

2. Розробка інформаційної системи процесу регуляторної діяльності (бази обліку, моніторингу та аналізу регуляторної діяльності).

| Переваги | Недоліки |
|---|--|
| змога систематизувати систему контролю зміни (коригування) РА, значно підвищити ефективність регуляторної діяльності. Якщо існує невідповідність РА умовам, що змінилися, і потрібне внесення змін у цей документ, а також існує певний лаг – проміжок часу, впродовж якого діє неефективний вже РА, то така система даватиме змогу скоротити цей лаг та прийняти ефективне рішення щодо здійснення заходів коригування | 1) зростання завантаженості у роботі на посадових осіб органів місцевого самоврядування 2) необхідність побудови відповідної правової бази 3) ймовірна необхідність витрат органів місцевого самоврядування на розробку програмного забезпечення (у разі відсутності централізованого забезпечення комп'ютерними програмами) та внесення змін до відповідної правової бази |

3. Впровадження нових інституцій регуляторної діяльності (запровадження інституцій рівня незалежної експертизи здійснення регуляторної діяльності)

| Переваги | Недоліки |
|--|---|
| можливість підвищення якості РА та результативності їх дії за рахунок залучення досвідчених спеціалістів | 1) можливість доступу до процедури зацікавлених осіб, що матимуть негативний вплив на результати впровадження РА через власну зацікавленість 2) необхідність побудови відповідної правової бази 3) збільшення витрат розробників РА органів (посадових осіб) місцевого самоврядування |

Література.

1. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003р. №1160-IV / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004р. №308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

3. Вдовиченко Л. Ю. Електронне урядування у регуляторній діяльності : проблеми та перспективи / Л. Ю. Вдовиченко // Інформаційне суспільство і влада : зб. тез доповідей 2-го Кіровоградського соц.-економ. форуму (Кіровоград, 23–24 квіт. 2013). – Кіровоград, 2013. – С. 21–24.

4. Вдовиченко Л. Ю. Проблеми інформаційних відносин суб'єктів регуляторної діяльності та механізми їх вирішення / Л. Ю. Вдовиченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 3 (55). – С. 48–54.

5. Дубіщев В. П., Глушко А. Д. Досвід провідних країн світу у сфері здійснення державної регуляторної політики / [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/portal>.

УДК 352.07

Людмила Козлова

ХАРАКТЕР СТРУКТУРНИХ ЗВ'ЯЗКІВ У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОКОМУНІКАТИВНОЇ МОДЕЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню структурних зв'язків органів місцевого самоврядування (субординаційні, реординаційні, координаційні) в контексті загальнокомунікативної моделі державного управління. Увага зосереджена на встановленні взаємозв'язку між видами структурних зв'язків та моделлю взаємодії в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: взаємодія, міжрівнева взаємодія, органи місцевого самоврядування, субординаційні, реординаційні, координаційні зв'язки, загальнокомунікативна модель.

✎ При адаптації моделі міжрівневої взаємодії до органів місцевого самоврядування визначаються п'ять суб'єктів реалізації державної політики (на місцевому рівні). Ці суб'єкти перебувають в управлінських відносинах один з одним, але не йдеться про ієрархічний характер таких відносин, оскільки взаємодія органів місцевого самоврядування з громадським, бізнес-сектором, міжнародними структурами має відмінний вигляд відносин в порівнянні з органами місцевого самоврядування між собою та з органами виконавчої влади. Громадський та бізнес сектори, а також міжнародні міждержавні організації перебувають в управлінських відносинах з органами місцевого самоврядування і виявляються суб'єктами, без яких неможливо реалізувати державну політику в країнах з демократичними орієнтирами та цінностями. В сучасних моделях міжрівневої взаємодії відзначаються такі види управлінських зв'язків, як субординаційні, координаційні та реордина-

ційні. Усі вони важливі для повноцінного функціонування будь-якого органу державної влади (як виконавчої влади, так і місцевого самоврядування).

➤ Моделі загальнокомунікативної взаємодії досліджуються у працях В. Бакуменка, Л. Гогіної, Н. Дончик, Н. Драгомирецької, Є. Романенко та ін. Види структурних зв'язків в державному управлінні та їх розподіл на координаційні, субординаційні та реординаційні є предметом дослідження С. Давтяна, І. Ісасенко, П. Надолішнього, Л. Прокопенко, С. Саханенка тощо.

➤ Водночас питання встановлення взаємозв'язку видів структурних зв'язків з моделлю міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування потребує окремого дослідження.

➤ Метою статті є визначення можливості застосування видів управлінських зв'язків до усіх суб'єктів міжрівневої взаємодії (включаючи тих, що не перебувають в ієрархічних відносинах з органами місцевого самоврядування) та встановлення домінуючих з них в різноманітних суб'єктах управління на місцевому рівні.

➤ Визначення характеру відносин органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами управління пов'язано із розподілом міжрівневої взаємодії на внутрішню (з органами місцевого самоврядування, іншими органами державної влади) та зовнішню (з міжнародними організаціями, бізнес-сектором та громадським сектором).

Демократична організація суспільства передбачає наявність двох управлінських структур – спеціалізований апарат управління (органи державної влади) і система соціальної саморегуляції (органи місцевого самоврядування, які діють від імені територіальної громади). Завдяки цим двом регулятивним механізмам досягається урегульованість суспільного життя. В зарубіжних країнах існують різноманітні моделі взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, в залежності від самостійності органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі велика увага приділяється комунікативним моделям взаємодії в органах державної влади (в тому числі, між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням). Зарубіжні автори, які зосереджують увагу на державній політиці, свідомо уникають поняття «рівень», замінюючи його на «осередок вироблення політики», оскільки підкреслюють наявність неієрархічності органів, де виробляється державна політика. На думку цих науковців, «рівень» передбачає наявність ієрархії [2, с. 146].

В. Д. Бакуменко вводить поняття «загальнокомунікативної взаємодії», що стосується усіх безпосередніх зв'язків, які не підпадають під визначення поширеної класифікації організаційних відносин. Таким чином, розуміння міжрівневої взаємодії в ієрархічних структурах влади значно розширюється. Окрім класичної міжрівневої ієрархічної взаємодії підпорядкування охоплюється також міжрівнева не ієрархічна взаємодія загальної комунікації [1, с. 21].

Н. Дончик, досліджуючи комунікативну модель міжрівневої взаємодії у системі державного управління, визначає такі її складові, як суб'єктів та комунікативну схему взаємодії. В структурі державного управління вона виділяє чотири управлінські рівні, де кожному з них відповідає власна схема комунікативної взаємодії. Так, наприклад, для рівня взаємодії між органами державної влади, які знаходяться на різних рівнях ієрархії,

комунікативна схема визначається ієрархією системи державного управління; для рівня взаємодії органів державної влади та міждержавних і міжнародних структур комунікативна схема визначається системою договорів та угод; для рівня взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування – розподілом повноважень систем державного управління та місцевого самоврядування; комунікативна схема взаємодії органів державної влади із самоврядними структурами та громадянським суспільством визначається органами систем державного управління та місцевого самоврядування [3, с. 252–254]. Виділення окремої схеми взаємодії в органах державної влади для кожного з рівнів управління підводить до необхідності вироблення нових підходів щодо оцінки моделі міжрівневої взаємодії в органах місцевого самоврядування, дослідження нормативно-правових засад взаємодії в цьому контексті.

Традиційно взаємодію різних суб'єктів управління розглядають як організаційні зв'язки, але таке їх трактування значно звужує погляд на проблему. Як зазначає Н. Драгомирецька, за такого підходу комунікації в системі впливів і взаємодій державного управління не відіграють провідної ролі [4, с. 32]. Їм відводиться роль внутрішньосистемних взаємозв'язків. Їх не сприймають, не трактують і не використовують як засоби реалізації функції впливу держави на побудову взаємовідносин держави та суспільства і розуміють як подавання інформації, що має формувати взаємозв'язки. Науковець зазначає, що впливи в науці та практиці державного управління розглядаються як директивне регулювання і регламентація, як інформаційно-правова діяльність, як регулюючі правила та норми для соціально-економічного розвитку [4, с. 32]. Зважаючи на те, що комунікація може відрізнитися за характером структурних зв'язків (субординаційні, координаційні, реординаційні), це безпосередньо впливає на інші системні характеристики загальнокомунікативної моделі. Визначення виду структурних зв'язків пов'язано з такими категоріями, як принципи, форми та методи міжрівневої взаємодії, а також із перспективами розвитку моделі взаємодії з усіма суб'єктами управління.

Виникає питання стосовно взаємодії субординаційного характеру між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади – місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. Хоча вони є органами державної влади, виконують функції держави, їх природа значно відрізняється, починаючи від механізмів утворення.

Виділення основних трьох видів зв'язків первинно пов'язано з наявністю ієрархічної структури органів державної влади. Субординаційні структурні зв'язки передбачають упорядкування зверху вниз і характеризуються виключною компетенцією вищого органу відносно нижчого, підпорядкуванням, підконтрольністю, підзвітністю. Такий вид управлінських зв'язків наявний у взаємодії органів державної влади вищого рівня відносно нижчого, що характерно для органів виконавчої влади [6]. У місцевому самоврядуванні немає такого розподілу, оскільки обласна та районна рада не виявляються вищими відносно сільської, селищної або міської ради. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, а обласні та районні ради є органами

місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [5]. Таким чином, субординаційні структурні зв'язки між цими органами можливі лише в частині делегованих повноважень. Як і між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями в частині делегування повноважень. Але поряд із субординаційними відносинами також можуть бути обрані і координаційні, оскільки органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні. Розгляд характеру структурних зв'язків безпосередньо впливає на вибір форм та методів взаємодії: для кожного з видів структурних зв'язків існує певний набір механізмів та форм взаємодії.

Домінуючими субординаційні структурні зв'язки в органах місцевого самоврядування виявляються лише між сільською, селищною та міською радою і між їх виконкомів. Відповідно до законодавства України, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [5].

Таким чином, виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради є підзвітним та підконтрольним раді, яка його утворила, а також органам виконавчої влади (міським державним адміністраціям та територіальним підрозділам центральних органів виконавчої влади), і лише в цьому контексті характер взаємодії може бути субординаційним.

В законодавстві визначені засади здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [5]. Але такий контроль не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Субординаційні відносини можуть складатися й між радою та місцевою державною адміністрацією, де рада буде умовно вищою відносно місцевої державної адміністрації. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування», місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань [5].

Порушуючи тему характеру структурних зв'язків у взаємодії органів місцевого самоврядування, слід згадати, що тривалий час у взаємовідносинах органів виконавчої влади провідними виступали саме субординаційні зв'язки, які притаманні адміністративно-командній системі організації влади. Ці тенденції на практиці залишилися достатньо сильними, і на сьогодні завдання щодо демократизації державного управління має передбачати і демократизацію в частині характеру взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, диктувати вибір форм та методів взаємодії, які характерні для координаційних та реординаційних зв'язків. Партнерські засади реалізуються за допомогою координаційних та реординаційних управлінських зв'язків [6].

Координаційні структурні зв'язки передбачають упорядкування між декількома суб'єктами, які не обов'яз-

ково повинні знаходитись на одному рівні [7]. Основою цих зв'язків є взаємна зацікавленість органів державної влади в узгодженні управлінських впливів на різні або один об'єкт. Саме такий вид зв'язків характерний для діяльності органів місцевого самоврядування. Формами співпраці є створення спеціальних координаційних органів управління, проведення координаційних нарад, прийняття спільних рішень, обмін інформацією.

Як зазначає Є. Романенко, міжрівнева взаємодія у системі державного управління між органами державної влади або управління може здійснюватися під управлінням іншого органу державної влади або управління, безпосередньо між ними та опосередковано з використанням органів чи організацій-посередників [9]. Для її організації та здійснення можуть бути створені координаційні органи та комісії, робота яких носить постійний або тимчасовий характер. На засадах координаційної взаємодії відбувається співпраця обласних рад та обласних державних адміністрацій і територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, районних рад та сільських, селищних рад, районних рад та районних державних адміністрацій, селищних та сільських рад між собою, районних рад між собою, обласних рад між собою та ін. Координаційні зв'язки поступово будуть домінуючими в діяльності органів місцевого самоврядування, якщо порівнювати з існуючими моделями місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

Склад та характер організаційних форм залежить від кількості органів місцевого самоврядування та інших органів, що беруть участь у координації діяльності (двостороння та багатостороння взаємодія), змісту та важливості проблеми, що вимагає свого вирішення. Чим більш значущою є проблема, тим більша чисельність та більш різноманітним є склад представників різноманітних управлінських інституцій, сюди можуть долучатися не тільки різноманітні органи місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також консультативно-дорадчі органи (громадські ради, громадсько-експертні ради, ради підприємців, асоціації та ін.). Чим більше вони залучаються до діяльності органів місцевого самоврядування, тим різноманітнішими мають бути форми та методи координаційної взаємодії. За такого багаторівневого управління активно себе виявляє й інша форма взаємодії – реординаційна, яка ще тільки продовжує набирати свого активного застосування в практичній діяльності органів місцевого самоврядування.

Реординаційні структурні зв'язки передбачають управління знизу вгору, від керованого до керуючого [6]. Такі зв'язки характеризуються тим, що нижчий орган є відносно самостійним, але він може мати право законодавчої, планово-бюджетної, структурно-штатної ініціативи, право брати участь у підготовці рішень органу вищого за організаційно-правовим статусом та ін. Така взаємодія можлива між сільською/селищною та районною радою; між сільською/селищною/міською та обласною радою; між різноманітними громадськими та бізнес-організаціями та міською, селищною або сільською радою та ін.

Такий вид управлінських зв'язків характерний для діяльності різноманітних консультативно-дорадчих органів в структурі місцевої ради. Наприклад, експертно-громадська рада виконавчого комітету Миколаївської міської ради є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації міської політики, у вирішенні нагальних проблем міста, здійснення громадського контролю за діяльністю ор-

ганів місцевого самоврядування, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень з питань життєдіяльності міської громади завдяки врахуванню громадської думки, створення умов для участі мешканців міста у розробленні проектів зазначених рішень [8].

Основними завданнями експертно-громадської ради є здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; сприяння врахуванню органами місцевого самоврядування громадської думки під час формування та реалізації міської політики. Вона має право утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети), комісії, експертні групи; залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців; організувати і проводити семінари, конференції, засідання; отримувати в установленому порядку від органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради та ін.

В експертно-громадській раді сформовано наступні експертні групи: з питань стратегії розвитку міста, економічної політики, розвитку підприємництва та інноваційної діяльності; з питань соціальної політики, праці; з питань промисловості, транспорту, зв'язку, торгівлі, сфери послуг; з питань екологічної політики, охорони навколишнього середовища; з питань місцевого самоврядування, розвитку органів самоорганізації та електронного врядування; з питань архітектури, будівництва та регулювання земельних відносин; з питань житлово-комунального господарства, благоустрою міста та енергозбереження; з питань гуманітарної політики (освіти, науки, культури та мистецтва, у справах сім'ї, молоді та спорту); з питань зв'язків з громадськими організаціями, міжнародними відносинами, релігійних конфесій, гендерної політики [8]. Тобто цим консультативно-дорадчим органом охоплюються основні сфери життєдіяльності обласного міста, подібно до депутатських комісій міської ради.

Важливим в діяльності таких структур є практичне набуття досвіду співпраці та сприяння ефективності діяльності органу місцевого самоврядування, реальний вплив на міські програми та проекти з обґрунтуванням доцільності пропонуваного рішення громадської ради. Очевидним є використання більш широкого спектру форм та методів співпраці, якими оперують саме реординаційні управлінські зв'язки. Звичайно, що проблема в їх залученні полягає в слабкості інститутів громадянського суспільства в Україні.

Вивчення характеру відносин (субординаційні, реординаційні, координаційні) органів місцевого самоврядування з усіма можливими суб'єктами управління пов'язано з визначенням рівня ефективності в реалізації державної політики на місцевому рівні, критеріями відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування, а також – з подальшими нормативно-правовими змінами, яких необхідно вжити для розбудови моделі місцевого самоврядування на принципах субсидіарності та децентралізації.

Література.

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко // К.: ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с. – С. 20–21.
2. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; [пер. з англ. Р. Ткачук]. – К.:

Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с.

3. Дончик Н. Базові моделі та підходи до міжрівневої взаємодії у системі державного управління / Дончик Н. П. // Науковий вісник Академії муніципального управління: зб.наук.пр.: Серія «Управління». – Вип.1. – К., 2011. – С. 251–259.

4. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр: 25.00.01 / Н. М. Драгомирецька; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2007. – 36 с.

5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 270/ВР / Електронний ресурс. – Режим доступу: www.rada.gov.ua

6. Ісаєнко І. І. Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади / І. І. Ісаєнко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – №4 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09miaovv.pdf.

7. Прокопенко Л. Л. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.uct.ua/distants/courses/ru01/htm/p07_11.htm.

8. Розпорядження міського голови від 20 червня 2011 № 298р «Про створення експертно-громадської ради виконавчого комітету Миколаївської міської ради» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gorsoviet.mk.ua/expert/normative_base.ua.

9. Романенко Є. О. Державно-управлінська комунікація як механізм реалізації державної політики / Є. О. Романенко // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=540>.

УДК 352:342

Ірина Лашкул

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

В статті аналізується міжнародний досвід удосконалення місцевого самоврядування відповідно до Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Розглянуто приклади впровадження дванадцяти принципів доброго врядування у різних країнах Європи – Бельгії, Норвегії та Болгарії. Зроблено висновки про те, що кожна країна тією чи іншою мірою імплементує міжнародні документи щодо місцевого самоврядування та виробляє власну політику в залежності від внутрішніх і зовнішніх чинників. Запропоновано враховувати позитивний міжнародний досвід залучення усіх сторін та інститутів громадянського суспільства до участі у місцевих справах з метою усунення факторів напруженості та підтримання атмосфери довіри між усіма членами громад – учасниками місцевого врядування.

Ключові слова: міжнародний досвід, органи місцевого самоврядування, Рада Європи, принципи доброго врядування, інститути громадянського суспільства.

© Лашкул І.Ю., 2014.