

3. Інтерлакенська декларація [Електронний ресурс] – Режим доступу: [Zakon 4. Rada. Gov. ua /Law/ show/994_a48](http://zakon4.rada.gov.ua/Law/show/994_a48)
4. Соловйов О. Застосування практики Страсбурзького суду як джерела права в Україні: деякі проблемні аспекти / О. Соловйов // Українське право. – 2013. – № 10. – С. 207-215.
5. Рішення Суду у справах «Costello-Roberto v. United Kingdom», «Kulla v. Poland», «Nsona v. the Netherlands» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.echr.coe.int
6. Буроменський М. Європейський кодекс свободи та демократії / М. Буроменський // Право України. – 2010. – № 10 – С. 89-98.

В статті розглядаються європейські цінності та стандарти прав людини в контексті функціонування державних інститутів в Україні. Аналізується вплив судової прецедентної практики Європейського суду по правах людини на трансформацію політичної системи України.

The article describes European values and standards of human rights in the context of the functioning of the state institutions of Ukraine. It analyzes the influence of precedented court practice of the European court of human rights on the transformation of the political system of Ukraine.

Стаття надійшла до редколегії 11.03.2015

УДК 323.21

Солових Є. М., МАУП, м. Харків

ЗОВНІШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ ЯК ОДНА ЗІ СКЛАДОВИХ ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто діяльність органу місцевого самоврядування в контексті формування його іміджу, зокрема, проаналізовано вплив зовнішнього середовища на формування іміджу органу місцевого самоврядування. Визначено зовнішнє середовище як синтез зони (середовища) прямого і зони (середовища) непрямого впливу, а також визначаються напрямки взаємодії їх чинників при формуванні іміджу органу місцевого самоврядування.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Децентралізація влади, яка відбувається сьогодні в Україні, зокрема реформа місцевого самоврядування, повинна посилити авторитет і вплив органів місцевого

самоврядування на територіях, сприяти піднесенню ролі інституту самоврядування в житті українського суспільства. За своєю конституційною природою із всіх владних структур установи місцевого самоврядування найбільш наближені до населення, тому значну увагу слід надати формуванню їхнього іміджу, адже саме від нього залежить успіх діяльності владних інституцій та налагодження партнерських відносин між владою та громадськістю. Саме тому обрана тема є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблеми формування теорії іміджу розглянуто в роботах зарубіжних учених, зокрема Р. Барта, Р. Баумейстера, Е. Бернейса, Д. Брустіна, Е. Вуд, М. Вудкока, Б. Джи, Д. Фрасера, Д. Френсіс та ін. Здебільшого вони розкривали поняття «імідж» з точки зору його застосування у сфері бізнесу.

Серед вітчизняних та російських учених, які займалися вивченням питань теоретико-методологічних засад іміджу, можна назвати І. Бірюкову, В. Бебика, В. Королька, В. Лебедева, А. Москаленка, А. Омарова, Г. Почепцова, В. Шепеля та ін., які пропонують різні підходи до розгляду іміджу: політичний, соціологічний тощо.

Над розкриттям психологічних особливостей іміджу, а також аналізом науково-методичних та прикладних засад щодо розробки механізму формування іміджу, підходів, моделей і механізмів управління ним у державних установах на центральному та місцевому рівнях займаються такі науковці, як І. Колосовська, С. Колосок, Ю. Падафет, Л. Приходченко та ін.

Але попри зростаючу кількість досліджень іміджу в різних галузях знань, питання щодо визначення впливу середовища існування органу місцевого самоврядування на його імідж залишається мало дослідженим. Це визначає мету і завдання даної статті.

Метою даного дослідження є теоретичне та практичне обґрунтування впливу зовнішнього середовища на формування іміджу органу місцевого самоврядування.

Відповідно до цієї мети визначаються такі завдання:

- визначити специфіку функціонування органу місцевого самоврядування;
- окреслити складові зовнішнього середовища функціонування органу місцевого самоврядування;
- виявити вплив основних складових зовнішнього середовища на процес формування іміджу органу місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Основною функцією органів місцевого самоврядування є діяльність, спрямована на створення сприятливих умов життєдіяльності території, і навіть задоволення

громадських інтересів та потреб, органи місцевого самоврядування і посадові особи місцевого самоврядування повинні встановлювати стабільні позитивні взаємовідносини, насамперед із населенням, його групами [1, с. 167].

Специфіка іміджу органу місцевого самоврядування полягає у тім, що він має розглядатись не відокремлено, а в контексті певного цілісного середовища. Спробуємо розглянути формування цілісного середовища органу місцевого самоврядування, проводячи аналогію з організацією в економіці, виокремивши три головні складові, які розрізняють сучасні автори з маркетингу, а саме:

- зовнішнє середовище (або «середовище непрямого впливу»);
- внутрішнє середовище (або «середовище прямого впливу»;
- проміжне середовище (або «середовище завдань»).

Враховуючи мету нашого дослідження, спробуємо розкрити проблемне поле зовнішнього середовища органу місцевого самоврядування.

Науковці зазначають, що сьогодні не існує єдиного інтегрованого підходу до побудови загальної концепції зовнішнього середовища, яка б усебічно поєднувала економічні, технологічні, соціальні та політичні впливи на організацію, особливості взаємодії організації з його партнерами, конкурентами, споживачами і т. ін. Так, Л. Г. Шморгун зазначає, що «зовнішнє середовище організації – це сукупність елементів, які не входять до складу організації, але справляють на неї певний вплив» [2]. У широкому розумінні зовнішнє середовище – це сукупність факторів, що формують довгострокову прибутковість (збитковість) організації і на які організація не може впливати взагалі або має незначний вплив. Але специфічна особливість органу місцевого самоврядування полягає у тому, що ця інституція не ставить на меті отримання прибутку, а спрямована на розв'язання проблем соціально-політичного характеру. Отже, зовнішнє середовище органу місцевого самоврядування – це сукупність певних факторів, які відносяться до зони прямого впливу – на які місцева владна інституція не може впливати взагалі та зона опосередкованого впливу – на які орган місцевого самоврядування має незначний вплив.

Зона (середовище) прямого впливу – це зона впливу територіальної громади, економічних складових та місцевих державних адміністрацій. Розглянемо кожну із цих складових більш детально.

В першу чергу, це зона територіальної громади – основного суб'єкту місцевого самоврядування. Сьогодні в Україні нараховується близько 12 тисяч територіальних громад, які є дуже різними як за своїми розмірами, так і за історичними, географічними, соціально-

економічними, демографічними, національно-культурними і навіть психологічними характеристиками. Ми погоджуємось з думкою Т. Я. Лепьошкіної, яка зазначає, що «територіальна громада повинна розглядатися в ширшому контексті ніж тільки як територіальна спільність, а як група людей, які мають спільне місце проживання, поділяють спільні цілі та пов'язані між собою тісними політичними, соціальними, економічними і комунікаційними зв'язками, то розвиток в цьому випадку повинен означати поліпшення загальної якості життя членів громади» [3].

Законодавство, надаючи громадськості права на безпосередню участь у процесах розробки і ухвалення найважливіших рішень щодо життя територіальної громади, чітко не визначає такого поняття як «залучення громадян до прийняття рішень». Залучення громадян – це системний процес взаємодії громадян та органів влади і місцевого самоврядування, який забезпечує можливість громадян реально впливати на ухвалення публічних рішень, які впливають на життя всієї громади. Цей процес відбувається за безпосередньої участі та підтримки місцевої влади, зокрема, органів місцевого самоврядування.

Від того, наскільки вчасно та якісно будуть вирішені органом місцевого самоврядування (або не будуть вирішені) питання місцевого значення, і буде залежати поведінка жителів села (кількох сіл), селища, міста.

Наслідком цієї поведінки буде не що інше, як формування позитивного (або негативного) іміджу органу місцевого самоврядування. Будь-які рішення, навіть найкраще розроблені з боку представників органу місцевого самоврядування так і залишаться нереалізованими, якщо їх не підтримають місцеві жителі. Серед таких рішень є незаконна приватизація земель, вирубки лісів, екологічно небезпечне будівництво та видобуток сланцевого газу, забруднення ставків тощо. Крім того, останній час серед нагальних місцевих проблем набула значного поширення проблема будівництва новобудівель на місцях знищених парків, скверів та зелених насаджень. Серед місцевого населення це спричиняє не лише невдоволення, а у деяких регіонах України ми спостерігаємо і негативні «вибухи» та екстремальні перебіги подій із застосуванням силових заходів. Саме тому, піклуючись про свій позитивний імідж, місцева владна інституція, яка прагне бути динамічною та відкритою, повинна постійно реагувати на зміни, які відбуваються в своєму оточенні, «тримати руку на пульсі», «думати на крок вперед». Серед таких кроків – застосовування різних моделей сканування найближчого середовища в залежності від конкретної ситуації, специфічних процесів або кола тих питань, що потребують

негайного вирішення або на віддалену перспективу. До цих моделей, які окреслили фахівці із Public Relation [4, с. 68], слід віднести моніторинг ситуації, зокрема – разове, періодичне та систематичне сканування. У тому разі, коли у органу місцевого самоврядування немає фінансової можливості на проведення повноцінного методу формального соціологічного дослідження (він вважається одним із найкращих для вищевикресленої ситуації), в залежності від обставин можна застосувати одну із трьох вищезазначених моделей сканування найближчого середовища. Це також дасть змогу бути на крок ближче до населення та підвищити довіру до владної інституції мешканцями територіальної громади.

Наступним елементом зовнішнього середовища виступають економічна складова. До неї відноситься господарство – сукупність усіх галузей виробничої і невиробничої діяльності.

До складу виробничої сфери входять: промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт, зв'язок, торгівля та громадське харчування, матеріально-технічне забезпечення. На території кожного регіону сформовані певні співвідношення у розвитку окремих галузей виробничої сфери і в залежності від пріоритетності окремих галузей, визначається економічне спрямування. У випадку, якщо промисловість у загальній валовій продукції займає провідне місце, вважають, що район має промислове спрямування, а переважна більшість мешканців територіальної громади зайняті в промисловій сфері. Якщо у регіоні питома вага сільського господарства більша, то він має сільськогосподарське спрямування, і населення у своїй більшості охоплене роботою у сільському господарстві. У тому разі, коли чи то промисловість, чи сільське господарство, чи інша галузь виробничої сфери набувають свого розквіту, (здебільшого це відбувається при залученні інвестицій), в економічному просторі регіону прямо пропорційно відбуваються позитивні соціальні зміни, зокрема, простежується дихотомія «комфортність людини» – «комфортність громади». Ми погоджуємось з дослідниками у галузі економіки, зокрема з тим, що «ефективне реформування економіки України неможливо без масштабних інвестицій, які являють собою найважливіший фактор економічного зростання й відновлення, що забезпечує можливість модернізації діючих виробництв, створення і впровадження новітньої техніки й технологій, сучасних систем організації та управління економічними процесами, якісного відновлення виробничої, транспортної, ринкової інфраструктури» [5].

Отже, представники органів місцевого самоврядування повинні докласти всі зусилля, задіяти всі важелі та механізми, які б сприяли залученню на їх території інвесторів, що сприятиме позитивному

зрушенню як для економіки, так і для соціальної сфери села, селища, міста. Загальновідомо, що мешканці територіальної громади, не залежно від регіону України, завжди будуть виступати з позицій ефективності діяльності місцевої влади, дзеркально відображаючи і проектуючи економічні та соціальні трансформації на добробуті своєю родини.

Для органу місцевого самоврядування ці трансформації та перетворення не є лише економічним антуражем, а змінами, що ретранслюють підвищення рівня довіри та підтримку з боку мешканців територіальної громади до роботи місцевої владної інституції. Адже з розквітом економіки починають «оживати» інші її супутні сфери, і мешканці села, селища міста, де розташована та чи інша виробнича сфера, отримують робочі місця та додаткову роботу, а отже, і можуть забезпечити собі гідне життя. У цьому випадку, коли громадяни відчують себе економічно комфортно, їх відношення до органу місцевої інституції буде лише позитивним. А для цього очільникам органу місцевого самоврядування необхідно «тримати руку на пульсі» за найбільш інвестиційно привабливими сферами економіки та сприяти створенню сприятливого інвестиційного клімату для сприятливого економічного клімату та залучення іноземних інвестицій саме у своє місто, село чи селище.

Серед факторів зовнішнього середовища особлива роль відводиться такому специфічному суб'єкту, як місцеві державні адміністрації. Ми погоджуємося з підходом Р. Білика щодо оцінки ефективності діяльності районної державної адміністрації, яка ґрунтується на засадах відповідальності перед державою та її громадянами за результати діяльності, верховенства права та свободи людини і громадянина, гласності, поєднання місцевих та державних інтересів.

Автор пропонує ефективність діяльності місцевої державної адміністрації як основний критерій дотримання правової бази, яка серед інших позицій передбачає, що державні службовці виконують функції лише в межах компетенції органу, в якому вони працюють, і в межах прав, закріплених за посадою; державні органи та посадові особи належним чином, а не для задоволення власних потреб, реалізують права людини [6, с. 69].

А це можливо лише за умов наявності високого рівня професіоналізму та дотримання етичних норм. При комплексній оцінці діяльності районних державних адміністрацій застосовується 49 показників, серед яких є такі, як якість надання послуг та виконавча дисципліна.

Кожен орган державної влади має свою компетенцію, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна

посада державного службовця – своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь у реалізації компетенції відповідного органу. Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати як засіб впорядкування, раціоналізації та забезпечення ефективності управління.

Отже, одним з критеріїв ефективності діяльності державної установи є високий рівень професіоналізму її працівників та дотримання ними меж компетенції. Професіоналізація державної служби підвищує якість надання послуг населенню, відповідальність за прийняті рішення, їх швидку реалізацію, що, в свою чергу, сприяє підвищенню рівня довіри до державних органів влади.

Цієї точки зору дотримується й І. Артим, яка виокремлює такі фактори, що впливають на ефективність державного управління: компетентність та спеціальна професійна підготовка керівника і державних службовців, мотиваційні чинники, взаємодія місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, організаційний клімат, зв'язки з громадськістю [7].

Ставлення територіальної громади до місцевих державних адміністрацій залежить від ряду чинників, серед яких провідна роль відводиться високій (чи невисокій) якості послуг, що надаються; ефективності (або неефективності) ухвалених управлінських рішень; прозорості (або непрозорості) діяльності тощо.

Перманентна криза системи державного управління, що вирує протягом останніх трьох років, призвела до значних деструктивних процесів у системі перерозподілу повноважень між регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування, через що посилюється негативне сприйняття мешканцями територіальної громади результатів діяльності місцевої влади.

Сьогодні, коли катастрофічно знижується рівень довіри до місцевих органів влади, наприклад, особливої актуальності набуває формування ефективної, дієздатної політичної складової діяльності як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій, які б гармонійно поєднали дві складові функціонування органів державної влади: політичної та адміністративної, оскільки, як зазначають автори навчального посібника «Концептуальні засади взаємодії політики і управління», «характер їхньої взаємодії визначає ефективність, стабільність та якість управлінського процесу в державі» [8, с. 3].

Для підтримки власної репутації як органи місцевого самоврядування, так і місцеві державні адміністрації повинні об'єднати зусилля та дотримуватись єдиної інформаційної політики, уникаючи при цьому взаємовиключних характеристик та надаючи перевагу простим,

доступним повідомленням, які будуть не лише суспільнозначущими, а й цікавими та корисними для мешканців територіальної громади.

Ми погоджуємось з думкою української дослідниці з іміджу І. І. Колосовської, що «комплексна програма формування та підтримки позитивного іміджу місцевих державних адміністрацій спрямована на отримання таких результатів: вища якість управлінських послуг, підвищення іміджу державних службовців, підвищення соціального іміджу місцевих державних адміністрацій, підвищення іміджу керівників місцевих державних адміністрацій, підвищення рівня організаційної культури, підвищення бізнес-іміджу, стабільний візуальний імідж місцевих державних адміністрацій» [9, с. 8].

Зона (середовище) опосередкованого впливу – це зона впливу центральних органів влади, ЗМІ, освіти, екологічної складової, соціальної складової. Спробуємо їх розглянути.

До центральних органів влади слід віднести: Адміністрацію Президента України, яка безпосередньо впливає на діяльність органу місцевого самоврядування, Кабінет Міністрів України, постанови якого є обов'язковими для виконання місцевою владною інституцією, та регулюючі органи, до яких можна можна уналежнити міністерства, державну податкову адміністрацію та інші, які в тій чи іншій мірі впливають на діяльність органу місцевого самоврядування.

Значна роль у створенні цілісного іміджу органу місцевого самоврядування належить також засобам масової інформації, які висвітлюють різні аспекти образу, починаючи від персоніфікованих портретів лідерів місцевих інституцій і закінчуючи поданням інформації стосовно результатів втілення будь-якої програми. З іншого боку, ЗМІ оперативно реагують на думку громадськості і у цьому сенсі є надійним засобом зворотного зв'язку між населенням та органами влади.

У роботі кожного органу місцевого самоврядування є позитивні інформаційні приводи: відремонтували школу чи лікарню, газифікували селище, провели благодійну акцію. Подібну інформацію можна використовувати для ілюстрації роботи місцевої влади, адже вона має емоційне навантаження. І хоча однією з причин низької пасивності у громадян до вирішення місцевих справ є низька поінформованість, проте, хоч як досконало та яскраво не була б висвітлена певна подія у ЗМІ, але якщо зв'язок з реальною ситуацією втрачено, певна подія не приверне у населення великого інтересу та сприятиме втраті довіри до місцевої влади.

Екологічна політика є умовою стабільної життєдіяльності суспільства, поліпшення екологічного стану у першу чергу великих міст та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування. Головне завдання екологічної політики у великих містах – пе-

реорієнтація всієї практичної діяльності людини, передусім процесів економічного та соціального розвитку, таким чином, щоб досягнення економічних і соціальних цілей не здійснювалось за рахунок природи, а навпаки, сприяло б відтворенню природного ресурсного потенціалу. Місцеві органи влади та суспільство усвідомлюють необхідність формування та впровадження державної екологічної політики як складової сталого розвитку, при цьому природоохоронні заходи мають не замінювати, а органічно доповнювати екологічно сприятливий режим господарювання.

Визначено, що екологічна політика органів місцевої влади включає такі найважливіші аспекти державного управління та місцевого самоврядування: сукупність систем і форм організації державної влади та місцевого самоврядування, їх взаємозв'язки; поєднання організаційно-управлінських форм з досягненням оптимальної структури управління в галузі охорони навколишнього природного середовища у великих містах. Крім того, доведено, що екологічна політика у великих містах перебуває під впливом різноманітних політико-економічних ситуацій і вона тісно пов'язана із системою адміністративно-територіального устрою країни. При цьому в межах великого міста за екологічну політику відповідають як органи місцевої влади, так і територіальні органи державної виконавчої влади, які не завжди доходять єдиної думки щодо пріоритетності напрямів такої політики для конкретного міста. Екологічна політика як невід'ємна складова сталого розвитку спрямована на розв'язання проблем збереження довкілля. Це передбачає вдосконалення інституційних та організаційних засад господарювання, підвищення суспільної свідомості і актуалізацію екологічних пріоритетів життєдіяльності, створення умов для раціонального використання місцевих ресурсів на всіх рівнях – від великого міста до держави [10, с. 14-15].

Висновки з даного дослідження. На формування цілісного іміджу органу місцевого самоврядування значний вплив має зовнішнє середовище, яке у свою чергу, відокремлюється на зону (середовище) прямого та зону (середовище) опосередкованого впливу, які мають велику кількість різноманітних чинників. Крім того, слід підкреслити, що величезна роль у формуванні іміджу відводиться також внутрішньому середовищу органу місцевого самоврядування, яке буде об'єктом нашого подальшого дослідження.

Бібліографічний список:

1. Юшина Е. А. Муниципальное управление : учебник / Е. А. Юшина. – М. : ФГНУ Российский научный центр государственного устройства и муниципального управления, 2003. – 220 с.
2. Шморгун Л. Г. Менеджмент організацій [Текст] : навч. посіб. / Л. Г. Шморгун. – К. : Знання, 2010. – 452 с.

3. Лепьошкіна Т. Я. Маркетинг як важлива складова політики органів місцевого самоврядування у сфері місцевого розвитку [Електронний ресурс] / Т. Я. Лепьошкіна // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – 2012. – № 8.
4. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю для організацій третього сектора.: методичний посібник / за заг. ред. В.Г. Королька. – К. : 2003. – 216 с.
5. Дяченко О. Г. Статистичне оцінювання інвестиційної привабливості регіонів України [Електронний ресурс] / О. Г. Дяченко // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». – 2012. – № 4. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1062>.
6. Білик Р. Критерії ефективності діяльності районної державної адміністрації / Р. Білик // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 68–71.
7. Артими І. Факторно-критеріальний підхід до оцінки ефективності державного управління / І. Артим // Ефективність державного управління : Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління УАДУ при Президентіві України / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – Вип. 3. – С. 68–74.
8. Концептуальні засади взаємодії політики і управління : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, В. П. Солових, О. А. Кузнецов. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 224 с.
9. Колосовська І. І. Формування іміджу місцевих державних адміністрацій в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. / І.І. Колосовська. – Львів, 2004.
10. Мариненко В. О. Екологічна політика органів місцевої влади великих міст України : автореф. дис. ... к.держ.упр. / В. О. Мариненко. – К., 2009. – 23 с.

Рассмотрена деятельность органа местного самоуправления в контексте формирования его имиджа, в частности, проанализировано влияние внешней среды на формирование имиджа органа местного самоуправления. Определены внешняя среда как синтез зоны (среды) прямого и зоны (среды) косвенного воздействия, а также определяются направления взаимодействия их факторов при формировании имиджа органа местного самоуправления.

The activities of the local selfgovernment in the context of its image is considered, particularly an influence of the environment on forming the image of the local government is analyzed. The environment is defined as a synthesis of zone and direct areas of indirect effects. Areas of their interaction factors in shaping the image of the local selfgovernment are defined.

Стаття надійшла до редколегії 24.02.2015