

Використані джерела інформації:

1. База данных «Ведение бизнеса» - <http://www.doingbusiness.org>.
2. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг: хроника реформ в Грузии / Ред. Л. Лещенко ; пер. Е. Шевченко - 108 с.
3. Грузия: отчет о проделанной работе // Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, Второй раунд мониторинга. - 10-я Мониторинговая встреча 28-30.09.2011 г. - 8 с.
4. Доклад «Ведение бизнеса 2013». Разумный подход к регулированию деятельности малых и средних предприятий / Совместная публикация Всемирного банка и Международной финансовой корпорации. – 2013. – 25 с.
5. Зелена книга державної політики С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Д. Б. Клименко, Г. О. Усатий, Л. М. Усаченко ; за ред. Ю. Г. Кальниша. – К. : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2010. - 88 с.

Рецензент: Васильєва О.І., д.держ.упр., професор.

УДК: 35.083.5

Грищенко І.М.,

кандидат наук з державного управління,
головний спеціаліст відділу професійного навчання
Національного агентства України з питань державної служби

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті пропонується система заходів, націлених на вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, а також сформовані рекомендації щодо практичного застосування інноваційних методів співпраці місцевої влади та громади.

Ключові слова. Органи місцевого самоврядування, інноваційні методи, співпраця, громада, місцева влада.

Аннотация. В статье предлагается система мер, направленных на совершенствование деятельности органов местного самоуправления в Украине, а также сформированы рекомендации по практическому применению инновационных методов сотрудничества местной власти и общества.

Ключевые слова. Органы местного самоуправления, инновационные методы, сотрудничество, общество, местные власти.

Annotation. The article presents the system of measures directed on improvement of activity of local governments in Ukraine is offered, and also recommendations about practical application of innovative methods of collaboration, of local government and community are created.

Keywords. Local governments, innovative methods, collaboration, community, local government.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Європейський вектор розвитку України спонукає до розбудови ефективної системи дієздатного, належного місцевого самоврядування.

Актуальною є потреба в реформуванні місцевого самоврядування, шляхом впровадження напрацьованих у процесі міжнародного співробітництва у сфері місцевої та регіональної демократії засад діяльності органів влади, які довели свою спроможність у європейських країнах, створивши належні умови для ефективної та результативної роботи, активної участі громадян в управлінні, досягнення консенсусу при прийнятті рішень, відкритості та прозорості органів влади.

Аналіз досліджень за темою статті. Віддаючи належне зробленому в теоретичному осмисленні функціонування органів місцевого самоврядування вітчизняними та зарубіжними вченими і дослідниками, такими як В.Д.Бакуменко, М.О.Баймуратов, О.В.Батанов, І.А.Грицяк, Т.В.Іванова, І.Б.Ковтун, В.В.Мамонова, С.Є.Саханенко та науковцями-практиками в сфері впровадження належного врядування в діяльність органів влади В.В.Толковановим та В.П. Удовиченком, автор вважає, що дані питання потребують подальших досліджень.

Метою статті є дослідження інноваційних підходів до управління на місцевому рівні та розробка практичних рекомендацій по їх впровадженню в організацію діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Органи місцевого самоврядування розвинутих країн постійно удосконалюють систему управління, яка базується на фундаментальних цінностях європейської демократії у відповідності до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Аналіз європейського досвіду належного врядування на місцевому рівні дає Україні можливість виокремити певні аспекти даного досвіду, які доцільно впровадити. Адже, як засвідчує історія європейських країн, кожна з них проходила свій власний шлях побудови дієвого місцевого та регіонального врядування, який не був позбавлений певних помилок [4, с. 3].

Вивчення досвіду належного врядування, дає можливість адаптувати певні принципи, на яких будується місцеве самоврядування в європейських країнах, до впровадження у організацію діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Слід зазначити, що принципи належного врядування – це загальні основоположні начала, що визначають порядок формування і діяльності органів влади на місцевому та регіональному рівнях, їх місце і роль у забезпеченні реалізації гарантій права громадян на отримання якісних, ефективних управлінських послуг [3, с. 474]. Принципи належного врядування завжди розглядаються крізь призму інтересів громадян, які мають канали впливу на рішення, що приймаються органами влади, контролюють та залучаються до її діяльності.

Перш за все, йдеться про принцип “участі громадян”, тобто залучення громадян до управління місцевими справами. Даний принцип

відображає загальнодемократичну вимогу, встановлену Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом громадянських та політичних прав, – гарантії участі громадян в управлінні публічними справами. Крім того, цей принцип спирається на досвід, підтверджений публічною практикою: партнерство громадських інститутів і влади дозволяє поліпшити якість вироблення та впровадження місцевих рішень. Участь представників громадських організацій, органів самоорганізації населення, активних громадян реалізується через форми місцевої демократії: громадські слухання, загальні збори громадян за місцем проживання тощо. У особливо важливих для громад випадках реалізація даного принципу реалізується у формі референдуму [5, с. 43].

Принцип участі громадян може також реалізовуватись у формі партнерства громадськості, бізнесу і влади.

Наступним принципом, який у всьому світі активно впроваджується, є принцип прозорості діяльності органів влади. Даний принцип ґрунтується на:

- потребі встановлення режиму довіри між владою і громадянами;
- необхідності забезпечення законодавчо закріпленого права громадян на доступ до інформації.

Реалізація даного принципу передбачає, що рішення мають прийматись та впроваджуватись відповідно до встановлених законодавством правил. Доступ громадян до інформації має забезпечуватись у відповідності до норм законодавства. А інформація щодо рішень стосовно реалізації політики та досягнутих результатів, має бути доступною для громадян з метою забезпечення належної підтримки діяльності органів місцевого самоврядування.

Принцип підзвітності передбачає, що усі посадові особи разом та індивідуально, мають нести відповідальність за свої дії; забезпечувати інформування та пояснення рішень, які ухвалюються владою; забезпечувати ефективні заходи протидії неефективному управлінню та порушенню прав громадян з боку місцевої влади. Тобто, принцип підзвітності, перш за все – контрольний, що передбачає реальну здатність громадськості контролювати рішення представницьких органів. Даний принцип передбачає громадський контроль у частині виконання представницьким органом законодавчо встановлених повноважень [6, с. 926], а також перевірку стану виконання запланованих заходів (виконання бюджету, цільових програм тощо) та інших рішень публічної влади. Формами підзвітності і підконтрольності можуть бути: інформування про діяльність органів чи посадових осіб щодо реалізації покладених на них функцій; звіти керівників органів та посадових осіб; проведення громадських слухань за участю представників представницького органу; подання до органів влади звернень громадян, інформаційних запитів тощо.

Принцип відповідальності застосовується повсюдно, тобто, у всіх сферах діяльності органів місцевого самоврядування, у випадках невиконання вимог чинного законодавства, бездіяльності або неналежних дій при виконанні покладених повноважень, порушень внутрішніх нормативних документів тощо.

Принцип ефективності та результативності передбачає, що: результати діяльності мають відповідати поставленим цілям, а також забезпечувати найбільш оптимальне використання наявних ресурсів; використання системи управління якістю має сприяти проведенню оцінки, покращенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та якості надання послуг; забезпечувати проведення систематичного аудиту з метою удосконалення діяльності відповідних органів влади. Тож принцип ефективності та результативності передбачає оцінку діяльності органів місцевого самоврядування за визначеними критеріями та показниками:

- динамікою соціальних показників, у тому числі рівня зайнятості, міграції;
- раціональністю планування, у тому числі планування витрат на соціально-економічні та культурні програми;
- отриманням максимального результату при затрачених ресурсах;
- динамікою показників інвестиційної активності;
- вжиттям заходів щодо збільшення ресурсної (матеріально-фінансової) бази одиниці врядування [2, с. 195].

Для реалізації даного принципу необхідно залучення компетентних осіб. Доречно зазначити, що у всіх країнах Європейського Союзу, в обов'язковому порядку при призначенні службовців на посади використовується діагностичний інструмент, розроблений Європейською Комісією: “Рамки компетенції і поведінки”, який допомагає визначати здібності, ефективність та добropорядність кандидатів на посади [7]. Даний діагностичний інструмент складається із семи ключових компетенцій, серед яких: оцінка мислення і поведінки кандидата; інноваційність; добpочесність; соціальні навички (уміння створювати коаліції і партнерство, навички комунікації, ведення переговорів, націленість на результат, самоорганізація); знання [8]. Тому запорукою ефективного та результативного врядування у зарубіжних країнах є професіоналізм представників управлінських та представницьких інститутів публічної влади, який передбачає:

- відповідність осіб, які вступають на службу в органи публічної влади високим професійним стандартам – наявність теоретичних знань, освіти, отримання відповідних професійних навиків, при потребі – наявність досвіду роботи на відповідних посадах;
- вдосконалення системи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів публічної служби (зокрема, в органах місцевого самоврядування);

– нормативне забезпечення та моніторинг дотримання етичних норм на публічній службі (у тому числі, через запровадження Кодексів доброчесності в системі публічного управління) [10, с. 305].

Усі перелічені принципи вимагають певного інструментарію впровадження, тому що існують об'єктивні та суб'єктивні фактори, які коріняться у обмеженні можливостей (професіоналів, фахівців), політичних поглядах та інших проблемах, які перешкоджають їх впровадженню.

Рада Європи розробила та рекомендує до використання інструментарій для допомоги місцевим урядам та їх організаціям чи групам на місцевому рівні, по впровадженню кожного із принципів врядування.

Одним із інноваційних інструментів, рекомендованих Радою Європи, є інструментарій CLEAR, який описує дані потенційні перешкоди, а також можливі підсилювачі при запровадженні принципу участі громадян. CLEAR є діагностичним інструментом заснованим на теоретичних та емпіричних знаннях великої кількості досліджень, який допомагає визначити особливі сильні сторони та проблеми участі для кожної окремо взятої місцевої влади.

Інструмент CLEAR – це 5 факторів, що носять певну аббревіатуру і спрямовані на активізацію участі громадськості у суспільному житті на місцевому рівні, а саме:

- Can do – може зробити – тобто має ресурси і знання для участі;
- Like to – бажають – мають схильність і відчуття приналежності;
- Enabled to – уповноважені – отримали можливість для участі;
- Asked to – запрошені – офіційно залучені на добровільній основі;
- Responded to – засвідчені – проконтрольовані громадою, були обговорені.

Рада Європи переконана, що використання інструментів CLEAR – надає дієву допомогу місцевим органам влади по залученню громадськості до суспільної участі на місцевому рівні. Чому ж участь громадян є настільки важливою? По-перше, участь багатьох спонукає до законності прийняття рішень і накладає відповідальність. Місцеві органи влади не можуть служити ефективними суспільними лідерами, якщо вони відчувають нестачу суспільної підтримки.

Другим ключовим аргументом для пошуку нових шляхів активізації громадськості є необхідність пошуку альтернативних, інноваційних шляхів вирішення питань, що належать до компетенції місцевих органів влади – ці шляхи може вказати громадськість. Більше того, залучення громадськості до вирішення нагальних питань місцевого, регіонального значення сприяє економії фінансових ресурсів. Участь має і внутрішню вартість. Органи влади повинні спонукати громадськість до активної участі у вирішенні

питань суспільного значення, замість того, щоб споглядати мовчазну поступливість громадян. Тобто участь через різні форми та консультації сприяє демократичному розвитку суспільства. Вона забезпечує вплив широких мас громадськості на рішення влади, контролює і відслідковує діяльність виборних осіб. Представницька і партисипативна демократія доповнюють одна одну.

Уміння правильно використовувати запропонований Радою Європи інструментарій допоможе у вирішенні питання залучення громадян до управління місцевими справами.

Відповідно до п'яти факторів CLEAR, люди беруть участь в управлінні місцевими справами тоді, коли:

- у них є відповідні можливості: ресурси, вміння та знання – необхідні для цього;
- відчують себе вагомою частиною групи або спільноти;
- у них є реальні можливості для участі за рахунок інфраструктури та зацікавлених громадянських мереж і організацій;
- прямо запитують про їх думку та враховують її;
- сприймають систему, на яку вони намагаються здійснити вплив, як таку, що дає відповідь (реагує відповідним чином) [9, с. 284].

Для того, щоб отримати користь від цих знань, CLEAR більш детально пояснює як дані п'ять факторів працюють, та що може на них впливати.

Для прикладу детальніше розглянемо один із факторів – “можуть робити”. Саме у даному факторі розкриваються соціально-економічні аргументи, які традиційно домінують у поясненні відмінностей залучення громадян до управління у різних місцевостях.

Існує твердження, що коли люди мають відповідні вміння та ресурси, вони більшою мірою можуть брати участь. Такі вміння: від здатності та переконливості публічно виступати або писати листи до здатності організувати події та заохочувати інших однодумців для підтримки ініціатив. Даний фактор, також включає доступ до ресурсів, які сприяють таким заходам (починаючи з копіювальної техніки, доступу до Інтернету і т.д.). Вміння та ресурси є зазвичай набагато більш поширені серед краще освічених верств суспільства: тих, у яких вищий соціально-економічний статус.

Тож потрібно враховувати, що на здатність населення до участі в управлінні місцевими справами, впливають п'ять основоположних чинників: рівень освіти; демографія; робота та соціальний клас; ресурси; вміння та знання.

Кожна змінна має різні аспекти, які можуть бути важливими для участі громадян. Вони також є частиною інструменту CLEAR, які ведуть користувача до різних індикаторів, що можуть бути виміряні для оцінки

стану різних основоположних змінних та дослідження сильних і слабких сторін громадян з цієї точки зору.

За допомогою опитувальника CLEAR органи місцевого самоврядування можуть виявити існуючі перешкоди та визначити сильні сторони кожної територіальної громади і, на цій основі розробити комплексні стратегії для покращення участі громадян у справах місцевого значення та залучення до управління суспільними справами. Але не потрібно забувати, що більшість громадян у всьому світі є пасивними і їх важко зацікавити у тому, щоб вони брали участь у суспільних справах.

Люди долучаються більш активно лише тоді, коли їх просять. Перш за все, необхідно у досконалості оволодіти саме цим інструментом залучення громадян до участі. Адже світові дослідження демонструють, що готовність людей брати участь часто залежить від того, хто до них звертається за допомогою і яким чином.

Мобілізація громадян може мати багато різновидів, але найбільш потужна форма виникає тоді, коли ті, хто відповідає за прийняття рішень, запрошують інших долучитись разом з ними до процесу прийняття рішення.

Загалом, фактор “запрошені” складається із трьох змінних: форми участі; стратегії; охоплення та розмаїття.

Форми участі громадян залежать від того, як певний орган місцевого самоврядування інформуватиме громадян про процес прийняття рішень, та якими шляхами залучатиме громадськість (через консультації, опитування, інформацію у засобах масової інформації, Інтернет, комісії, громадські та молодіжні ради тощо).

Стратегія для залучення громадян, передбачає постійні системні дії співпраці органів та посадових осіб місцевого самоврядування з громадськими та іншими об'єднаннями громадян, які можуть спонукати їх об'єднатись навколо вирішення певної проблеми, яка цікавить багатьох мешканців територіальної громади.

Поширеним у світі є досвід заохочення громадян до участі через гонорари, подарунки, покращення послуг, знижки при оплаті послуг тощо.

Наступною є змінна “охоплення та розмаїття”, що передбачає залучення всіх верств населення до управління справами місцевого значення. Тобто, від дітей до людей похилого віку, від малозабезпечених до бізнесменів, від атеїстів до віруючих усіх представлених у громаді конфесій, адже кожний громадянин має своє бачення і свої рекомендації щодо покращення якості життя у територіальній громаді чи певному регіоні.

Інші елементи CLEAR працюють за такими ж принципами. Отже, CLEAR – це всеохоплюючий інструмент контролю, який запроваджується знизу і розробляється безпосередніми учасниками для налагодження ефективної роботи на місцях. Інструмент ефективний, тому що, по-перше, участь громадян є ключовою у допомозі надання більшої легітимності

рішенням та забезпеченні звітності органів місцевого самоврядування.

Висновок. За результатами проведеного огляду інструментів рекомендованих Радою Європи, можна стверджувати, по-перше, що без їх використання місцевим та регіональним органам влади європейських країн було б важко налагоджувати співпрацю з громадянами і вони б не могли діяти як ефективні лідери громад, якби їм не вистачало бази народної підтримки. Також, даний спосіб, як дорадчий елемент демократії, надаючи громадянам право голосу не лише на виборах, створює необхідну довготермінову прихильність і є найбільш потужним у формуванні думки народу щодо політичних інституцій та схвалення їх політики.

По-друге, для вироблення кращої політики надання суспільних послуг, органами місцевого самоврядування, необхідні ефективні канали комунікації, що є основними для досягнення належних соціальних та економічних результатів розвитку території. Адже демократія, це перш за все досягнення угод та компромісів через обговорення, обдумування та підсумовування різних інтересів та думок громадян.

По-третє, місцевий та регіональний рівень самоврядування є ідеальним для залучення громадськості поза урною для голосування, оскільки його безпо-середність та близькість уможливорює розвиток більш інтенсивного та розви-нутого обміну між управляючими та тими, ким вони управляють [1, с. 134].

Даний інструмент залучення громадян є досить поширеним. Чотири п'ятих країн-членів Ради Європи, мають розроблені політичні програми для заохочення участі громадян у місцевому громадянському житті та більшість з них прийняли підходи, які дозволяють розмаїття неелекторальних форм участі.

Перспективи подальших досліджень. Розглянуті інноваційні підходи до реформування місцевого самоврядування в Україні на основі адаптації європейського досвіду належного врядування можуть стати об'єднуючим стержнем українського суспільства навколо побудови реальної ефективною та дієвою системи місцевого самоврядування України та кожного її елемента зокрема, тому підняті питання потребують подальшого дослідження.

Використані джерела інформації:

1. Грищенко І. М. Організація діяльності районних рад в Україні : адаптація європейського досвіду належного врядування : канд. дис. за спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2011.
2. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. / Укр. асоц. місцевих та регіональних влад ; [підгот. та ред. Д. Сах, М. Полонський ; розробив В. Негода та ін.]. – [2-е вид.]. – К. : ПРООН. Муніцип. прогр. врядування та сталого розвитку, 2006. – 256 с.
3. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський

- регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 712 с. Принципи належного врядування стр. 474-476.
4. Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовт. 2009 р. / редкол. : Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. – 223 с.
 5. Соціальні проблеми вирішуємо громадою : 16 дій місцевої активності / [упорядник та автор текстів Руслан Краплич]. – Рівне, 2006. – 72 с.
 6. European Committee of Local and Regional Democracy / A self-assessment tool for citizen participation at the local level / C.L.E.A.R. Tool : final version [CDLR(2008)4].
 7. Borkenhagen / Bruns-Kloss / Memminger / Stein (ed.), Die deutschen Lander in Europa, 1992, p. 183 ; Knemeyer, Europa der Regionen – Europa der Kommunen, 1994.
 8. Hollis, G., Plokker, C. On the way to democratic decentralization. The restructuring of regional and local authorities in the new Europe. – Tacis services DG IA, European Commission, 1995. – 328 p.
 9. Iula Worldwide Declaration of Local Self Government [on-line resource]:/http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/charter/iula_decl_txt.html
 10. Perlin, George. International Assistance to Democratic Development : Some Considerations for Canadian Policy Makers. Background Paper for research meeting on “Good governance and aid effectiveness”. – Ottawa, 2005, March 9.
- Рецензент: Васильєва О. І., д. держ.упр., професор.*

УДК 353.5

Дерун Т.М.,

к.держ.упр.,

доцент кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного
управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯК СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ МАЛИХ МІСТ

Анотація. У статті досліджено концептуальні засади державного регулювання як складової процесу формування і реалізації державної політики розвитку малих міст. Розглянуто методи державного регулювання, що можуть застосовуватись до малих міст. Проведено порівняльну характеристику державного управління та державного регулювання.

Ключові слова: державне регулювання, державна політика, державне управління, малі міста.

Аннотация. В статье исследованы концептуальные основы государственного регулирования как составляющей процесса формирования и реализации государственной политики развития малых городов. Рассмотрены методы государственного регулирования, которые могут применяться к малым городам.