



## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ КОММУНИКАЦИЙ В ПРОЦЕССЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН В УКРАИНЕ

Владимир ПИСОЦКИЙ,  
аспирант

Днепропетровского регионального института государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### Summary

The article analyzes the problems of organizational and legal support of public communications in the process of association of local communities in Ukraine and ways of their solution are offered. A new interpretation of the terms «public communication» and «organizational and legal support of public communications» is offered. The basic steps of a voluntary association of local communities in Ukraine in terms of their communicative support are studied. Substantiated the necessity of overcoming the problems of organizational and legal support of public communications in order to solve a number of important challenges in terms of informing citizens and local government officials, as well as mutual coordination of interests of members of local communities, public authorities, local governments and other entities on issues of a voluntary association of territorial communities.

**Key words:** local self-government, local community, public communications, administrative-territorial reform, association of communities.

### Аннотация

В статье проводится анализ проблем организационно-правового обеспечения публичных коммуникаций в процессе объединения территориальных общин в Украине и предлагаются пути их решения. Предложено новое толкование терминов «публичные коммуникации» и «организационно-правовое обеспечение публичных коммуникаций». Исследуются основные этапы добровольного объединения территориальных общин в Украине в разрезе их коммуникативного сопровождения. Обоснована необходимость преодоления проблем организационно-правового обеспечения публичных коммуникаций с целью решения ряда важных задач в части информирования граждан и должностных лиц местного самоуправления, а также взаимного согласования интересов членов территориальных общин, органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных субъектов, по вопросам добровольного объединения территориальных общин.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная община, публичные коммуникации, административно-территориальная реформа, объединение территориальных общин.

**Постановка проблемы.** Добровольное объединение территориальных общин рассматривается сейчас в Украине как одно из важнейших направлений реформы местного самоуправления, а именно – как неотъемлемая составляющая процесса децентрализации. Акцент на добровольности объединения территориальных общин предполагает первоочередное применение в этом процессе регулирующего воздействия, механизмов «мягкой силы», где ведущее место занимают коммуникативные инструменты.

В частности, в Законе Украины «О добровольном объединении территориальных общин» [2] (далее – Закон) сделана попытка максимально согласовать интересы территориальных общин, органов местного самоуправления и органов государственной власти, а также привлечь к участию в процессе объединения широкие слои заинтересованной общественности. Однако еще на этапе прохождения проекта указанного Закона в парламенте, в выводах Главного научно-экспертного управления и замечаниях

Главного юридического управления Верховного Совета Украины, указывалось на ряд противоречий, заложенных в тексте законопроекта [3]. Таким образом, уже начавшийся в Украине процесс добровольного объединения территориальных общин проходит в условиях, когда отдельные вопросы его организационно-правового обеспечения должны решаться в оперативном режиме. Эта проблема касается среди прочего и вопросов организации публичных коммуникаций, как на уровне территориальных общин, так и в пределах регионов и страны в целом.

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью разработки подходов к решению новых проблем, которые проявляются в последнее время в части организационно-правового обеспечения публичных коммуникаций в процессе объединения территориальных общин в Украине.

**Состояние исследования.** Вопросы коммуникативной активности территориальных общин и коммуникативной деятельности органов местного самоуправления, участия обществен-

ности в реализации административно-территориальной реформы в Украине, а также связанные с ними темы в последнее время достаточно подробно исследовали В. Алексеев, П. Ворона, В. Дрешпак, Т. Кравченко, Ю. Куц, Н. Липовская, В. Мамонова, Ю. Молодожен, С. Серегин, Д. Терещенко, В. Толкованов, Ю. Шаров, С. Штурхецкий и ряд других авторов. Вместе с тем динамические изменения в украинском законодательстве, регламентирующем процессы децентрализации, требуют проведения отдельного исследования, в том числе по вопросам практического применения норм, регламентирующих осуществление публичных коммуникаций в процессе добровольного объединения территориальных общин.

**Целью и задачей статьи** является определение основных проблем организационно-правового обеспечения публичных коммуникаций в процессе объединения территориальных общин в Украине, а также путей их решения. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка проанализировать актуальную проблема-



тику современного этапа реформирования местного самоуправления в Украине сквозь призму организационно-правового обеспечения публичных коммуникаций как важнейшего инструмента осуществления предполагаемых изменений.

#### **Изложение основного материала.**

Прежде всего, следует уточнить авторское понимание термина «публичная коммуникация», поскольку на этот момент он не имеет юридического определения, а в научной и учебной литературе встречаются самые разнообразные его толкования. Обобщая подходы различных авторов к пониманию сути публичных коммуникаций, мы будем оперировать понятием «публичная коммуникация» со следующим значением: публичная коммуникация – это процесс создания, трансляции и использования сообщений, которые есть носителями общественно значимой информации, в котором задействованы субъекты публичной сферы (в том числе общественные организации и отдельные граждане, органы государственной власти и органы местного самоуправления), а также соответствующие ресурсы и коммуникативная инфраструктура. Целью публичных коммуникаций является осуществление обмена общественно значимой информацией, а также обеспечение целенаправленного влияния указанных выше субъектов на явления и процессы публичной сферы. С данной точки зрения публичные коммуникации рассматриваются не только как важнейший элемент обеспечения информационных обменов в определенной социальной, общественной системе, но и как инструмент поддержания ее целостности, определенных параметров функционирования и развития, то есть в целом – управления этой системой. В этом и заключается самое главное отличие нашего понимания сути публичных коммуникаций.

Организационно-правовое обеспечение публичных коммуникаций мы понимаем как совокупность законодательных и нормативно-правовых актов, а также институтов и организационных структур, функционирование которых обеспечивает на основе существующей правовой базы надлежащие информационный обмен и управляющее влияние на публичную сферу. При этом,

учитывая разнообразие субъектов публичной сферы, среди данных институтов и структур мы рассматриваем те, которые относятся и к государству, и к гражданскому обществу. Достаточным уровнем организационно-правового обеспечения публичных коммуникаций, по нашему мнению, может быть такой, когда субъекты коммуникативного взаимодействия функционируют в условиях четкой нормативно-правовой регламентации и располагают необходимым набором кадровых, материально-технических и технологических ресурсов для достижения поставленных коммуникативных целей.

Публичные коммуникации в процессе объединения территориальных общин в Украине, на наш взгляд, должны быть направлены на решение как минимум двух важнейших задач: во-первых, информирования граждан и должностных лиц местного самоуправления с целью разъяснения сути и особенностей процедур объединения общин, и, во-вторых, взаимного согласования интересов членов территориальных общин, органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных субъектов в ходе данного процесса. Вместе с тем существуют определенные проблемы, препятствующие полномасштабной реализации указанных задач.

С целью идентификации и первичного оценивания проблем организационно-правового обеспечения публичных коммуникаций в процессе объединения территориальных общин рассмотрим предусмотренную законодательством Украины процедуру объединения через призму коммуникативного аспекта. Порядок добровольного объединения территориальных общин и все соответствующие процедуры изложены во втором разделе Закона [2]. Подробный анализ правовой регламентации этих процедур позволил В. Дрешпаку и Н. Липовской [1] выделить в этом процессе семь основных этапов. Практически в каждом из них представлена коммуникативная составляющая, однако полноценная ее реализация, как свидетельствует наше исследование, возможна не всегда, в чем и заключается основная проблема.

На первом этапе – инициирования добровольного объединения территориальных общин – субъектами этого

процесса могут выступать сельский, поселковый, городской голова, не менее трети депутатов соответствующего местного совета, члены территориальной общины в порядке местной инициативы, а также органы самоорганизации населения данной территории при условии представления ими интересов не менее трети членов соответствующей территориальной общины. Таким образом, законодатель предусмотрел возможность самого широкого проявления общественной инициативы, что, безусловно, есть признаком открытости и прозрачности процесса объединения территориальных общин, максимального учета мнения граждан. Вместе с тем эти четыре пути имеют разную степень коммуникативной сложности своей реализации. Если первые два построены преимущественно на моноцентричной коммуникативной модели «один – многие» (сельский, поселковый, городской голова или депутат местного совета – члены территориальной общины или депутаты), то два последующих предусматривают для наработки проекта необходимого решения применение полицентричной коммуникативной модели «многие – многие» (члены территориальной общины или актив органов самоорганизации населения – другие члены территориальной общины). То есть, расширение возможностей членов территориальной общины для непосредственного решения вопросов местного значения, в частности вопроса об административно-территориальном обустройстве территорий, требует более тщательной подготовки к осуществлению соответствующих публичных коммуникаций. Причем, как уже было замечено выше, такую подготовку должны иметь не только должностные лица, но и обычные граждане – члены территориальных общин. В противном случае публичная коммуникация может принять асимметричную форму, что грозит применением манипулятивных технологий и иных неприемлемых для демократического процесса техник коммуникативного влияния.

Здесь необходимо заметить, что по Закону «О местном самоуправлении в Украине» [4] местное самоуправление в Украине осуществляется территориальными общинами как непосредственно, так и через местные



(сельские, поселковые, городские, районные, областные) советы. Формами непосредственного осуществления местного самоуправления территориальными общинами есть местный референдум, общее собрание граждан и местная инициатива. Порядок проведения местного референдума должен быть предусмотрен соответствующим законом, порядок проведения общих собраний граждан по месту жительства определяется законом и уставом территориальной общины, порядок внесения местной инициативы на рассмотрение местного совета определяется самим советом либо уставом территориальной общины. Также граждане могут принимать непосредственное участие в местном самоуправлении путем создания домовых, уличных, квартальных и других органов самоорганизации населения, деятельность которых определяется отдельным Законом «Об органах самоорганизации населения» [6]. Кроме того, не менее одного раза в год должны проводиться общественные слушания, во время которых члены территориальных общин встречаются с депутатами местных советов и должностными лицами местного самоуправления, заслушивают их, поднимают вопросы и вносят предложения по проблемам местного значения. Порядок организации общественных слушаний должен регламентироваться уставом территориальной общины. Вместе с тем закон о местном референдуме в Украине отсутствует, также далеко не все территориальные общины имеют свой устав и, соответственно, порядок проведения общих собраний граждан, внесения местных инициатив, общественных слушаний не везде регламентирован.

Таким образом, уже на первом этапе процесса добровольного объединения территориальных общин приобретает актуальность проблема регламентирования коммуникативной деятельности, направленной на формирование определенной точки зрения по вопросу объединения территориальных общин. И если даже будет избран более простой в коммуникативном плане путь инициирования (например, сельским головой), то для принятия окончательного решения все равно необходимо будет провести серию коммуникативных мероприятий – от предварительного

обсуждения этого вопроса с депутатами местного совета и представителями органов самоорганизации населения до общественного обсуждения в форме общего собрания граждан либо общественных слушаний. На этом этапе первоочередную роль, как свидетельствует опыт, играют непосредственные коммуникации. Опосредствованные коммуникации (в частности с использованием местных средств массовой информации (СМИ), наружной рекламы, веб-ресурсов и прочих коммуникативных каналов) могут рассматриваться на этом этапе как фоновые и будут решать, прежде всего, задачу общей информированности населения. Как свидетельствует практика, организационное обеспечение такого уровня публичных коммуникаций в Украине находится на вполне удовлетворительном уровне, прежде всего за счет наличия соответствующего опыта у должностных лиц местного самоуправления.

Второй этап процесса добровольного объединения территориальных общин предусматривает согласование предложения об объединении с заинтересованными территориальными общинами. По содержанию этап заключается в том, что сельский (поселковый, городской) голова территориальной общины, иницирующей объединение, после принятия соответствующего решения местным советом посылает предложение об объединении сельскому (поселковому, городскому) голове сопредельной общины. Обсуждение поступившего предложения в сопредельной общине должно проходить с учетом вышеизложенных замечаний и привлечением всех заинтересованных субъектов.

То есть этот этап также насыщен в коммуникативном плане. Его итогом должно быть решение местного совета с согласием на объединение и делегирование своего представителя в рабочую группу по объединению, либо дается отказ. На наш взгляд, с учетом необходимости более широкого коммуникативного воздействия на участников объединительного процесса на этом этапе его инициаторы должны более активно использовать местные СМИ, популярные среди целевой аудитории веб-ресурсы. Таким образом, по характеру публичные коммуникации на втором этапе должны быть комплексными,

объединяющими преимущества непосредственных и опосредствованных форм. Это поднимает уровень требовательности к профессионализму коммуникаторов и актуализирует проблемы организационной составляющей. На этом этапе сохраняется актуальность проблемы нормативно-правового обеспечения и приобретает остроту проблема организационного обеспечения.

Для организационного обеспечения публичных коммуникаций на местном уровне в современной Украине существует ряд острых проблем технического, технологического и, отчасти, социально-экономического характера. Прежде всего, не все населенные пункты, особенно в сельской местности, имеют надежное подключение к современным телекоммуникационным сетям, что ограничивает доступ граждан к сети Интернет, а, следовательно, к веб-ресурсам органов местного самоуправления. По этой же причине, а также в связи с дефицитом специалистов с надлежащим уровнем подготовки, не все органы местного самоуправления создали свои веб-сайты либо не обеспечивают надлежащего их функционирования.

В сложных экономических условиях ухудшается состояние, а, как следствие, влияние местных СМИ – районных и городских газет, местного сетевого (проводного) радио. Их нишу заполняют преимущественно всеукраинские телеканалы. К тому же в парламенте рассматривается проект Закона Украины «О реформировании государственных и коммунальных печатных средств массовой информации», с принятием которого органы государственного управления и органы местного самоуправления могут утратить право быть учредителями изданий, что, как следствие, приведет к существенным изменениям на рынке местных СМИ. В связи с этим интерес местных органов власти к развитию медиасферы в настоящее время практически отсутствует.

Также в условиях информационного перенасыщения актуализируется проблема медиаграмотности населения, что заключается в первую очередь в умении ориентироваться в информационных потоках и использовать современные медиа-ресурсы. Особую актуальность эта проблема приоб-



ретаает для людей старшего возраста, составляющих, особенно в сельской местности, большой сегмент населения. Все эти проблемы отражаются и на качестве публичных коммуникаций, направленных на решение задач в процессе добровольного объединения территориальных общин.

На третьем этапе рабочая группа, созданная сопредельными территориальными общинами, должна разработать проект решения о добровольном объединении и вынести его на обязательное(!) общественное обсуждение. Обеспечить проведение таких обсуждений должны сельские, поселковые, городские головы. Таким образом, на этом этапе публичные коммуникации снова будут иметь преимущественно непосредственную форму («круглые столы», общественные консультации, экспертные обсуждения, а также упомянутые выше общины собрания граждан и общественные слушания). При наличии соответствующих условий важно задействовать на этом этапе и веб-ресурсы (веб-сайты органов местного самоуправления и/или общественных организаций, страницы в социальных сетях). Такое дистанционное обсуждение позволит привлечь более широкий круг граждан, не имеющих возможности либо не желающих принимать участие в вышеназванных формах коммуникативных мероприятий. Однако при этом следует решить проблему идентификации участников такого обсуждения, поскольку необходимо будет учитывать мнение именно проживающих на данной территории, исключая «субъектов виртуального пространства», в реальности не принадлежащих к данным территориальным общинам.

Четвертый этап наименее коммуникативный, так как предусматривает изучение проекта решения о добровольном объединении общин на соответствие Конституции и законам Украины областными государственными администрациями. Здесь первоочередную роль будут играть разве что прямые официальные коммуникации «орган местного самоуправления – областная государственная администрация» с информированием общественности (хотя это и не предусмотрено законодательством) о результатах данной правовой экспертизы.

Пятый этап процесса добровольного объединения территориальных

общин предусматривает два варианта принятия решения об объединении: либо местным советом, либо путем проведения местного референдума. На сегодня в Украине второй вариант, более демократичный по своей сути, не возможен в связи с отсутствием соответствующего законодательства, о чем упоминалось выше. Следует пояснить, что Закон Украины «О всеукраинском и местном референдуме» был принят в 1991 году и действовал до 2012 года, когда утратил силу в связи с принятием Закона Украины «О всеукраинском референдуме». На момент написания статьи в Верховном Совете Украины было зарегистрировано четыре проекта закона «О местном референдуме» и они пока только обсуждаются. Тем временем до законодательного регулирования Верховным Советом Украины вопроса о проведении местных референдумов любые попытки их проведения рассматриваются как антиконституционные и незаконные, поскольку порядок проведения выборов и референдумов по Конституции Украины определяется сугубо законами [5]. Вместе с тем даже при условии наличия такого закона, второй из приведенных вариантов сложнее с организационной, коммуникативной стороны и требует больше времени для своей реализации. Прежде всего, он требует наличия на данной территории соответствующих коммуникативной инфраструктуры и ресурсов, что, как было показано выше, зачастую проблематично.

Шестой этап предусматривает принятие решения о создании объединенной территориальной общины (при условии положительного прохождения предыдущих этапов). Здесь важны коммуникации между органами местного самоуправления и органами государственной власти, задействованными в процессе принятия решения.

На седьмом этапе происходит формирование органов местного самоуправления объединенной общины в результате проведения местных выборов. Коммуникативная составляющая этого этапа регламентируется существующим избирательным законодательством и предусматривает необходимость организации серии комплексных коммуникативных мероприятий, опыт

проведения которых в Украине уже достаточен.

**Выводы.** Таким образом, в процессе объединения территориальных общин в Украине кроме многих прочих должны быть решены проблемы организационно-правового обеспечения публичных коммуникаций, которые есть неотъемлемой частью этого процесса и призваны решить ряд важнейших задач. На наш взгляд, этого можно достичь следующими путями:

- принять Закон Украины «О местном референдуме»;
- регламентировать решениями местных советов порядок проведения общего собрания граждан, общественных слушаний, местных инициатив (там, где это пока не сделано), после объединения принять устав территориальной общины;
- интенсифицировать предусмотренную Законом информационно-просветительскую и методическую поддержку со стороны государства процесса добровольного объединения территориальных общин;
- обеспечить развитие информационно-коммуникативной инфраструктуры на местном уровне;
- стимулировать создание и развитие коммуникативных ресурсов органов местного самоуправления, органов самоорганизации населения, местных общественных организаций;
- обеспечить создание и функционирование системы медиа-образования для взрослых как одной из форм реализации основных направлений государственной информационной политики Украины.

#### Список использованной литературы:

1. Дрешпак В. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів / Валерій Дрешпак, Наталія Липовська // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4(18). – С. 45-54.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157 – VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Проект Закону про добровільне об'єднання територіальних громад :



картка законопроекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52379](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379).

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : зі змінами станом на 12.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.

5. Про окремі питання забезпечення дотримання законодавства України про референдуми : постанова Центральної виборчої комісії України від 06.03.2014 р. № 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0035359-14>

6. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III : зі змінами станом на 06.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

## ВНЕДРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА РАЦИОНАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Платон ПРЕСИЧ,

аспирант кафедры государственного управления и права

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### Summary

The process of formation mechanism of state management of land resources on the example of European countries and Ukraine is analyzed in the article. In according to the methodology of research the analysis and identifies the components of the influence of macroenvironment on the basis of land relations. the essence of modern reform of the mechanisms of state management of land resources is defined. On the basis of comparative analysis is used to study foreign experience of formation of land policy and land administration. comprehensive review of theoretical and practical problems of formation of mechanisms of state management of land resources as elements of a national system of land use are conducted. the key principles of rationalization of the state policy of land administration of the European States are describe.

**Key words:** public administration, management, land relations, European experience, government regulation, land use, land-use management.

### Аннотация

В статье проанализирован процесс формирования механизмов государственного управления земельными ресурсами на примере стран Европы и Украины. Согласно методологии научного исследования проведен анализ и определены составляющие влияния макросреды на основы земельных отношений. Определена сущность современного реформирования механизмов государственного управления земельными ресурсами. На основе компаративного анализа исследован зарубежный опыт формирования политики землепользования и управления земельными ресурсами. Проведено комплексное рассмотрение теоретических и практических проблем формирования механизмов государственного управления земельными ресурсами как элементов общенациональной системы землепользования. Охарактеризованы основные принципы рационализации государственной политики управления земельными ресурсами европейских государств.

**Ключевые слова:** государственное управление, механизмы управления, земельные отношения, европейский опыт, государственное регулирование, землепользование, управление земельными ресурсами.

**Постановка проблемы.** Необходимость формирования рациональных механизмов управления земельными ресурсами обусловлена теми обстоятельствами, что земельные ресурсы – это: стратегические ресурсы государства (учитывая обострение проблем обеспечения продуктами питания в мире); географически-пространственный контент социально-экономического развития; средство производства в аграрной отрасли, экономическая база минерально-сырьевых ресурсов для развития национальной экономики, основная форма ведения современного сельскохозяйственного производства. Именно эти особенности подтверждают важность и значение рациональных механизмов регулирования земельных отношений, а также использования зе-

мельных ресурсов, необходимость совершенствования институциональных, организационно-правовых и теоретических положений по управлению земельными ресурсами.

На нынешнем этапе развития обострились именно правовые, организационные, экономические, экологические и социальные вопросы, связанные с использованием земельных ресурсов. Постоянное манипулирование понятием «земля – товар», принятие разноформатных законодательных актов, отсутствие стратегического видения развития земельных отношений, усиленных эколого-социальной составляющей землепользования определяют проблемность формирования механизмов государственного управления землепользования.