої М. Хальбвакс, А. Варбург, М. Вербер, Г. Зіммель, Е. Кассіпер та інші вказували на те, що всяке дослідження культури постійно має на увазі питання про статус наукового пізнання і його умови.

**Валюшко Іван,**

*старший консультант, Національний інститут стратегічних досліджень,  
м. Київ*

**КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНЕ КОРИННЯ**

Феномен корупції має досить глибоке історичне коріння та визначається різноманітними чинниками (соціальними, економічними чи політичними). Українські масштаби корупції не зменшуються всупереч усім вжитим організаційно-правовим заходам. Основна увага приділяється боротьбі з проявами корупції та має репресивний характер. Натомість соціальні передумови поширення корупції залишаються не повністю з'ясованими, що позначається на ефективності державної антикорупційної політики: складно виробити дієву кампанію нейтралізації впливу явища, якщо причини його виникнення невідомі.

Корупція виступає багатоаспектним соціальним явищем, що відображає недосконале функціонування державних та суспільних інститутів і одночасно представляє собою реакцію суспільства на політичні, економічні, ідеологічні та управлінські вади суспільного розвитку та виступає системною загрозою національній безпеці держави.

Згідно з Індексом сприйняття корупції (щорічний рейтинг країн світу, що укладається міжнародною організацією Transparency International), Україна у 2011 р. посіла 152 місце зі 183 держав (поряд із Таджикистаном). Позиція України в зазначеному рейтингу несуттєво змінюється протягом тривалого часу і залишається далекою від пріоритетів держави: у 2010 р. – 134 місце зі 178 держав, у 2009 р. – 146 зі 180, у 2008 р. – 134 зі 180, у 2007 р. – 118 зі 179, у 2006 р. – 99 зі 163, у 2005 р. – 107 зі 158.

За даними дослідження «Глобальний корупційний барометр» (Global Corruption Barometer) у 2010 р. Україна потрапила до групи держав, де найбільш ураженими корупцією політичними інститутами визнаються правосуддя, правоохоронні органи, парламент та система державної служби.

В той же час, дані Головного управління у боротьбі з організованою злочинністю МВС України свідчать, що найпоширенішим із

корупційних злочинів у нашій державі залишається хабарництво. Вимагання хабарів у 2011 році зросло і повернулось до рівня 2007 року (25,8% 2011 року та 25,6% у 2007), попри те, що 2009 року воно скоротилось до 22,1%. Тобто корупція сприймається населенням як дієвий спосіб вирішення своїх проблем, звідси ж і визнання неефективними дій влади щодо протидії корупції (так вважають 59% українців).

Значний рівень такого прояву корупційних діянь, як хабарництво, виступає ще одним доказом на користь того, що соціальні передумови поширення корупції в Україні мають преференційне значення. Саме в хабарництві найяскравіше проявляється стійкий корупційний зв'язок між громадянами та органами державної влади, правоохоронними структурами та іншими політичними інститутами.

Згідно з Національною антикорупційною стратегією на 2011-2015 роки, затвердженою Указом Президента України № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 р., пріоритетним напрямком антикорупційної політики держави повинно бути виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції.

Розуміння корупції як продукту соціальних процесів і суспільних відносин уможлиблює виділення соціальних передумов корупції поряд із безпосередніми причинами корупційних діянь.

**Соціальні передумови корупції** – це соціальні, економічні, політичні, правові й інші процеси та явища, які існують на загальносуспільному рівні та сприяють поширенню корупції. Загалом, актуальними соціальними передумовами корупції в Україні варто визнати:

1. Незавершеність оновлення політичної та економічної стратегії суспільного розвитку внаслідок переходу до демократії.

2. Недоліки в системі державного управління: громіздкий управлінський апарат і, одночасно, неконтрольований порядок задоволення нагальних потреб населення; суто формальний характер принципу декларування доходів державних службовців та суддів; складність адміністративних процедур щодо надання дозволів фізичним чи юридичним особам (невичерпність переліку документів, обтяжливість обсягу необхідної інформації, невизначеність процедури ухвалення рішень).

3. Формування «корупційної ментальності» населення: зорієнтованість значної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань, внаслідок чого корупція із соціальної аномалії перетворюється у правило поведінки; впевненість громадян у ко-

румпованості влади, неефективності корупційних діянь та пріоритетності жорсткого покарання винних за їхнє скоєння; низька психологічна готовність, а тому і слабка активність, населення та недержавних структур в питаннях протидії корупції, відсутність дієвої співпраці між ними та державними органами.

Мінімізація корупційних проявів у державі передбачає комплексне застосування як профілактичних, так і репресивних заходів. Загалом, можна виокремити два загальних шляхи в напрямку усунення соціальних передумов корупції: здійснення антикорупційної політики крізь призму концепції «належного урядування» та створення умов для формування в громадськості своєрідного «нульового рівня толерантності» щодо проявів корупції.

Ключовими принципами домінуючої в Європі концепції «належного врядування» («good governance») є забезпечення відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у прийнятті рішень. В українських реаліях запобігання корупції пов'язується із реформою державної служби та спрямовується на встановлення бар'єрів проти можливого переслідування чиновниками своїх власних інтересів.

Необхідним профілактичним заходом також залишається формування «нульового рівня толерантності». Нині в Україні корупція сприймається як інструмент вирішення нагальних проблем (дозволяє заощадити час, уникнути зайвих клопотів, гарантувати отримання очікуваного результату), котрий має свою ціну, як будь-який інший ринковий сервіс.

Важливим елементом мінімізації впливу соціальних передумов корупції та створення умов для її відторгнення суспільством є свобода слова та наявність незалежних засобів масової інформації. В рамках здійснення Програми «Медіа і Демократія» для Центральної і Східної Європи та Кавказу міжнародні незалежні організації ARTICLE 19 та International Media Support (IMS) заявили, що з кінця лютого 2010 р. ситуація зі свободою слова в Україні значно погіршилася. Для поліпшення ситуації в даній сфері необхідне проведення законодавчих реформ щодо забезпечення прозорості медіа, свободи інформації та суспільного мовлення.

На практиці ЗМІ та громадським організаціям не вистачає незалежності, матеріальних ресурсів, доступу до урядової інформації, належного досвіду; вони не мають інституційної можливості впливати на зміст державної антикорупційної політики, брати участь в її розробці та реалізації.

В силу зазначених обставин найважливішим пріоритетом державної політики має стати подолання соціальних передумов корупції в Україні. До першочергових заходів у цій галузі варто віднести:

1. Реформування системи державного управління та регламентування адміністративних процедур в напрямку розмежування повноважень органів державної влади з надання адміністративних послуг та виконання контрольно-наглядових чи інспекційних функцій.

2. Продовження позитивної практики антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, залучення до цієї діяльності представників інститутів громадянського суспільства.

3. Підвищення політичної та правової культури населення в напрямку формування атмосфери антикорупційного світогляду (проведення державними органами та інститутами громадянського суспільства відповідних освітньо-виховних заходів у школах, вузах та інших).

**Кардаш Сергій Юрійович,**

*викладач кафедри політології Національного університету «Острозька академія», аспірант кафедри політичних наук та філософії Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

**«ДИВНИЙ» СЕРЕДНІЙ КЛАС В УКРАЇНІ**

Загальносуспільний та науковий інтерес до такого формулювання запитань виник в Україні ще минулого століття, коли вперше тодішній Президент України Л. Кучма звернувся із посланням до Верховної Ради України. Відтак було визначено перші законодавчі та інші перепони на шляху формування в Україні розвиненого європейського середнього класу.

З того часу уже минув десяток років, змінилися два президенти, декілька прем'єр-міністрів, однак ситуація із середнім класом усе ще така, якою вона була на початку української незалежності. Тому сьогодні українська політологічна наука повинна дати повноцінні відповіді на запитання, які ми поставили на початку нашої розвідки.

**Проблема вибору критеріїв ідентифікації та методів дослідження середнього класу в Україні**

Існує велика кількість стратифікаційних критеріїв, за якими визначається кількість середнього класу в тій чи іншій країні. Ми зупинимося лише на деяких з них, не претендуючи на виключність та повноту.

По-перше, варто говорити про абсолютні та відносні критерії. В основі визначення середнього класу за абсолютними критеріями лежить порівняння впливу та ролі середнього класу в одній країні по відношенню до іншої. В такому разі, ми можемо говорити, що в порівнянні з країнами Європейського Союзу, середнього класу в Україні практично немає. Згідно з відносними критеріями, у будь-якому суспільстві є представники середнього класу, тому що завжди є громадяни, які отримують середній рівень доходу, навіть у найбільш розшарованому суспільстві. Використовуючи саме цей критерій можливо завжди нарахувати «необхідний» відсоток середнього класу, проблема лише у визначенні меж середнього доходу.

По-друге, міжнародна практика свідчить, що найкраще досліджувати кількість середнього класу за сукупністю трьох стратифікаційних критеріїв:

1) матеріальний (обсяги поточних доходів та витрат, забезпеченість товарами довгострокового вжитку, володінням майном (у тому числі нерухомим), схильність до накопичення);

2) освітньо-кваліфікаційний (освітній та професійно-кваліфікаційні рівні, рівень складності професійної діяльності, соціальний статус);

3) психологічний (самоідентифікація, зацікавленість у підтримці соціального порядку та стабільності, соціально-професійна мобільність);

4) додатковим критерієм визначення представників середнього класу є активна громадянська позиція, готовність до захисту своїх прав та свобод, можливість впливати на прийняття важливих політичних рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Для того, щоб обґрунтувати назву нашого дослідження ми будемо розглядати насамперед матеріальний та психологічний критерії. Спробую пояснити чому. У країнах, які переживають трансформаційний етап свого розвитку, існує особлива залежність між матеріальним благополуччям та співвіднесенням себе до певного соціального класу. Тому може виявитися дивна ситуація, коли кількість людей, що себе ідентифікують із середнім класом, є неспівмірною з їхніми матеріальними можливостями (це не лише забезпечення власного та сімейного благополуччя, а й фінансування різноманітних програм з підтримки розвитку громадянського суспільства).

В українських умовах, насамперед економічних, матеріальний критерій виявився досить умовним для реального визначення представників середнього класу. А отже, і сам середній клас, що відповідав би за майновим статусом та рівнем особистих доходів критеріям розвинених країн, перебуває на зародковому етапі. Тут можна шукати безліч причин, що зумовили цю ситуацію, і навряд чи можливо виділити найважливішу. З одного боку, це пояснюється низьким рівнем життя населення, економічною кризою. Незважаючи на офіційні дані, які постійно говорять про підвищення рівня життя пересічного українця, самі громадяни досить скептично ставляться до таких «намальованих» цифр. Зокрема, згідно з опитуваннями соціологічної служби Центру Разумкова, можуть собі дозволити придбати практично все, що захочуть, лише 0,2% опитаних; живуть забезпечено, але зробити деякі покупки не в змозі (купити квартиру,

автомобіль тощо) – 5,8%; вистачає на харчування та на придбання необхідних недорогих речей – 41,1% опитаних.

Крім того, існування значного сектора тіньової економіки зумовлює те, що велика частка громадян, які наближаються до статусу середнього класу, отримують переважну частину доходів без реєстрації і не сплачують податків (що суперечить самій суті даного класу, тому що представники середнього класу повинні виступати ключем до формування у державі та суспільстві соціально-політичної стабільності).

Не можна не погодитись із позицією науковців, які наголошують, що поширення «тіньової» моделі суспільно-економічних відносин обумовило обмеженість легальних можливостей зайнятості та доходів, ускладнило розвиток малого та середнього бізнесу. Відтак український середній клас фактично позбавлений однієї з головних статусних характеристик – готовності (можливості) захисту демократичних прав і свобод, що спричинило звуження каналів реалізації публічної політики.

Іншою складовою частиною нашого дослідження є виявлення особливостей співвіднесення громадянами себе до середнього класу. Самоідентифікація громадян досліджується шляхом проведення всеукраїнських або регіональних соціологічних досліджень. У даній роботі спиратимемося на дослідження Центру Разумкова. Згідно з результатами опитування, яке було проведене Центром у травні 2011 року, 44% українців зарахували себе до середнього класу.

З урахуванням зазначеного цікаво виглядатиме статистика розподілу громадян за шкалою соціальних градацій. Незважаючи на те, що більша частина українців, в принципі, не може дозволити собі серйозних витрат та придбання для сім'ї товарів тривалого користування (лише 5,8%), значна частина респондентів (44%) відносить себе до представників середнього класу.

Чим пояснити таку ситуацію? Нам видається найбільш раціональним поясненням цієї ситуації те, що уявлення про соціальну стратифікацію у свідомості майже половини громадян України пов'язуються з даними про середній дохід. У цьому ми істотно відрізняємося від жителів розвинених країн, які відносять себе до тих чи інших соціальних класів залежно від того, який рівень споживання (кількість і якість благ), вони можуть собі дозволити на свій зарібок.

Які висновки ми можемо зробити із даного невеликого дослідження?



1) український середній клас все ще перебуває у зародковому стані. Близько 5% громадян за об'єктивними ознаками (ті, що ми перераховували) можна віднести до середнього класу;

2) у представників середнього класу існує гіпертрофоване уявлення про сам середній клас та його роль у житті держави, а найважливіше, усього суспільства;

3) ми повинні також розуміти, що не варто проблему середнього класу зводити лише до визначення його розмірів, які багато в чому залежать від вибору дослідником критеріїв. Також важливо досліджувати склад цього соціального класу, тобто які соціальні групи його формують, наскільки вони активно долучаються до діяльності інститутів громадянського суспільства та чи спроможні захищати свої інтереси та інтереси інших членів суспільства.

**Бомановський Богуш,**

*аспірант, Лодзеньський університет (University of Lodz), факультет права і адміністрації, кафедра адміністративного права та адміністративних наук, секція екологічного права.*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА**

Найперше, на що слід звернути увагу, приступаючи до аналізу системи адміністративних органів так званої водної адміністрації в Польщі, є неоднорідний характер цієї групи. З одного боку, законом визначається низка компетенцій для органів загальної адміністрації, тобто таких органів, сфера діяльності яких не обмежується одним тільки водним правом. До цієї групи відносяться:

1) орган адміністрації центрального рівня – міністр; 2) органи адміністрації регіонального рівня – воєводства – найбільшої одиниці поділу країни; 3) органи адміністрації місцевого рівня: староста на території середньої за величиною одиниці поділу країни – повіту; 4) органи муніципальної влади – органи місцевого самоврядування, що діють у межах найменшої одиниці поділу території країни – гміни. У свою чергу, органами виконавчої влади гміни є: а) вуйт (неміські гміни), б) мер міста (гміни, місцезнаходженням властей яких є місто малого та середнього розміру), в) президент міста (гміни, місцезнаходженням влади яких є місто, в якому кількість жителів перевищує 100 000). Певні завдання, що мають відношення до водного господарства, виконує і законодавчий орган муніципальної влади – рада повіту.

До другої групи автор пропонує віднести ті органи адміністрації, які є спеціалізованими, але основний напрямок їхньої спеціалізації не обмежується водним господарством. У цю групу входять: 1) головний інспектор охорони навколишнього середовища; 2) воєводський (обласний) інспектор охорони навколишнього середовища; 3) санітарна інспекція.

Ці органи, хоч і не створені спеціально для охорони водних ресурсів та здійснення воєгосподарської політики, але все ж для по-

вного та ефективного виконання їхніх основних завдань їм необхід-но вживати заходів для забезпечення і збереження водних ресурсів.

Третю групу складають спеціалізовані органи водної адміністрації, що відповідають виключно за вирішення різних питань, пов'язаних з водогосподарською політикою і охороною водних ресурсів. До цієї групи автор відносить такі адміністративні органи: 1) голова Державного управління водного господарства; 2) директор Обласного управління водного господарства.

Для відображення специфіки органів спеціалізованої адміністрації, на відміну від органів загальної адміністрації, необхідно вказати, що польська доктрина адміністративного права (а значить, тієї галузі юриспруденції, якою всі згадані установи досліджуються як органи державної та самоуправлінської влади) впродовж кількох десятиліть систематизує органи адміністрації місцевого самоврядування як «згуртовані» і «незгуртовані». Згуртована адміністрація діє під управлінням воєводи (керує воєводством обласного представника державної влади) або старости (керує радою повіту). Ця адміністрація часто діє від імені воєводи або старости. Незгуртована (спеціальна) адміністрація – це державна адміністрація, яка створюється для виконання спеціалізованих завдань. Територіальна діяльність її дії часто не відповідає територіальній діяльності дій органів місцевого самоврядування (для спеціалізованої адміністрації можуть створюватися властиві їй і відповідні їй завданням територіальні відділення). Вона не підпорядковується ні воєводі, ні старості, а тільки центральним органам державної адміністрації, зокрема, міністрам. Для заснування цих органів адміністрації необхідно видати окремий закон. Їхнє існування обумовлене загальнодержавним характером виконуваних ними завдань або, як мінімум, потребою діяти на території більшої від воєводства. Актуальний список органів незгуртованої адміністрації зазначений у додатку до закону про державну адміністрацію у воєводстві від 5.07.1998.

Підбиваючи підсумки, слід висловити нашу думку з приводу побудови системи водної адміністрації. Система складна, вона пронизує багато рівнів адміністрації та різні, по суті, види її органів. Уникнути такої складності неможливо. Багато в чому така система відображає як складність водогосподарських відносин та водогосподарської політики, так і еkleктичний характер екологічного права в цілому. Однак автор пропонує об'єднати такі повноваження в спеціалізованій структурі, наприклад, у посаді директора Обласного управління водного господарства. Йому можна доручити завдан-

ня, які належать на цей момент органам місцевого самоврядування, крім завдань старости, кількість яких створила б занадто велике навантаження на директора Обласного управління водного господарства. Дослідник Я.Шахулович стверджував у 2007 році, що найкращим вирішенням цього питання є створення окремої структури, типу спеціалізованої адміністрації. Тепер, через декілька років, до цього твердження слід додати, що настав час наділити вже усталену і досвідчену спеціальну адміністрацію більш широким діапазоном завдань, відповідним до її призначення.

**Зінченко Віктор Вікторович,**

*доктор філософських наук, кандидат економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту, завідувач відділу глобалістики, геоekonomіки та геополітики, Центр європейських досліджень, Український гуманітарний інститут, м. Київ, депутат постійної комісії з питань регламенту та депутатської етики, контролю за виконанням рішень ради, законності, правопорядку, взаємодії із засобами масової інформації Бориспільської міської ради V скликання*

**ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Важливо розуміти складність і суперечливість процесу побудови громадянського суспільства. Суспільство може стати справді громадянським, якщо набуде самостійності, матиме власний ґрунт і пройметься духом свободи і водночас – відповідальності. В Україні процес формування громадянського суспільства лише розпочинається. У цьому контексті можна виокремити такі головні позиції: по-перше, неможливість і навіть небезпечність формування громадянського суспільства «згори» за бажанням або за планом представників влади; по-друге, перед владою стоїть завдання формувати державу як максимально сприятливий інститут для розвитку громадянського суспільства.

Без партнерських відносин між державою та суспільством не може сформуватися ані потужна держава, ні успішне, багате стабільне суспільство, тут потрібний діалог рівних. Але це партнерство передбачає жорстке «опонування владі» і контроль за нею з боку населення, громадянських інституцій. У формуванні інститутів громадянського суспільства є необхідним ґрунтовне дослідження шляхів щодо сприяння підвищенню ефективності та функціональності систем місцевого самоврядування, розвитку багаторівневих територіальних громад та структур самоорганізації населення; розробка можливих варіантів формування прозорості та публічності у діяльності місцевих органів державної влади.

*Місьцеве самоврядування* – ключова ланка громадянського суспільства, без якої Україна ніколи не зможе стати по-справжньому демократичною державою. Нині система місцевого самоврядуван-

ня у нашій країні реально все ще перебуває у стадії формування. Система державного управління в Радянському Союзі не залишила місця для самоорганізації та самодіяльності громадян на адміністративно-територіальному рівні. Незалежній Україні дісталась у спадок і радянська модель місцевих рад.

Місцевим радам і їхнім депутатам фактично відведена формальна епізодична функція розгляду наданих виконкомом чи держадміністрацією питань в комісіях та пришвидшеним обговоренням і голосуванням десятків-сотень виконкомівських рішень на сесіях рад. Реальний їх аналіз фактично неможливий за ситуації, коли на сесію ради виносяться десятки й сотні питань. З огляду на це можна дійти висновку: необхідно збільшити частку не епізодичних, а постійних форм діяльності місцевих рад і депутатів.

**Напрями і форми реформи органів місцевого самоврядування для досягнення ефективності, підконтрольності і підзвітності їх громаді міста, району, області могли б бути наступними:**

1. Необхідно максимально *поглибити можливість місцевої громади впливати як на прийняття рішень* органами самоврядування, так і максимального впливу та контролю за їхнім виконанням, за самим процесом місцевого (муніципального) управління, який нині здійснюється виконкомом.

2. *Може відбуватися поєднання представницьких і виконавчо-управлінських функцій місцевих обранців.*

3. *Також є можливим запобігти конфліктам між головою (мером), тобто керівником міста, району, області, селища з радою відповідного рівня, що нерідко трапляється в Україні.*

4. Важливою формою участі громадян у місцевому самоврядуванні можуть виступити **органи самоорганізації населення**, під якими доцільно розуміти виборні органи, що створюються внутрішньомісцевою територіальною громадою (громадою мікрорайону, вулиці, кварталу тощо) у визначеному законом та статутом місцевої громади порядку для вирішення питань, які віднесені до відання місцевого самоврядування та наділені місцевою радою частиною власної компетенції, фінансів, майна.

5. **Розвиток різних форм прямої демократії.** Правова регламентація цих питань у системі місцевого самоврядування може бути здійснена на двох рівнях – *законодавчому* (у рамках законів «Про місцеве самоврядування України», «Про референдуми в Україні» та інших) і *локальному* (у статутах місцевих громад).

6. Забезпечити функціональний і незалежний від місцевих рад і виконавчих державних органів статус, правові та організаційні форми такого важливого елемента системи місцевого самоврядування, як **органи самоорганізації населення**.

7. Також є цільним *запозичити зарубіжний досвід створення на всіх рівнях місцевого самоврядування **дорадчих органів*** – так званих **соціально-економічних комітетів**. Наприклад, у Франції до них обирають представників підприємців (не менш як 35% загального складу), різних громадських організацій (не менш як 25%), приватних осіб, діяльність яких сприяє розвитку цієї території (не більш як 5%). Ці органи слугують представництву різних категорій населення; паритетному узгодженню їхніх інтересів; надають консультації та сприяють соціально-економічного розвитку території.

Отже, можна зазначити, що громадянське суспільство в Україні перебуває в стадії активного становлення. Йде процес його формування, утворення окремих елементів, налагодження взаємодії між ними. І цей процес буде тривалим і нелегким. А швидкість, повнота й глибина цього процесу залежать від низки чинників. Існують складнощі перехідних процесів, які, з одного боку, зумовлюють зміцнення регулюючої ролі держави, а з іншого – розбудова громадянського суспільства передбачає роздержавлення суспільних інститутів, зменшення державного впливу на них. Передусім йдеться про позицію держави, готовність влади поділитися своїми повноваженнями з суспільством, із тими елементами громадянського суспільства, які щойно з'являються.

**Бакуменко Валерій Данилович,**

*доктор державного управління, професор, Академія муніципального управління (м. Київ)*

**Штурхецький Сергій Володимирович,**

*кандидат державного управління, докторант Академії муніципального управління (м. Київ)*

## **КОНЦЕПТ «САМООРГАНІЗАЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ» У ДОСЛІДЖЕННІ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМ**

Концепт «самоорганізаційної спроможності», на нашу думку, є одним з ключових понять у теоріях самоорганізації та розвитку соціальних систем і заслуговує на ґрунтовне обговорення та визначення.

Будемо виходити з того, що це поняття утворене з двох слів: самоорганізація та спроможність.

Визначення терміна «самоорганізація» належить засновнику синергетики Г. Хакену та означає процес просторово-часового впорядкування у відкритій системі за рахунок узгодженої взаємодії множини елементів, що її складають. Отже, якщо система «без специфічного впливу ззовні набуває якусь просторову, часову чи функціональну структуру», то можемо говорити про цю систему як таку, що самоорганізується. При цьому визначається «специфічний» вплив як такий, що нав'язує системі структуру або функціонування.

У синергетиці, як загальній концепції самоорганізації, поняття «самоорганізація» використовується переважно для визначення процесу самостворення, «саморозподілу» яких-небудь структур. Ігнорування тієї чи іншої риси в окремих дослідженнях часто призводить до звуження змісту поняття «самоорганізація» – внаслідок чого йому нав'язується зміст саморегуляції, або самовідтворення, або самовпорядкування цілісності системи.

Таким чином, поняття самоорганізації прямо пов'язане з такими концептами, як самовпорядкування, самоврядування, саморозвиток.

Самовпорядкування – властивість системи за рахунок своїх внутрішніх факторів забезпечувати впорядкованість у просторі та (або)



в часі окремих елементів (частин) системи або процесів, що в ній відбуваються. Як слушно зауважує Л.Мельник, варто пам'ятати, що порядок в системі створюється за двома напрямками, які умовно можуть бути названі енергетичним та інформаційним. Енергетичний напрямок включає всі види діяльності системи, покликані підтримувати в ній необхідну різницю енергетичних потенціалів між частинами систем. Інформаційний напрямок самоорганізації системи включає всі види діяльності, що забезпечують формування інформаційної програми реалізації в просторі та часі енергетичних потенціалів системи. У найзагальнішому вигляді інформаційний напрямок самоорганізації системи може концентруватися в понятті самовпорядкування.

Самоврядування (безвідносно до однойменного різновиду публічної влади) охарактеризуємо як автономне функціонування будь-якої організаційної структури (підсистеми).

Саморозвиток, за визначенням Ю.Сурміна, – це розвиток системи за рахунок внутрішніх ресурсів і джерел відповідно до власної програми.

Автори виходять з розгляду моделі циклу управління у соціальних системах як базової для опису процесів самоорганізації в таких системах, з виділення п'яти основних чинників впливу на ці процеси (ідеї, технології, ресурси, менеджмент, виконання), а також циклічності управління як визначальної характеристики цих процесів. За такого підходу самоорганізацію в соціальних системах можна визначити як циклічний процес самовпорядкування, самоврядування та саморозвитку, основними чинниками впливу на який є ідеї, технології, ресурси, менеджмент, виконання.

Що ж до другої змістовної складової концепту, який розглядається, то спроможність визначимо, услід за П.Морганом, як сукупність організаційних і технічних можливостей, взаємовідносин та цінностей, що дозволяють країнам, організаціям, групам осіб та окремим громадянам на будь-якому суспільно-політичному рівні виконувати функції та досягати визначених цілей розвитку протягом певного часу.

**Кожина Алла Василівна,**

*кандидат державного управління, голова Інституту громадських стратегій, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління*

## **ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВОЇ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Сучасні світові процеси характеризуються формуванням нової економіки, так званої „економіки знань”, підґрунтям якої є інформаційне суспільство та розвиток інформаційно-комунікативних технологій. Світовий прогрес підштовхує органи місцевого самоврядування у своїй діяльності більше уваги приділяти застосуванню інформаційно-комунікативних технологій з метою підвищення ефективності своєї діяльності та формування конкурентноспроможності муніципального утворення.

Інформаційно-комунікативні технології сприяють соціально-економічному розвитку та підвищенню ефективності управління в різних сферах життєдіяльності. Інформаційні технології та інформаційне забезпечення місцевого самоврядування дозволяють значно підвищити рівень та якість надання управлінських послуг і прийняття управлінських рішень.

Поняття „інформація” є багатофункціональним і набуло значного використання в різних сферах життєдіяльності та науки, зокрема, у філософії, кібернетиці, теоретичних та прикладних науках, державному управлінні та управлінській діяльності.

Інформація в управлінській діяльності ототожнюється з поняттями „дані”, „повідомлення”, „відомості” тощо. Представники органів місцевого самоврядування передусім керуються законодавчим визначенням інформації, що зафіксовано в ст.1 Закону України „Про інформацію” від 02.10.1992 р. як „документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі”.

Комунікація (англ. – communication, лат. – communicare – перебувати у зв'язку, брати участь, об'єднуватися) має багато різних інтерпретацій, на основі яких ми можемо визначити її, відносно системи муніципального управління, як передачу чи обмін інформації та взаємодію і координацію зусиль учасників процесу.

Інформаційно-комунікативна діяльність в територіальній громаді включає основні види: одержання, використання, поширення та зберігання інформації. Причому методи її одержання, використання, поширення та зберігання можуть бути різними залежно від управлінських цілей та завдань органу місцевого самоврядування.

Інформаційні технології в муніципальному менеджменті визначаються як „способи і методи отримання, збирання, пошуку, передачі, опрацювання, зберігання, накопичення, поширення і тиражування інформації, необхідної для здійснення муніципального менеджменту з метою забезпечення економічного і соціального розвитку муніципальних утворень”.

Розвиток технологій справляє свій вплив на інформаційні інструменти діяльності органів місцевого самоврядування, і з появою Інтернету активно впроваджується система „електронного урядування”, що означає управлінську діяльність, яка значною мірою застосовує комунікативно-комп'ютерні та програмно-технічні комплекси/інформаційні системи.

Електронне урядування покликане діяти на принципах прозорості та відкритості, інформування та залучення громадян до участі в процесі прийняття управлінських рішень, надання послуг фізичним і юридичним особам з використанням мережі Інтернет та інших сучасних засобів зв'язку.

Інформаційно-комунікативні технології – це не просто технологічні новації, вони породжують новий потенціал демократичної мобілізації, тому міста мають працювати над створенням міцної місцевої електронної демократії. Для забезпечення максимальної ефективності міста в повній мірі мають використовувати нові інформаційні технології для забезпечення консультацій з громадянами, зокрема, відносно містобудівельних проектів, відзначається в п. 31-32 Європейської хартії міст II (маніфесті нової урбаністики, 2008 р.). Інтерактивний та високошвидкісний характер такої інформації може збагатити процес демократичної участі та поліпшити діалог між місцевим самоврядуванням та громадянами.

Впровадження сучасних інформаційно-комунікативних технологій допоможе в обробці значних обсягів інформації, дозволить

збільшити кількість замовлень, підвищити продуктивність праці, покращити обслуговування клієнтів та імідж муніципального утворення, підвищити конкурентноспроможність різних галузей та продукції міста, знизити окремі категорії витрат, посилити економічну безпеку і стабільність органу місцевого самоврядування, а також забезпечити довіру та партнерство з боку місцевої спільноти.

Подальше впровадження принципів „електронного урядування” та місцевої електронної демократії має приводити до більшої відкритості місцевої влади та винаходу новітніх рішень управління територіальною спільнотою базового рівня.

**Пінчук Сергій Андрійович,**

*магістр державної служби, голова правління Рівненського центру «Соціальне партнерство»*

## **НАЛАГОДЖЕННЯ СУСПІЛЬНОГО ДІАЛОГУ В ГРОМАДІ ЯК СПОСІБ ВИРІШЕННЯ МІСЦЕВИХ СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ**

Існуюча державна система соціального обслуговування та соціальних послуг не спроможна відповідати сучасним вимогам та потребам людей. Свідченням цьому є не тільки невдоволеність громадян діяльністю державних установ та закладів, а й зниження показника охоплених соціальними послугами на фоні зростання обсягів фінансування на ці цілі, а також зростання навантаження на соціальних працівників. Наявність таких тенденцій зумовлює необхідність змін не тільки окремих складових системи, а й системи в цілому, а також принципів її організації та функціонування.

У Концепції реформування системи соціальних послуг, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України 13 квітня 2007 р., зазначено, що державна система соціальних послуг орієнтована здебільшого на догляд у стаціонарних закладах та установах, де не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка ефективності та не відбувається вплив таких послуг на підвищення рівня життя отримувачів послуг. Централізований підхід до визначення потреби в соціальних послугах і формування мережі соціальних служб, закладів та установ зумовлює орієнтацію якості та обсягу таких послуг переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення і не передбачає залучення отримувачів послуг та їхніх представників до планування і контролю за якістю наданих послуг. Відсутні методики проведення оцінки потреби у послугах як на рівні територіальної одиниці, так і на рівні закладу.

Саме здійснення реформування системи соціальних послуг в Україні для підвищення ефективності її функціонування та наближення до потреб отримувачів і є метою схваленої урядом Концепції. Серед основних завдань реформи протягом 2008-2012 років є

посилення ролі місцевого самоврядування у плануванні, фінансуванні та організації надання соціальних послуг. Уряд усвідомлює, що залучення до процесу реформування всіх суб'єктів організації та надання соціальних послуг та забезпечення співпраці на засадах партнерства надавачів соціальних послуг усіх форм власності є запорукою успішного реформування.

Органи місцевого самоврядування мають достатньо повноважень для впровадження основних постулатів цієї концепції в життя. Встановлення додаткових гарантій щодо соціального захисту населення відноситься до власних повноважень органу місцевого самоврядування. Таким чином, поряд із виконанням делегованих повноважень із забезпечення мінімальних державних соціальних стандартів та соціальних гарантій, визначених Законом, ОМС можуть самостійно визначати місцеву соціальну політику, яка розширює визначений законодавством спектр соціальних послуг населенню. Розпорядником коштів місцевих бюджетів є місцеві ради. Саме вони приймають бюджет територіальної громади. Крім цільових бюджетних призначень на фінансування діяльності комунальних соціальних служб, бюджетні кошти можуть також спрямовуватися на фінансування надання соціальних послуг, в тому числі і недержавним суб'єктам господарювання. Законом «Про соціальні послуги» визначено, що місцеві органи влади повинні передбачати кошти на фінансування соціальних послуг та цільових програм надання соціальних послуг. Відповідно, вони ж повинні розпоряджатися цими коштами та турбуватися якомога ефективнішим їх використанням.

Ефективне вирішення соціальних проблем громади можливе лише за умови налагодження міжсекторної співпраці, а максимального ефекту для громади можна досягти лише за умови конструктивного суспільного діалогу із залученням всіх секторів. Очевидно, що ця співпраця вимагає більш чутливих органів влади, які розглядають різні шляхи вирішення соціальних проблем у своїх громадах.

Застосування принципів суспільного діалогу, а саме формування та реалізація місцевих соціальних програм через партнерство та участь цільових груп для покращення ефективності врядування, є найбільш дієвим механізмом вирішення соціальних проблем на місцях. Діяльність у соціальній сфері базується на складному об'єднанні зусиль. Приймати рішення про те, що допомагає і що заважає, є одночасно і мистецтвом, і наукою, готовність задавати запитання «що є ефективним?» так само важлива, як і можливість отримати на нього відповідь. Соціальним службам необхідний ін-

струментарій, що дозволяє обговорювати запитання «що є ефективним?» не лише між собою, а й з клієнтами – отримувачами соціальних послуг.

Діалогові групи представників місцевих органів влади та організацій громадянського суспільства можуть разом набагато ефективніше вирішувати проблеми своїх громад. Так як і Закон «Про соціальні послуги» спонукає органи місцевого самоврядування взаємодіяти із недержавними (як юридичними, так і фізичними особами) у сфері надання соціальних послуг.

Головною метою суспільного діалогу є оцінка традиційного підходу до вирішення місцевих проблем та застосування інновацій в місцевій політиці. Та найголовнішим аспектом планування та впровадження місцевих соціальних програм є безпосереднє залучення представників цільових груп до пошуку шляхів вирішення проблем.

**Беззубко Лариса Володимирівна,**

*доктор наук з державного управління, професор кафедри менеджменту,  
Донбаська національна академія будівництва і архітектури, м. Макіївка*

**ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА –  
НОВІ ВИМОГИ ДО ІНФОРМАЦІЇ**

Підвищення рівня відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування сприяє забезпеченню достовірності, оперативності та повноти інформації щодо прийняття управлінських рішень, які стосуються прав та інтересів мешканців громади. Представляє інтерес дослідження рівнів відкритості, прозорості й публічності в процесі прийняття рішень місцевою владою, а також відповідальності й взаємодії з громадами, яке проводиться в 28 містах обласного підпорядкування Донецької області. За результатами проекту буде сформовано рейтинг 28 міст обласного підпорядкування Донецької області. В основу рейтингу входить оцінювання:

- 1) передбачуваності діяльності влади – наскільки напрямки діяльності влади, розроблені програми міста узгоджені з громадськістю та відповідають виявленим проблемам;
- 2) інформування – наскільки місцева влада відкрита й прозора щодо своєї діяльності;
- 3) інноваційності діяльності влади – наскільки влада готова до змін і оновлення.

Серед нових напрямків розвитку демократичних тенденцій в українському суспільстві важливе місце починає займати громадська експертиза – це вид експертної діяльності з аналізу та оцінки впливу господарської або іншої соціально-інноваційної діяльності, нормативних та інших управлінських актів на умови життя та реалізацію прав і законних інтересів громадян, яка здійснюється експертними комісіями або громадськими експертними організаціями відповідно до процедур, встановлених Положенням. З метою створення належних умов для участі громадськості було прийнято низку постанов і указів.

Виходячи із законодавства України про інформацію, громадські організації отримали наступні права в рамках предмета своєї експертної діяльності:



пертизи: право на ознайомлення із первинними матеріалами; право на отримання засвідчених копій документів; право на невтручання в їхню діяльність з боку органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб з питань, що стосуються предмета експертизи; право на вільне розповсюдження та публічне обговорення отриманої інформації, а також матеріалів, що стосуються перебігу громадських експертизи, її висновків та підготовлених рекомендацій.

Серед основних методів оцінки роботи органів виконавчої влади під час проведення громадської експертизи найбільш ефективними є наступні:

1) оцінка документів. Метод є основним при проведенні 99% громадських експертиз. Громадському експерту доцільно ознайомитися з такими типовими документами органів влади, як: план діяльності на рік; звіт про діяльність в минулому році; державні цільові програми, що реалізовує орган, та звіти по них; штатний розпис; положення / закон про орган виконавчої влади, посадові інструкції працівників відповідного органу тощо. Більшість цієї інформації можна знайти на офіційному сайті відповідного органу виконавчої влади, в базі законодавства, отримати за письмовим запитом або в інший спосіб;

- 2) формалізовані інтерв'ю при експрес-опитуванні посадовців;
- 3) глибинне (неформальне) інтерв'ю;
- 4) спостереження-участь;
- 5) спостереження без прямої участі;
- 6) письмове анкетування;
- 7) контент-аналіз – виокремлення в тексті певних слів або фраз, їх підрахунок на певний обсяг тексту та аналіз емоційного забарвлення, в якому вживалися ці слова;
- 8) фокус-група.

Актуальним є питання навчання органів державної влади і місцевого самоврядування, з одного боку, та представників громадських організацій, з іншого боку, методики, організації та культури проведення громадської експертизи. За допомогою іноземних грантів в різних регіонах України проводяться спеціальні тренінги для цільових груп, з'явився інтернет-ресурс «Робочий стіл громадського експерта» для тих, хто бажає навчитися проводити громадську експертизу. Український незалежний центр політичних досліджень підготував до друку посібник, в якому наведено методичні рекомендації щодо планування і проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

**Пашковська Марина Валентинівна,**

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Відкритість і прозорість в діяльності органів державної влади є невід’ємними характеристиками здійснення ефективного державного управління та обов’язковими умовами перетворень держави на шляху демократичного розвитку.

Водночас, вирішення проблеми необхідного рівня прозорості і відкритості спонукає органи державної влади до пошуку нових механізмів забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів державної влади України. А з огляду на активний розвиток інформаційного суспільства, проблема механізмів забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів державної влади України набуває все більшої актуальності.

Оскільки змінюються підходи до здійснення своїх функцій органами державної влади, запроваджуються нові форми та методи роботи в системі державного управління, то і трансформації зазнають традиційні підходи до забезпечення прозорості і відкритості. Основою нової моделі управління в Україні повинна стати орієнтація на взаємодію з громадянами та їхня активна участь в управлінських процесах. Цього можна досягнути, якщо громадськість буде достатньо поінформованою щодо змісту діяльності органів державної влади та матиме реальну можливість впливу на прийняття управлінських рішень. Саме тому важливо зосередити увагу на пошуку шляхів удосконалення механізмів забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів державної влади.

Варто зазначити, що у наукових колах ведуться численні дискусії навколо теоретичних та практичних питань, пов’язаних з прозорістю та відкритістю системи державного управління. Хоча єдиного підходу щодо тлумачення термінів «прозорість» і «відкритість» досі не вироблено. Досить часто науковці ототожнюють ці два по-

няття, чи взагалі використовують термін «транспарентність», запозичений з англійської мови.

Узагальнивши різні трактування «прозорості» та «відкритості», можна розмежувати зміст цих понять в такий спосіб:

– «прозорість» – це функціональна характеристика органів державної влади; визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони їхньої діяльності, а також зрозумілості широкій громадськості її обумовленості, змісту і сенсу; виявляється в тому, що окремі громадяни та/або групи людей, на які поширюється або яких так чи інакше стосуються рішення або дії органу державної влади, мають бути якнайповніше обізнані з ними і тим, в який спосіб вони будуть здійснені;

– «відкритість» – це функціональна характеристика органів державної влади, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у їхній діяльності; виявляється у забезпеченні активного й реального впливу громадян та їхніх колективів на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття певних рішень, здійснення дій або утримання від них.

На основі аналізу трактувань терміна «механізми державного управління», термінів «прозорість» та «відкритість», під механізмами забезпечення прозорості та відкритості в діяльності органів державної влади розуміємо складну систему, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу, відповідне правове, нормативне та інформаційне забезпечення, що в цілому впливають на рівень прозорості та відкритості в діяльності органів державної влади.

Враховуючи узагальнену модель механізму державного управління та з огляду на види комплексного механізму державного управління, доцільно виокремити механізми забезпечення прозорості та відкритості в діяльності органів державної влади, такі як: політичні, нормативно-правові, організаційні, інституційні, інформаційні та освітні механізми.

Щоб бути ефективною, влада потребує фундаментальних змін у системі державного управління. Ці зміни можна досягнути за допомогою удосконалення існуючих та впровадження нових механізмів забезпечення прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади.

Насамперед необхідно ухвалити спеціальний закон, який би вніс визначеність у тлумаченні термінів «прозорість» і «відкритість» та

врегулював питання діяльності органів державної влади у напрямку забезпечення прозорості і відкритості.

Доцільним видається створення єдиної державної структури, яка б реалізовувала одразу декілька напрямків у контексті забезпечення прозорості і відкритої діяльності органів державної влади. Показовим для України є досвід Канади, де створено орган державної влади з комунікацій – Департамент з комунікацій уряду Канади (Communication Canada). Також у Великобританії, крім відомчих PR-служб, існує єдиний орган – Центральне управління інформації (Central Office of Information) – спеціальна установа, яка координує роботу всіх державних органів щодо взаємодії зі ЗМІ та громадськістю. У Сполучених Штатах Америки аналогічну роль в державному секторі виконує Інформаційне агентство (United States Information Agency).

Увагу варто зосередити й на розвитку інформаційних механізмів, зокрема, впровадженні нових форм взаємодії органів державної влади та засобів масової інформації, а також активно розвивати технології електронного урядування.

Враховуючи міжнародний досвід, у забезпеченні прозорості і відкритості належну роль варто відвести незалежним інституціям: уповноважені з прав людини, громадські захисники, комісії з прав людини, національні інститути з прав людини тощо.

У рамках удосконалення освітніх механізмів забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів державної влади можна розглядати створення системи навчальних курсів і відкриття нових спеціалізацій в закладах професійного навчання державних службовців щодо навчання інноваційним моделям інформаційної взаємодії органів державної влади і громадськості, оволодіння державними службовцями новими управлінськими технологіями і механізмами інформаційного спілкування з інститутами громадянського суспільства і громадянами.

Таким чином, варто підсумувати, що на сьогодні удосконалення потребують політичні, нормативно-правові, організаційні, інституційні, інформаційні та освітні механізми забезпечення прозорості і відкритості у діяльності органів державної влади, які можуть мати різну структуру, інструменти, методи. Проте важливою умовою ефективного функціонування зазначених механізмів безперечно є чітке їх налагодження та відпрацювання на всіх рівнях влади, управління та у суспільстві.

**Охріменко Ганна Валеріївна,**

*викладач кафедри документознавства та інформаційної діяльності Національного університету «Острозька академія»*

## **ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНІЗАЦІЯХ ТА УСТАНОВАХ**

Одним з актуальних питань удосконалення процесів як у сфері управління державною структурою, так і у менеджменті приватного підприємства є прискорення та впорядкування обміну між суб'єктами відносин юридично визначеними відомостями, які зазвичай подаються у вигляді документів. Одночасно з цим, важливою умовою для створення ефективних механізмів комунікативної взаємодії суб'єктів управління та суспільних груп є інформатизація цих документаційних процесів. Одним із напрямів реалізації даної взаємодії є впровадження систем електронного документообігу.

Системи електронного документообігу (СЕД) – це складний комплекс технічних і організаційних рішень, які сприяють збереженню і раціональному використанню людських ресурсів і підвищенню ефективності управління потоками корпоративних документів та інформації.

Поряд з традиційними документопотоками СЕД мають низку переваг, серед яких найважливішими є вирішення проблеми централізованого відслідкування руху документів у реальному масштабі часу, висока компактність архіву, економія паперу та висока швидкість пошуку і одержання інформації.

Та все ж існують значні проблеми повноцінного впровадження електронного документообігу в системі менеджменту підприємства:

1. Неузгодженість українського законодавства з міжнародним у сфері електронного документообігу. Наприклад, Закон України «Про електронний цифровий підпис» не відповідає європейським вимогам. Відсутність чіткого визначення понятійно-категоріального апарату щодо властивостей та можливостей електронного підпису («посиленний електронний підпис», «кваліфікований цифровий

підпис» тощо), як основного реквізиту електронного документа, ускладнює процес якісного впровадження СЕД. Разом з тим, на думку Т. Омельченко, навіть дії у напрямку відповідності міжнародним стандартам не забезпечать швидкого ефекту впровадження нових відносин у сфері електронного документообігу через відставання розробки підзаконних нормативно-правових актів.

2. Недосконалість законодавчої нормативної бази у питанні надання електронному документу як об'єкту електронного документообігу юридичної сили. Електронний документ має юридичну силу лише за наявності обов'язкових реквізитів, наявність яких є підставою для обліку такого документа. Проте переліку таких реквізитів, окрім електронного підпису, у базових нормативних актах не наведено.

3. Практика паралельної маршрутизації паперового та електронного документообігу часто спричиняє порушення основних принципів документообігу, зокрема, принцип однократності у реєструванні документів. Досить часто електронні документи, що мають правові наслідки, супроводжують паперовими копіями з «реальним підписом». Та варто розуміти, що метою СЕД є не викорінення паперових документів, а створення ефективного середовища керування і функціонування підприємства (установи). Тому важливо роздруковувати виключно кінцеві продукти роботи – повністю підготовлені паперові документи.

4. Проблема захисту та довгострокового зберігання електронних документів у архівах, підтримка їх в актуальному стані та забезпечення доступу до них. По-перше, варто звернути увагу на питання, пов'язані з розмежуванням прав доступу користувачів до інформації. Наприклад, працівник, що працює на ділянці занесення в програму даних про надходження запитів від громадян, не повинен мати можливості ознайомлюватися з інформацією, робота з якою не передбачена його посадовими обов'язками. По-друге, необхідно забезпечувати захист електронного документа і його реквізитів від випадкових чи навмисних змін у документі після його формування і набрання юридичної сили, а також захист електронного документа під час його зберігання в електронному архіві.

5. Введення електронних документів у практику роботи підприємств чи установ тісно пов'язано з необхідністю реформування практичної роботи персоналу. Занадто кардинальний, революційний перехід від традиційного до електронного документообігу спричинить зниження ефективності праці у спеціалістів ділових

служб та призведе до серйозних проблем в управлінні і навіть до дезорганізації діяльності на підприємстві. В той же час поступовий перехід до інформатизації ділових процесів потребує спеціальної підготовки та значних фінансових витрат.

Таким чином, перед розгортанням СЕД необхідно виважено оцінити готовність всіх суб'єктів прийняття рішень до нових інформаційних технологій.

**ПРАКТИКА  
РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

---



**Колесніков Борис Петрович,**

*доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів Донецького державного університету управління, м. Донецьк*

**Саєнко Оксана Володимирівна,**

*здобувач Донецького державного університету управління, м. Донецьк*

## **ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ НА ОСНОВІ «ЕЛЕКТРОННОЇ НЕРВОВОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ»**

Цілепокладання є однією з найважливіших функцій державної влади, яка ускладнюється внаслідок розвитку в Україні інформаційного суспільства, яке має не тільки більшу складність, ніж індустріальне суспільство, але й відзначається дуже високим темпом змін та високим рівнем невизначеності. Відповідно, це актуалізує розробку та впровадження нових технологій державного цілепокладання. Такою розробкою може бути здійснення її на основі такого рівня комп'ютеризації, який описується метафорою «електронна нервова система» (digital nervous system), що була запропонована Б. Гейтсом. Виходячи з окресленої вище ситуації, є потреба у з'ясуванні концептуальних можливостей використання поняття «електронна нервова система» у контексті розробки шляхів підвищення ефективності інформатизації органів політичного керівництва, державного управління та місцевого самоврядування взагалі і в аспекті цілепокладання зокрема.

Під «електронною нервовою системою» певної організації усталалося розуміти сукупність електронних процесів, які створюють можливість її працівникам сприймати динаміку оточення та своєчасно реагувати на зміни. «Електронна нервова система» – це дещо значно більше, ніж проста мережа комп'ютерів у цій організації. Мережа комп'ютерів перетворюється в «електронну нервову систему» за умови органічного доповнення можливостей техніки та програмного забезпечення особливою філософією працівників та керівництва організації, наявністю у них особливої філософії та спеціальних навичок і знань.

«Електронна нервова система» організації функціонує аналогічно до нервової системи людини, забезпечуючи глибоку інтеграцію

інформаційних потоків, які оперативно спрямовуються в потрібний час у потрібний підрозділ. Точність, оперативність та багатство таких інформаційних потоків дають можливість інтелектуальним працівникам працювати як єдиний організм і знаходити оригінальні рішення. Широке застосування програмного забезпечення до реалізації рутинних складових адміністрування і концентрація людських ресурсів органу державної влади чи місцевого самоврядування лише у виняткових ситуаціях можуть згодом мати радикальні наслідки. Адже коли масиви даних починають перевершувати певні межі щодо масштабу та складності їхнього сортування, пошуку в них необхідної інформації, а також виокремлення в них тих чи інших тенденцій, то комп'ютер, як правило, значно переважає людські здатності до виду інформаційно-аналітичної діяльності. При цьому можливості програм так званого інтелектуального аналізу даних стрімко зростають з кожним роком.

Цілепокладання в сучасному державному управлінні потребує набагато більшого інформаційного забезпечення для прийняття цільових рішень. Окрім того, політико-адміністративна система держави на всіх своїх рівнях і на всіх своїх напрямках продукує багато цілей, що саме їхній облік, координація та корегування неможливі без використання інформаційно-комунікативних технологій.

**Рубцов Валерій Павлович,**

*PhD, MBA, директор ГО «Інститут місцевої демократії», м. Київ*

## **ПРОЕКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАСВОЄННІ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМП'ЮТЕРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ**

У розділі «Освітнє, наукове та інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування» серед орієнтовної тематики Всеукраїнського конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, що діє з 2003 та надає державні гранти органам місцевого самоврядування ([www.municipal.gov.ua/articles/show/menu/66](http://www.municipal.gov.ua/articles/show/menu/66)), є такі напрямки: «розробка та створення інтерактивних інформаційних систем Рада – органи самоорганізації населення; сільські, селищні міські ради, бізнесові структури – районні ради (районні держадміністрації, територіальні органи виконавчої влади)» та «розробка автоматизованих систем управління, типових інформаційних баз даних для забезпечення прийняття збалансованих управлінських рішень органами місцевого самоврядування».

Нижче наведемо деякі дані щодо проектних пропозицій місцевих рад усіх рівнів з тематики впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), що характеризують спрямованість, активність і зацікавленість українських органів місцевого самоврядування (ОМС) у запровадженні ІКТ у повсякденну практику діяльності місцевих ОМС. Тут і охорона здоров'я, й освіта, і культура, і взаємодія з громадянами та бізнесом, і геоінформаційні системи, і створення кадастрів, і мережі для комунікації місцевої ради з її виконавчими органами та мережі для інформаційного обміну районних чи обласних центрів із місцевими радами на підопічній території, і транспорт, і системи управління на об'єктах технологічної інфраструктури населених пунктів, і т.д.

Для прикладу подамо перелік проектних пропозицій на Конкурс у 2003 році з врахуванням регіонального розподілу.

Автономна Республіка Крим	смт Красногвардійське, Красногвардійського р-ну	Інформаційна мережа підготовки рішень органів місцевого самоврядування
Дніпропетровська область	м. Дніпродзержинськ	Створення основи системи інформаційного сприяння муніципальному розвитку міста Дніпродзержинськ
Донецька область	м. Донецьк	Комп'ютерно-інформаційна система інформування територіальної громади
Донецька область	м. Макіївка	Інформація і гласність
Донецька область	м. Донецьк	Реконструкція котелень з повною автоматизацією, диспетчеризацією та комп'ютеризацією
Кіровоградська область	смт Добровеличівка	Взаємодія між органами місцевого самоврядування через засоби комп'ютерної техніки
Київська область	м. Славутич	Оснащення багатоквартирних житлових будинків м. Славутича подомовими комплексними вузлами обліку системи опалення, ГВЗ, ХВЗ типу Метрам з підключенням до загальноміської комунальної комп'ютерної системи
Львівська область	м. Самбір	Створення інформаційно-ресурсного центру підготовки малого та середнього бізнесу в м. Самборі
Львівська область	м. Сокаль	Покращення інформатизації, взаємодії між органами місцевого самоврядування Сокальського р-ну

Полтавська область	смт Чутове	Інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування та жителів територіальної громади
Рівненська область	смт Володимирець	Інформатизація управління об'єктами освіти сільського району
Рівненська область	м. Дубно	Підвищення ефективності функціонування інформаційного забезпечення системи муніципального менеджменту Дубенського р-ну Рівненської обл.
Рівненська область	м. Рівне	Мережа ресурсно-інформаційних центрів підтримки громадських ініціатив
Сумська область	м. Конотоп	Удосконалення інформаційного зв'язку між громадою міста та органами місцевого самоврядування
Сумська область	м. Охтирка	Створення публічного інформаційно-консультативного центру на базі міської централізованої бібліотечної системи
Харківська область	Село Полкова Микитівна Богодухівського р-ну	Інформаційний центр місцевого розвитку
Хмельницька область	смт Деражня	Життя міста (створення ефективної системи одержання жителями повної інформації, необхідної для забезпечення їх особистих прав та життєво необхідних потреб)
Чернівецька область	м. Чернівці	Створення корпоративної комп'ютерної безпроводної управлінсько-інформаційної мережі
Чернігівська область	м. Прилуки	Створення інформаційного центру в м. Прилуки

Динаміку підготовки органами місцевого самоврядування проєктів з ІКТ тематики по роках видно із таблиці.

Рік	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальна кількість поданих проєктів	256	287	224	131	363	413	593	489	725
Кількість проєктів з ІКТ тематики	22	28	25	14	30	28	36	29	38
Відсоток ІКТ – проєктів	8,59	9,76	11,16	10,69	8,26	6,78	6,07	5,93	5,24

Як бачимо, після 2005 року спостерігається поступовий спад інтересу ОМС до напрямку ІКТ. Причин є декілька. Перша з них це певне насичення ОМС засобами ІКТ, зняття ефекту новизни, певне розчарування ефектом застосування ІКТ, труднощі застосування і підтримання у робочому стані при відсутності фахівців на місцях. Це підтверджується тим, що інтерес до ІКТ зберігся переважно у містах, де є фахівці належного рівня. Друга причина – це зміна пріоритетів. Більш нагальним стало енергозбереження і енергоефективність. Передбачається, що у найближчий період новим напрямком застосування ІКТ стане організація комунікацій керівників ОМС різних рівнів та їхніх виконавчих органів через скайп, оскільки ця технологія суттєво заощадить час керівників і кошти на поїздки для зустрічей і нарад. Крім того, жорсткі вимоги закону «Про доступ до публічної інформації» щодо якості і кількості інформації та термінів її надання змусять ОМС більш системно підходити до використання ІКТ задля задоволення інформаційних потреб громадян. Операції із землею також вимагатимуть створення електронних кадастрів землі.

**Кирилов Михайло,**

*депутат Рівненської обласної ради*

## **ПРАКТИКА ПІДГОТОВКИ ТА ОБҐРУНТУВАННЯ ПРОЕКТУ РІШЕННЯ РІВНЕНСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ**

Першим етапом підготовки проекту рішення є, безумовно, **визначення проблеми**. Відповідно до Закону України «Про дорожній рух», Постанови Верховної Ради України № 1359-XIV від 24.12.1999 року «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів», Постанови Кабінету Міністрів України № 1306 від 10.10.2001 року «Про Правила дорожнього руху», діють положення про існування, регулювання та розвиток велосипедного виду транспорту в Україні. На жаль, на державному рівні відсутній нормативно-правовий документ, на підставі якого існували б стоянки для велосипедів, мопедів. Можна впевнено зазначити, що відсутність паркувальних місць для вищезазначених видів транспорту обмежує права власників велосипедів та мопедів.

Прийняте Рівненською обласною радою рішення «Про організацію та створення безкоштовних стоянок для вело– та мототранспорту» (№519 від 23 грудня 2011 року) покликане покращити наявну ситуацію.

Автор даної статті, розробляючи проект цього рішення, спробував переконати своїх колег-депутатів у необхідності вирішення проблеми з відсутністю паркувальних місць для велосипедів.

Під час розробки проекту рішення виявлено, що у Постанові Кабінету Міністрів України № 1306 від 10.10.2001 року «Про Правила дорожнього руху» чітко зазначено, що велосипед є видом транспорту, однак відповідні паркувальні місця і стоянки біля відповідних підприємств, установ та організацій не створюються. Відтак було сформульовано **завдання, на вирішення яких спрямоване рішення**: 1) заохочення мешканців Рівненської області до здорового способу життя та для розвитку велосипедного транспорту; 2) створення більш сприятливих умов для користування велосипедами – екологічно безпечним видом транспорту. До того ж відзначалося, що створення стоянок допоможе власникам вело– та мототранспор-

ту не хвилюватися за збереження своїх транспортних засобів (велосипедів, мопедів), в той час коли вони здійснюватимуть купівлю товарів або займатимуться в спортивних центрах.

**Основним положенням** даного проекту рішення стало врегулювання правовідносин між керівниками (власниками) супермаркетів, гіпермаркетів, торговельно-розважальних центрів, спортивних центрів та владою міст та районних центрів області щодо створення безкоштовних стоянок для вело– та мототранспорту на базі існуючих автомобільних паркувальних місць біля вищезазначених закладів.

**Нормативно-правовою базою** розроблення проекту рішення стали Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про дорожній рух», Постанова Верховної Ради України № 1359-XIV від 24.12.1999 року «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів», Постанова Кабінету Міністрів України № 1306 від 10.10.2001 року «Про Правила дорожнього руху».

Проект є нормативно-правовим актом, який спрямований на удосконалення правового регулювання господарських відносин між органами місцевої влади та суб'єктами господарювання. Прийняття рішення не передбачає фінансових витрат.

Важливою складовою в успішності проходження даного проекту рішення через постійні комісії Рівненської обласної ради, а пізніше – і результативне голосування щодо проекту, стало, на думку автора, чітке формулювання **соціально-економічного обґрунтування даного рішення**. А саме, вказувалося, що прийняття рішення сприятиме розвитку велосипедного та мопедного транспорту в Рівненській області та приєднанню до розвинутих країн Європейського Союзу, покращенню здорового способу життя молодого покоління та усіх мешканців області.



**Дехтярчук Олександр Володимирович,**

*магістр державного управління, голова Дубенської районної ради*

## **МАРКЕТИНГ ТЕРИТОРІЙ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

*«Потенціал території менше залежить від географічного положення, клімату та наявності природних ресурсів, ніж від людської волі, кваліфікації, енергії, цінностей та організації» (Ф. Котлер).*

Про адміністративно-територіальну реформу в Україні згадують, як правило, або перед виборами, або в академічних аудиторіях на лекціях студентам. Наразі ж, широко розрекламованих свого часу заходів, у тому числі з обіцянок повернення реальних повноважень органам місцевого самоврядування на місцях, реалізовується лишень процес оптимізації представництв територіальних органів влади в районах, містах обласного значення шляхом утворення єдиної системи міжрайонних територіальних органів – адміністративних округів. Середня чисельність жителів у такому окрузі становитиме близько 200 тисяч жителів. Цей процес, нині більше схожий на чергову перестановку доданків, аніж серйозну реформу. Є можливість перед черговими виборами здійснити значні регіональні кадрові зміни, перешикувавши ряди та дещо зменшити бюджетні видатки на управлінські структури, що, як правило, позитивно оцінюється електоратом.

На сьогодні практично завершено правове врегулювання повноважень шляхом затвердження відповідних положень центральних органів влади та проводяться заходи з оптимізації їхніх територіальних органів. На рівні областей та районів 14 центральних органів виконавчої влади матимуть представництва. Процес їхнього реформування відбувається шляхом ліквідації існуючих або шляхом об'єднання, окремі органи виконавчої влади утворюють мережу нових територіальних підрозділів, формуючи міжрайонні управлінські структури.

В контексті вищезгаданого процесу й майбутньої адміністративно-територіальної реформи (укрупнення адміністративних одиниць) для органів місцевого самоврядування з'являється певна перспектива

позмагатися за майбутнє місце під сонцем, зосередивши свою увагу на маркетингу територій громад. Як стверджують прихильники впровадження маркетингу, безнадійних місць не буває, оскільки усі місця володіють певними реальними чи потенційними ресурсами, які можуть використовуватися. Кожне місце має ідентифікувати свої специфічні риси й ефективно розповсюджувати інформацію про свої конкурентні переваги серед потенційних та існуючих клієнтів. Щоб розвинути конкурентну перевагу, місцям треба задуматися про своє минуле, теперішнє та майбутнє. Вони мають детально визначити свої сильні та слабкі сторони, а також виникаючі перед ними можливості та загрози. Тому територіальний маркетинг – це не просто прийняття місцевих програм, а використання комплексу управлінських рішень щодо конкретних товарів чи послуг, які пропонуються в межах певного регіону, тобто маркетинг на рівні регіону. Визнання території як своєрідного товару на ринку відрізняє територіальний маркетинг від так званого класичного.

Маркетинг територій складається з таких компонентів:

- 1) розробка для території привабливого позиціонування та іміджу;
- 2) постачання продуктів та послуг в ефективній та доступній формі;
- 3) пропаганда привабливих та корисних якостей території з метою повноцінного інформування користувачів про її переваги.

Передумовою успішного маркетингу територій є діагностика і планування, яка повинна проводитись у співпраці місцевих органів влади з діловими колами – підприємцями. Навряд чи тут спрацює середньовічний підхід – сприяння в обмін на гроші.

Важливим аспектом маркетингу місць є люди. Їхня гостинність може вплинути на привабливість території. Слід також приділяти увагу вихованню жителів, підприємців та чиновників. Діє відоме правило – «Чим менша та віддаленіша територія, тим більш професійною вона повинна бути, тим професійнішими мають бути її керівники».

Використовуючи концепції регіонального маркетингу, слід залучати місцеве населення громад до промоції культурних, історичних та інших цінностей свого регіону. Місцеве населення на усіх рівнях повинно пишатись своїм містом, бути обізнаним з його історією, традиціями та звичаями, які приїжджі зауважують одразу. Роблячи прогнози на 2012 рік, можна з впевненістю стверджувати – тема адміністративно-територіальної реформи з академічних кабінетів знову витатиме коридорами влади. Тому керівникам громад, які мають хист та мудрість, саме час зацікавитись маркетингом територій, використавши нинішній час формування місцевих бюджетів для створення комплексних програм розвитку територій та прийняття ефективних управлінських рішень.

**Зубенко Тетяна Андріївна,**  
*аспірантка кафедри психолого-педагогічних дисциплін Національного університету «Острозька академія»*

## **МІСЦЕ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В НАВЧАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ МАЙБУТНІХ УПРАВЛІНЦІВ**

У найзагальнішому своєму значенні, метою інформатизації суспільства є створення інтегрального інтелекту всієї цивілізації, здатного передбачити та керувати розвитком людства. Вужче трактування завдань, задля яких використовуються інформаційні технології, можна окреслити як спрощення та вдосконалення навчального процесу та професійної діяльності суспільства.

Стрімка поява та розвиток інформаційних технологій, зокрема, комп'ютерних засобів та програмно-технічного забезпечення, вимагають негайної реакції системи освіти та пристосування освітнянського процесу загалом до покращених засобів вирішення проблем, завдань та вдосконалення навичок і вмій. Головним завданням професійної діяльності менеджера є вирішення професійних задач та проблем, прийняття управлінських рішень в максимально стислі терміни. Реакція на зміни та подразники навколишнього середовища повинна відбуватися швидко, оскільки зміна одного компонента діяльності може призвести до колапсу цілої системи чи організації. Таким чином, в сучасному світі інформаційні технології є невід'ємним інструментом у вдалому виконанні професійних обов'язків менеджера.

В процесі інформатизації навчального процесу майбутніх менеджерів можна виокремити кілька аспектів:

- Методологічний
- Економічний
- Технічний
- Методичний

Головною проблемою *методологічного аспекту* є виокремлення основних принципів освітнього процесу, які б відповідали сучасному рівню інформаційних технологій. На цьому етапі нові технології

штучно накладаються на традиційні освітні форми. Так, необхідно поєднувати глибинний пошук інформації у всесвітній мережі Інтернет із осмисленим процесом читання книжок, знання основ арифметичних дій із використанням обчислювальної техніки для завдань, що вимагають значних часових затрат, вміння грамотно писати із здатністю комп'ютера до автоматичного виправлення помилок тощо. Тож існує необхідність знайти нові підходи до формування основних вимог до кожного рівня освіти, завдань та спеціальності.

*Економічний аспект.* Економічною основою інформаційного суспільства є галузі інформаційної індустрії – телекомунікаційна, комп'ютерна, електронна, аудіовізуальна, які переживають процес технологічної конвергенції та корпоративних з'єднань. Необхідність вивчення особливостей зазначених галузей вимагає постійного оновлення технічного забезпечення навчання майбутніх менеджерів, що внаслідок низького рівня фінансування освіти є малоюмовірним. Таким чином, отримання практичних навичок залишається на рівні теоретичного матеріалу або знаходить своє втілення у поодиноких винятках у вигляді приватних навчальних закладів.

*Технічний аспект.* Головною проблемою технічного аспекту інформатизації освітнього процесу майбутніх менеджерів є низький рівень оволодіння базовим програмним забезпеченням протягом шкільного навчання. Постійне оновлення програм та технічних засобів призводить до необхідності постійного навчання роботи з ними, а не зосередження уваги на освоєнні професійних моментів та спеціалізованих програм. Тому необхідна інтеграція зусиль учасників освітнього процесу в межах формування єдиного інформаційного простору загальноукраїнської та регіональної освіти на єдиних концептуальних, методологічних та технологічних принципах.

*Методичний аспект.* Основними перевагами сучасних інформаційних технологій (наочність, можливість використання комбінованих форм представлення інформації – дані, стереозвук, графічне зображення, анімація, обробка і збереження великих масивів інформації, доступ до світових інформаційних ресурсів) повинні стати основою підтримки освітнього процесу.

Таким чином, незважаючи на те, що сучасні інструментальні засоби дозволяють реалізувати всю гаму комп'ютерних навчальних засобів майбутнім управлінцям, їхнє використання під час навчального процесу вимагає досить високої кваліфікації користувача. Крім того, необхідною є оптимізація введення новітніх технологій в освітню діяльність студентів, а також формування певної моделі

інформатизації, яка б встановила послідовний логічний зв'язок між появою нової техніки, оволодінням роботи з нею та професійними навичками і вміннями, необхідними для успішного здійснення управлінської діяльності. Врахування наведених аспектів під час розробки такої моделі є важливою складовою її ефективності.

# ЗМІСТ

---

## **ЧАСТИНА 1. ДОПОВІДІ ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

**Грищук Микола Володимирович**

РЕАЛІЇ ТА ПРОБЛЕМИ

МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ..... 4

**Диновський Дмитро Миколайович**

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ  
В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ .....14

**Сологуб Богдан Євстафійович**

ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ЧАСТИНИ 3  
СТАТТІ 15 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДОСТУП

ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ» ..... 22

**Живодьор Катерина Яківна**

ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ  
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ .....31

**Козаченко Анна Олександрівна**

НЕТАРИФНЕ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МИРОТВОРЧОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ УЧАСТІ УКРАЇНИ

В МИРОТВОРЧИХ ОПЕРАЦІЯХ НА ТЕРИТОРІЇ КОЛИШНЬОЇ  
ЮГОСЛАВІЇ .....39

**Белаш Наталія Федорівна**

СУЧАСНА СПЕЦИФІКА ІМІДЖУ

ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ .....51

## **ЧАСТИНА 2. ВИСТУПИ ТА ПОВІДОМЛЕННЯ СОЦІОКУЛЬТУРНИЙ ВИМІР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Позднякова-Кирбят`єва Елліна Григорівна**

КОНЦЕПТ «КУЛЬТУРНОЇ ПАМ'ЯТІ» В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ  
ГУМАНІТАРИСТИЦІ: МІЖ «ІСТОРИЧНОЮ ПРАВДОЮ»

ТА «СОЦІАЛЬНИМ МІФОМ» .....63

<b>Валюшко Іван</b> КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНЕ КОРИННЯ .....	66
<b>Кардаш Сергій Юрійович</b> «ДИВНИЙ» СЕРЕДНІЙ КЛАС В УКРАЇНІ .....	70
<b>Бомановський Богусь</b> УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА .....	74
<b>Зінченко Віктор Вікторович</b> ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	77
<b>Бакуменко Валерій Данилович,</b> <b>Штурхецький Сергій Володимирович</b> КОНЦЕПТ «САМООРГАНІЗАЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ» У ДОСЛІДЖЕННІ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМ .....	80
<b>Кожина Алла Василівна</b> ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВОЇ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	82
<b>Пінчук Сергій Андрійович</b> НАЛАГОДЖЕННЯ СУСПІЛЬНОГО ДІАЛОГУ В ГРОМАДІ ЯК СПОСІБ ВИРІШЕННЯ МІСЦЕВИХ СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ .....	85
<b>Беззубко Лариса Володимирівна</b> ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА – НОВІ ВИМОГИ ДО ІНФОРМАЦІЇ .....	88
<b>Пашковська Марина Валентинівна</b> УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	90
<b>Охріменко Ганна Валеріївна</b> ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНІЗАЦІЯХ ТА УСТАНОВАХ .....	93

## **ПРАКТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

<b>Колесніков Борис Петрович, Сасенко Оксана Володимирівна</b> ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ НА ОСНОВІ «ЕЛЕКТРОННОЇ НЕРВОВОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ» .....	97
<b>Рубцов Валерій Павлович</b> ПРОЕКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАСВОЄННІ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМП'ЮТЕРНИХ ТЕХНОЛОГІЙ .....	99
<b>Кирилов Михайло</b> ПРАКТИКА ПІДГОТОВКИ ТА ОБГРУНТУВАННЯ ПРОЕКТУ РІШЕННЯ РІВНЕНСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ .....	103
<b>Дехтярчук Олександр Володимирович</b> МАРКЕТИНГ ТЕРИТОРІЙ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ .....	105
<b>Зубенко Тетяна Андріївна</b> МІСЦЕ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В НАВЧАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ МАЙБУТНІХ УПРАВЛІНЦІВ .....	107





Збірник наукових праць

**СОЦІАЛЬНО-ІНФОРМАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ  
В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ  
ТА МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ**

Матеріали Всеукраїнської  
науково-практичної конференції  
студентів та молодих вчених

**Головний редактор** *Ігор Пасічник*

**Відповідальний за випуск** *Сергій Штурхецький*

**Технічний редактор** *Роман Свинарчук*

**Комп'ютерна верстка** *Наталії Крушинської*

**Художнє оформлення обкладинки** *Катерини Олексійчук*

Формат 42х30/4.

Папір офсетний. Друк різнографія.

Ум. друк. арк. 7,12. Гарнітура "TimesNewRoman"

Тираж 100 прим.

Видавництво Національного університету "Острозька академія"  
Україна, 35800, Рівненська обл., м. Острог, вул. Семінарська, 2.

Свідоцтво про державну реєстрацію

РВ №1 від 8 серпня 2000 року.