

Діана Слабих

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена вивченню проблем взаємодії між органами публічної влади різних рівнів в країнах ЄС. Розглянуто характер зв'язків взаємодії між органами влади: координаційні, реординаційні, субординаційні. Досліджено особливості взаємодії в контексті європейського врядування. Окреслено механізми залучення бізнесу та третього сектора у формуванні та реалізації спільних європейських політик.

Ключові слова: європеїзація, європейське врядування, взаємодія.

переваг. Для розрахунку можуть бути використані такі статистичні показники: рівень ризику для життя, темп зростання споживання на душу населення, еластичність граничної суспільної корисності споживання. У розрахунку використовуються середні арифметичні значення вказаних показників за якомога більший часовий період.

Оскільки регіони України значно відрізняються один від одного за рівнем соціально-економічного розвитку, соціальну ставку дисконтування необхідно розраховувати не для країни у цілому, а для кожного з її регіонів окремо.

Для Одеської області такі розрахунки можуть бути здійснені за наявними у відкритому доступі статистичними даними за період з 2008 по 2011 роки. Таким чином, ставка дисконтування однозначно визначається для 2012 року і становить 4,37 %.

Для 2013–2015 років можливо розрахувати прогнозовану ставку дисконтування за методом аналізу сценаріїв: у 2013 році соціальна ставка дисконтування буде знаходитися у межах від 4,06 % до 5,15 % із найбільш ймовірним значенням у 4,58 %; у 2014 році SPTR може приймати значення від 3,73 % до 5,55 %, а у 2015 – від 3,50 % до 5,85 %.

Отримані значення соціальної ставки дисконтування можуть використовуватися як гранична оцінка розробниками соціальних проектів, що пропонуються для реалізації в Одеській області.

Проте слід зазначити, що розрахована соціальна ставка дисконтування придатна тільки за умов короткострокового та середньострокового планування, оскільки часовий ряд доступних статистичних даних дуже короткий. Крім того, підхід міжчасових переваг не враховує специфічних ризиків проектів. Тому подальшого дослідження вимагає питання розрахунку соціальної ставки дисконтування для довгострокового планування і з урахуванням галузевої специфіки.

Література.

- Архипов В. М., Емельянов А. М. Оценка социальной ставки дисконтирования / В. М. Архипов, А. М. Емельянов // Финансы и кредит. – Москва: ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ», 2006. – Вып. 17. – С. 49–55.
- Васютинська Л. А. Оцінювання ефективності програм/проектів у суспільному секторі / Стан та перспективи розвитку фінансової системи України (Коллективна монографія)/під ред. д.е.н., проф. О. О. Непочатенко – Умань: Вид-ць «Сочинський», 2012. – С. 83–90.
- Емельянов А. М., Шелунцова М. А. Использование подхода ставок межвременных предпочтений для оценки социальной ставки дисконтирования / А. М. Емельянов, М. А. Шелунцова // Корпоративные финансы (электронный журнал). – 2007. – Вып. 1. – С. 9–17.
- Офіційне інтернет-представництво Національного банку України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=57897.
- Офіційний веб-сайт Головного управління статистики в Одеській області / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.od.ukrstat.gov.ua>.
- Шелунцова М. А. Оценка социальной ставки дисконтирования в проектах общественного сектора: автореф. дис. на получение научн. степени канд. экон. наук: 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / М. А. Шелунцова. – Москва, 2011. – 24 с.
- INTOSAI's Professional Standards Committee (PSC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psc-intosai.org>.

✦ В науці державного управління все більше уваги приділяється проблемі європеїзації державного управління: розглядаються та аналізуються зміст та сутність поняття, його складові, основні принципи тощо. Водночас, європеїзацію необхідно розглядати у нерозривній єдності до джерела її виникнення, а саме – діяльності Європейського Союзу. ЄС – це не наддержавне утворення, як США, не міжнародна організація. Аналізуючи усі процеси, які пов'язані з діяльністю ЄС та запровадженням європейських стандартів в будь-якій діяльності українського суспільства, необхідно зважати на унікальність та особливість цього утворення, оскільки сьогодні ЄС – єдине інтеграційне утворення, яке досягло своєї кінцевої мети і функціонує в такій формі. Становлення ЄС відбувалося протягом тривалого відрізка часу і пов'язано з різними аспектами реформування суспільного життя в залежності від появи спільних політик, органів управління та ін. Однією зі сфер регулювання безперечно виявилася сфера публічного управління. Аналіз зарубіжних та вітчизняних наукових джерел показує, що на сучасному етапі кінцевою метою європеїзації публічного сектору є запровадження європейського управління або врядування.

✦ Питання європейського врядування досліджуються європейськими та російськими науковцями протягом двох останніх десятиліть. Серед відомих авторів: А. Бенц, М. Яхнетфус, Б. Колер–Кох, О. Дегтерьова, Є. Корольов та інші. З вітчизняних науковців засади та особливості європейського врядування досліджують І. Грицак О. Оржель, В. Кривцова, І. Нагорна та ін. Характер взаємодії між органами влади та особливості цієї взаємодії є предметом дослідження в працях І. Литвина, Л. Прокопенко, І. Ісаєнко тощо.

✦ Водночас, впровадження європейського управління в Україні не розглядається у зв'язку з підготовкою України до вступу в ЄС і необхідністю вироблення механізмів співпраці з наднаціональними інституціями ЄС, адже на сучасному етапі складно уявити, яким чином вітчизняні управлінські системи могли б співпрацювати з ними, а питання визначення ключових механізмів, на основі яких співпрацюють ці структури і в чому полягає зміст європейського врядування, все ще залишаються недостатньо вивченими.

✦ Мета даної статті – визначити особливості взаємодії між органами влади в контексті європейського врядування.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Мета

➤ Для України залишаються все ще складними процеси європеїзації державного управління. Водночас європеїзація державного управління пов'язана з реформуванням інституту публічної служби і має розглядатися в контексті вироблення та впровадження спільних європейських політик. Таким чином, європеїзацію розглядають як засіб ухвалення та впровадження рішень наднаціональними органами Європейського Союзу. Для України в контексті реформ вкрай необхідно зважати на досвід переходу на засади європейського врядування країн Центральної та Східної Європи, оскільки їх відносно швидке входження до Європейської спільноти не було безпроблемним.

Слід зазначити, що коли говорять про розбудову системи європейського врядування, то переважно йдеться про певні переплетення структурних органів ЄС, що відбувається внаслідок складної, проте достатньо прозорої та зрозумілої інституційної ієрархії. Ця система характеризується тим, що до процесу прийняття рішень та ухвалення політики залучаються різні інституції – як державні, так і недержавні, але сам процес прийняття рішення достатньо відкритий та злагоджений. Отже, одним із завдань залишається дослідження змін у системі публічного управління (органи виконавчої влади, а також і місцевого самоврядування), як мають трансформуватися органи публічного управління на різних рівнях ієрархії державної влади. Визначальним, на думку автора статті, є вивчення характеру взаємодії та особливостей структурних зв'язків в органах публічного управління різних управлінських рівнів.

Л. Прокопенко зазначає, що функціонування органів державної влади визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних правових статусів як по вертикалі, так і по горизонталі. В організаційній структурі державного управління науковець виділяє три види таких зв'язків: субординаційні, реординаційні та координаційні [9].

Субординаційні зв'язки пов'язані з упорядкуванням зверху вниз, від керуючого до керованого, і можуть передбачати:

- виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом органу щодо органу, нижчого за статусом;
- безпосереднє і пряме лінійне підпорядкування;
- функціональне або методичне підпорядкування;
- право затвердження проекту рішення;
- підконтрольність;
- підзвітність [9].

Реординаційні зв'язки означають управління знизу вгору, від керованого до керуючого, і передбачають:

- певну самостійність нижчого за організаційно-правовим статусом органу (з певного кола питань приймає рішення без їх попереднього узгодження, а вищий орган має право скасувати або призупинити ці рішення);
- право законодавчої, а також нормотворчої ініціативи;
- право планово-бюджетної ініціативи;
- право структурно-штатної ініціативи;
- право подання для призначення на посаду;
- право брати участь у підготовці рішень органу вищого за організаційно-правовим статусом;
- право на консультативне погодження з ним підготовленого вищим органом проекту рішення;
- право і обов'язок не виконувати незаконний, особливо злочинний наказ [9].

Координаційні зв'язки – це упорядкування на одному рівні між декількома суб'єктами, які можуть знаходи-

тись і на різних рівнях ієрархічно організованої системи управління.

Координаційні зв'язки базуються на взаємній зацікавленості органів державної влади в узгодженні своїх управлінських впливів або на один і той же об'єкт, або на різні об'єкти і можуть передбачати:

- створення й функціонування спеціальних координаційних органів управління;
- проведення координаційних нарад;
- регулярний обмін інформацією, насамперед плановою і обліковою;
- прийняття одночасних спільних рішень [6, с. 345].

Порядок відповідальності органів, які мають між собою координаційні зв'язки, може бути передбачений як нормативними рішеннями вищих за організаційно-правовим статусом органів, так і спільними рішеннями.

Особливого значення для вдосконалення механізмів державного управління на територіальному рівні набувають реординаційні зв'язки, пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження надійного зворотного зв'язку між суб'єктами управління нижчого й вищого рівнів.

Порушуючи тему координації в системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід наголосити, що тривалий час у взаємовідносинах органів виконавчої влади провідними виступали саме субординаційні зв'язки, які притаманні адміністративно-командній системі організації влади. Ці тенденції залишилися, водночас європеїзація державного управління тісно пов'язана саме з упровадженням партнерських засад управління, які полягають із введенням координаційних зв'язків. Але наявність органів виконавчої влади різних видів, форм та типів зумовлює необхідність високої координації їх діяльності, встановлення безконфліктних відносин між ними.

Суспільство не може обійтися без спеціалізованого апарату управління, який виконує загальні функції, зумовлені рухом усього соціального організму. Урегульованість і порядок у суспільному житті – інтегральний результат сукупної дії двох регулятивних механізмів: спеціалізованої системи державного управління, що діє від імені всієї держави (народу), – державного управління і системи соціальної саморегуляції, самоврядних дій організаційно самостійних колективних членів суспільства (територіальних громад).

При взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна виділити три основних види цих структурних зв'язків. Але в цьому випадку субординація визначається як наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (наприклад, право адміністрацій надавати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на контроль (фінансовий, прокурорський) тощо); координація – як відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо); реординація – як наявність в органах місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо) [7, с. 425].

Розглядаючи досвід країн ЄС, бачимо, що взаємодія відбувається згори донизу (від наднаціонального на національний, регіональний та місцевий рівні), знизу догори (від місцевих та регіональних ініціатив на рівень

ЄС) та горизонтально, тобто, охоплює учасників різних секторів (державного та приватного, експертних громад та громадянського суспільства) [1, с. 205].

Як зазначає О. Оржель, учасників європейського врядування пов'язують специфічні стосунки «непідпорядкування». Це стосується:

- наднаціональних органів ЄС, передусім інституційного трикутника ЄС (Комісії, Парламенту та Ради) та його інших інституцій;
- урядів держав-членів ЄС, які відстоюють національні інтереси, є відповідальними перед своїми народами і виборцями і навряд чи погодяться на роль слухняних маріонеток Європейського Союзу;
- незалежних експертів, яких запрошують саме для того, щоб вони висловили свою фахову думку і вказали на помилки або недоліки тієї пропозиції, яка вироблялася в інституціях ЄС;
- представників груп інтересів, тиску або активістів громадянського суспільства, які понад усе захищають та відстоюють певну ідею;
- бізнес-громад та їх представників-лобістів, які прагнуть захистити свої прибутки та готові для цього вдаватися до різних засобів впливу, включаючи фінансування медіа-кампаній чи протестних заходів [8, с. 218].

В кінцевому випадку держави ЄС виконують політику ЄС, водночас вони відстоюють власні національні інтереси ще на етапі вироблення цієї політики перед ухваленням рішення. Тобто велику роль відіграють й процеси прийняття рішень – адже важливості набуває не лише виконання рішень та дотримання спільної політики, а процес підготовки рішення. Для України, якщо проводити паралель із сучасним рівнем готовності приєднання до ЄС, ці питання значно ускладнені, оскільки механізми вироблення політики залишаються непрозорими та закритими, обтяжують проблему і відсутність повноцінного громадянського суспільства, формальне існування про європейських та інших неурядових організацій, їх слабкий рівень лобювання рішень. Тому підсумовуючи можна сказати, що Україна виявилася б просто неготовою відстоювати власні інтереси на етапі підготовки рішень спільної політики ЄС.

Необхідно зважати, що європейська інституційна система включає не лише держави та спільні органи, а й також окремих представників. Якщо глави держав та урядів збираються на засідання Європейської Ради по 4 рази на рік, а міністри на засіданнях Ради ЄС ухвалюють рішення, що набувають для всіх держав членів та їхніх громадян сили закону, національні інтереси країн ЄС в Раді ЄС представляють окремі службовці, які діють у складі Комітету постійних представників (КОРЕПЕР), а також численні посадовці та експерти, які збираються у Брюсселі для нарад і обговорень, працюють у робочих чи експертних групах [10].

Важливе місце в структурі зв'язків європейської системи врядування посідає процедура комітології, тобто коли відбувається обговорення та спільні засідання національних експертів і представників Європейської Комісії [8, с. 219]. Комітологія фактично представляє собою спільні обговорення в комітетах щодо вироблення та пошуку найбільш оптимальних механізмів реалізації нормативно-правових актів, прийнятих Європейським Парламентом та Радою ЄС.

В системі взаємодії відіграють роль і регіональні органи влади, які діють у формі представництв при основних інституціях ЄС з метою отримувати своєчасно необхідну інформацію та мати можливість відстоювати

та представляти національні чи локальні або регіональні інтереси. Щороку кількість таких представництв зростає.

Водночас для комісарів Європейської Комісії та депутатів Європейського парламенту не дозволяється приймати вказівки їх урядів. Навпаки, саме вони мають відстоювати спільні інтереси ЄС, намагатися бути неупередженими і незалежними від національних лобістських інтересів та груп. Ці положення регулюються відповідними статтями Ніцького Договору. Також і в Парламенті – депутатські фракції мають утворюватися не за національними ознаками, а в залежності від політичних переконань в контексті розвитку всього ЄС, а не окремої держави.

Оскільки формування порядку денного здійснює Європейська Комісія, то вона зацікавлена у співпраці з лобіюючими групами. Для отримання детальних експертних оцінок вона ініціює різноманітні загальні слухання щодо можливих питань.

На формування позиції Європейської Комісії впливають і галузеві ради, наприклад, із сільського господарства та промисловості, з прав споживачів та навколишнього середовища. Все більший вплив на зміст порядку денного справляють Європейська Комісія і представники країн-членів – з одного боку, з іншого – неурядові організації (НДО) та ділові кола [4, с. 44].

У владних інституціях ЄС отримав поширення феномен експертнократії, тобто коли в умовах браку експертних ресурсів європейська влада почала залучати до розробки законодавства групи інтересів. Експертнократія спирається на такі положення, що європейське законодавство не може бути розроблено без урахування різних інтересів та відповідної зовнішньої експертизи. Представники бізнесу часто надають владним інституціям експертизу і практичну інформацію, отримати яку в задовільному обсязі та якості з інших джерел часто неможливо. Обговорення за участю експертів з бізнесових кіл підвищує якість рішень, які приймаються. Найбільше користуються попитом зовнішні експертизи в Європейській Комісії, якій належить виключне право законодавчої ініціативи [5, с. 114].

В Єврокомісії діють неформальні правила, які допомагають співпрацювати з групами інтересів. На початку розробки закону вони збирають представників інтересів.

Важливу роль відіграє технологія обов'язкового оприлюднення консультаційних документів щодо проектів законів. По-перше, в технологіях зафіксовано принцип попереджувальності, що має велике значення для бізнесу. По-друге, втілюється принцип прозорості. Основа експертнократії була закладена в протоколі 7 Амстердамської угоди ЄС, згідно з якою Єврокомісія повинна проводити широкі консультації перед пропозиціями законодавства і за відповідних обставин оприлюднювати консультаційні документи [5, с. 115].

Основна робота Європейської Комісії відбувається в експертних консультативних комітетах, які не мають офіційних повноважень і статусу. Вони мають вузьку спеціалізацію і можуть утворюватися для розгляду окремих законодавчих ініціатив, що пояснює їх велику кількість приблизно 1800 комітетів з 80 000 членів [5, с. 116].

Аналізуючи характер взаємодії інституцій ЄС та різних секторів держави, слід зазначити, що бізнес-інтереси за чисельністю переважають небізнесові інтереси. Приблизно 80 % європейських організацій, що містяться у базі даних Європейської Комісії, можуть бути класифіковані як такі, що представляють інтереси виробників та роботодавців [3, с. 289].

Взаємодія влади та бізнесових кіл втілюється в рамках двох моделей: корпоративізму та плюралізму. Мо-

дель взаємодії влади та бізнесу в ЄС має плюралістичний характер, оскільки конкуренція між різноманітними представниками дуже висока [3, с. 289].

Інституції ЄС надають перевагу взаємодії з організаціями груп інтересів, з якими легше домовитися. Завдяки цьому великі фірми є доволі важливими гравцями на цьому полі. У таких галузях, як автомобілебудування, хімічна та біотехнологічна, великі фірми діють незалежно, поза рамками організацій, груп інтересів або створюють організації з безпосереднім членством, що дозволяє отримати більше впливу, ніж мають національні або європейські федерації. Індивідуальне лобювання великими фірмами – найбільш розповсюджене явище сьогодні, бо вони мають кращий доступ до європейських та національних інституцій. Такий спосіб представництва на рівні ЄС отримав назву елітарного плюралізму [3, с. 289–290].

З огляду на існуючі в ЄС проблеми, у сфері регіональної і місцевої політики європейські експерти виробили декілька пропозицій щодо поліпшення зв'язків між різними територіальними рівнями – регіональним і місцевим, національним і союзним, суть яких полягає:

- в участі в європейському політичному порядку денному: встановлення місцевого і регіонального діалогу від початку вироблення рішень і до остаточного їх ухвалення;
- більш ефективному залученні Комітету регіонів;
- участі у здійсненні політики ЄС трьома рівнями територіальних суб'єктів: піднаціональним / національним / союзним;
- організації координації політики ЄС – узгодженості – впливу; створення юридичного інструментарію ЄС для транскордонного, транснаціонального і міжрегіонального співробітництва [2, с. 125].

Що стосується участі у європейській політиці, то, як наголошується у Білій книзі, принцип участі не вирішує проблем компетенції, розподілених у кожній країні до рівня держави й до різних піддержавних рівнів для здійснення європейської політики в її розмаїтті. Форми участі все ще залишаються радикально відмінними від одного регіону до іншого й від однієї держави до іншої, а роль та участь регіонів не чітко визначені для європейської політики [2, с. 125].

Як свідчить практичний досвід, Україна має великі потенційні можливості щодо налагодження контактів у сфері європейської інтеграції, встановлення необхідної взаємодії між учасниками цього процесу. При цьому головними критеріями такого співробітництва повинні стати політична та економічна доцільність, реальність та конкретність. Водночас основним показником ефективності міжнародної співпраці у більшості складових системи державного управління України вважають кількість заходів, проведених за певний проміжок часу. Заходи плануються здебільшого без урахування їх впливу на ефективність реалізації національних інтересів України, їх реалізація відбувається без попереднього оцінювання можливих ризиків та негативних наслідків прояву у політичній, економічній та інших сферах. Відкритість цих заходів зводиться, як правило, до висвітлення у ЗМІ як події, без аналітичних оцінок.

Правильно організоване співробітництво із європейськими структурами вигідне і корисне для України. Водночас співпраця не може бути безконфліктною і безпроблемною, оскільки кожна країна-учасниця має власні національні інтереси. Співробітництво на загальноприйнятих принципах не означає відмови від твердої політики відстоювання власних національних інтересів. Уміння враховувати локальний і глобальний контексти

у здійсненні політики, як одна з характеристик дієвого врядування, важливе на регіональному і місцевому рівнях не меншою мірою, ніж на загальнодержавному. Не менш актуальною є необхідність «зв'язати» групи інтересів відповідальністю за вирішення життєво важливих питань суспільного розвитку.

Література.

1. Бенц, А. Багаторівневе переплетення в Європейському Союзі / А. Бенц // Європейська інтеграція : [уклад. М. Яхнетфус, Б. Колер–Кох]. – К. : Вид. дім «Києво–Могилянська академія», 2007. – С. 208–231.
2. Грицяк І. Регіональний і місцевий рівні управління в Європейському Союзі / Ігор Грицяк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Дніпропетровськ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 120–126.
3. Грицяк І. А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна та ін. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. – 620 с.
4. Дегтерева Е. Лоббизм в процессе принятия решений ЕС: нормы регулирования, механизмы и модели / Е. Дегтерева // Мировая экономика и международные отношения. – 2008. – № 4. – С. 46–49. Кубко Є. Б. Координація // Юридична енциклопедія: В 6 т. – К.: Укр. енци., 2001. – Т. 3. – С. 345.
5. Королев Е. Опыт взаимодействия бизнеса и власти в Европейском Союзе / Е. Королев // Власть. – 2008. – № 4. – С. 114–119.
6. Кубко Є. Б. Координація // Юридична енциклопедія: В 6 т. – К.: Укр. енци., 2001. – Т. 3. – С. 345.
7. Литвин І. І. Взаємодії між підсистемами публічної влади на місцях / І. І. Литвин // Україна на шляху соціально-економічних перетворень в умовах глобалізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Кіровоград, 2009. – Вип. 8. – С. 425–426.
8. Оржель О. Ю. Особливості європейського врядування // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3(12). – С. 217–223.
9. Прокопенко Л. Л. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p07_11.htm.
10. European Union. Power and policy-making. – London and New York : Routledge, 2001. – 388 p.

УДК 353:620.9

Володимир Струк

ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІСТЮ НА РІВНІ РЕГІОНУ

У статті розглядаються питання удосконалення системи управління енергоефективністю на рівні регіонів. Визначено основні завдання органів державного управління щодо забезпечення енергоефективності

© Струк В.О., 2013.