

**Світлана Липовська**

начальник відділу підвищення кваліфікації кадрів,  
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

## ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З МЕТОЮ ПОСИЛЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МІЖСЕКТОРАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

У статті досліджуються питання, що стосуються вдосконалення регламентування діяльності органів місцевого самоврядування з метою посилення ефективності міжсекторальної взаємодії, що забезпечує можливість партнерства, коли не лише влада, а й громадські організації, бізнес, різноманітні асоціації та благодійні фонди стають суб'єктами, що вирішують те чи інше завдання територіального розвитку громад, об'єднуючи зусилля задля спільної мети – соціального розвитку та покращення якості життя населення. Автор аналізує шляхи вдосконалення регламентування діяльності органів місцевого самоврядування з метою покращення процедур прийняття і виконання рішень, які складають основу діяльності органу місцевого самоврядування, системи публічного управління в цілому.

**Ключові слова:** регламентування діяльності органів місцевого самоврядування, міжсекторальна взаємодія, соціальне партнерство, процедура прийняття рішень, адміністративний регламент.

**Svitlana Lypovska**

Head of In-Service Department,  
PhD student of the Public Administration and  
Regional Studies Department, ORIPA NAPA under the President of Ukraine

## IMPROVING THE REGULATION OF THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN ORDER TO INCREASE THE EFFECTIVENESS OF CROSS-SECTORAL INTERACTION

The article deals with the issues related to the improvement of regulation of local self-government bodies' activity in order to increase the effectiveness of inter-sectoral cooperation, which provides an opportunity for partnership, where not only the authorities, but also civic organizations, business, various associations and charitable foundations become the subjects and solve the issues of territorial development of local communities, combining efforts for the common goal of social development and improvement of the quality of life of the population. The author analyzes the ways for improving the regulation of the activities of local self-government bodies in order to improve the procedures for the adoption and implementation of decisions that form the basis of the activities of a local self-government body and the system of public administration in general.

The article analyzes the issues related to the administrative processes of internal activities of local self-government bodies, their interaction with other public authorities, public, enterprises, institutions, organizations, including those processes, within which citizens' rights and duties are realized.

Thereby there is a need to develop new organizational knowledge and skills for local self-government officials in order to eliminate excessive administrative actions and procedures, reduce the timing of administrative actions and procedures, eliminate unjustified burdens for citizens and organizations, reduce costs, transparency of all administrative actions and procedures for citizens and organizations, real-time availability of information on the progress of the functions of the local self-government (including the provision of services by the local self-government body) with regard to citizens and organizations, establishing personal responsibility for compliance with the requirements of administrative regulations at each stage of the implementation of the function of the local self-government body.

The article deals with modern approaches in managerial decision-making, analyzes the adoption of administrative regulations through mandatory expertise and public discussion.

The concept of «public discussion» is being improved – it should be conducted in order to take into account the proposals of the users of services provided by local self-government bodies, other citizens and organizations, whose interests and rights are affected by the administrative procedures. The public discussion is organized by the designer of the administrative regulation. The alternative draft administrative regulations are simultaneously proposed for public discussion with a proposal to give their comparative assessment.

The ways for public discussion of the draft administrative regulation are proposed:

- delivering draft administrative regulation to stakeholders,
- collecting written comments and suggestions from stakeholders;
- placement of a draft administrative regulation on the Internet and the media;
- arrangement of a public event (with the purpose to discuss the draft administrative regulation) in which the representatives of stakeholders and citizens are able to participate.

**Key words:** regulation of local self-government bodies' activity, inter-sectoral interaction, social partnership, decision-making procedure, administrative regulation.

## Постановка проблеми

Питання організації внутрішньої діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з іншими органами публічної влади, громадськістю, підприємствами, установами, організаціями, в тому числі й тих процесів, у межах яких реалізуються права й обов'язки громадян у період децентралізації органів публічної влади є актуальними.

У зв'язку з цим існує потреба формування нових організаційних знань та навичок у посадовців місцевого самоврядування, з метою усунення надлишкових адміністративних дій і процедур, зменшення термінів виконання адміністративних дій і процедур, усунення необґрунтованих обтяжень для громадян і організацій, скорочення витрат, прозорість всіх процедур для громадян і організацій, доступність у режимі реального часу інформації про хід виконання функції органу місцевого самоврядування (у тому числі з надання послуги, що здійснюється органом місцевого самоврядування) щодо громадян і організацій, встановлення персональної відповідальності за дотримання вимог адміністративних регламентів на кожній стадії виконання функції органу місцевого самоврядування.

У статті розглядаються сучасні підходи у прийнятті управлінських рішень, аналізується прийняття адміністративного регламенту, шляхом обов'язкової експертизи і публічного обговорення.

Вдосконалюється поняття «публічне обговорення» – воно повинно проводитися з метою врахування пропозицій користувачів послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, інших громадян і організацій, інтереси й права яких торкаються адміністративних процедур. Публічне обговорення організується розробником адміністративного регламенту. При наявності альтернативних проектів адміністративного регламенту вони одночасно виносяться на публічне обговорення з пропозицією дати їхню порівняльну оцінку.

Пропонуються шляхи проведення публічного обговорення проекту адміністративного регламенту:

- розсилка проекту адміністративного регламенту зацікавленим особам;
- збір письмових зауважень і пропозицій зацікавлених сторін;
- розміщення проекту адміністративного регламенту в інтернеті і ЗМІ;
- проведення публічного заходу, метою якого є обговорення проекту адміністративного регламенту, у якому повинні мати можливість взяти участь представники зацікавлених сторін та громадяни.

## Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблема організації партнерства є нагальною як для територіальних громад органів місцевого самоврядування, так і для держави в цілому. Ці питання досліджували вітчизняні науковці та практики, зокрема – В. Тихонов та В. Негода. Вони наголошують, що лише спільними зусиллями можна вирішити проблеми, з якими сьогодні стикаються органи місцевого самоврядування, а з іншого, держава, також, зацікавлена в організованості та консолідації муніципального руху, який сприяє ефективності в реалізації державної регіональної та муніципальної політики [1, с. 97].

Вітчизняний науковець О. Берданова, яка досліджує питання міжсекторного партнерства, у статті

«Міжсекторне партнерство як новий інструмент вирішення соціальних проблем» [2], зазначає, що сучасний стан розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні, на тлі значної кількості проблем, вимагає пошуку нових, сучасних інструментів реалізації місцевої політики, і «саме до таких інструментів можна віднести міжсекторне партнерство, коли не лише владні структури, а й громадські організації, бізнесові кола, різноманітні асоціації та благодійні фонди стають суб'єктами, що вирішують те чи інше завдання територіального соціального розвитку, об'єднуючи свої зусилля, використовуючи сильні сторони один одного задля спільної мети – покращення якості життя населення» [2, с. 39]. Науковець наголошує на тому, що форми міжсекторного партнерства можуть бути різними, виходячи зі змісту та характеру проблеми, яка вирішується, вже існуючих традицій співпраці, але, за всієї різноманітності, воно має базуватись на таких основних принципах, як: справедливість відносно один до одного, прозорість відносин; співпраця заради досягнення спільних інтересів [5, с. 40].

Слід наголосити, що розвиток партнерства – це розвиток громади в цілому, а відкритість до взаємодії з боку органів місцевої влади з усіма зацікавленими сторонами, налагодження тісної співпраці, розвиток партнерства, в тому числі і міжсекторного, відкриває шлях до зміцнення потенціалу щодо розв'язання проблем [3, с. 27]. Само партнерство досліджується науковцями у двох аспектах: як умова діяльності та як процес. Як умова діяльності партнерство – це «об'єднання зусиль заради спільно визначених цілей, тобто згода на співпрацю. Як процес, партнерство передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв'язання наявних проблем... Партнерство може бути і метою діяльності, і механізмом досягнення цілей» [3, с. 33]. Міжсекторальне партнерство розглядається науковцями як партнерство органів влади, громадян та їх об'єднань, бізнес-сектору, ЗМІ, а сам термін «міжсекторальне партнерство» визначається як «спільна дія трьох або більше організацій, що представляють державний, приватний і волонтерський сектори, які надають свої різноманітні ресурси для просування спільного бачення, що має чітко визначені цілі і задачі» [3, с. 34].

Міжсекторна взаємодія визначається як сукупність взаємних стосунків інститутів влади, бізнесу і суспільних груп щодо реалізації своїх інтересів у соціумі. Потенційна конфліктність зумовлює необхідність гармонізації, дозволяє вивчати та осмислювати міжсекторну співпрацю як взаємодію реальних соціальних суб'єктів, відносно самостійних і незалежних в інтересах та цілях, направлених на задоволення потреб життєдіяльності та соціального буття [1]. Міжсекторне співробітництво є формою соціального партнерства. У працях А.А.Ловкової, соціальне партнерство зазвичай розглядається в двох аспектах: соціально-трудове і міжсекторне [1, с. 5].

Децентралізацію можна визначити як передання функцій державного управління центральних органів влади місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та розширення повноважень нижчих органів влади за рахунок вищих. У процесі децентралізації мобілізуються ресурси на місцевому рівні, створюються партнерські відносини між різними соціальними групами, які набу-

вають досвіду соціальної єдності під час розробки та прийняття рішень щодо управління громадою.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливі без проведення консультацій з громадськістю та міжсекторальним партнерством. Відповідальність за організацію цієї взаємодії покладається на органи публічної влади. Для

цього необхідно дослідити сутність та процес адміністративної регламентації, а саме: поняття регламенту, адміністративної процедури, адміністративного процесу тощо.

У процесі децентралізації мобілізуються ресурси на місцевому рівні, створюються партнерські відносини між різними соціальними групами, які набувають соціальної єдності при розробці та прийнятті рішень в управлінні громадою задля забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні. Однак, на нашу думку, аналіз регламентування організації міжсекторальної взаємодії залишається малодослідженим.

Мета

Метою даної статті є теоретичне обґрунтування необхідності вдосконалення регламентування діяльності органів місцевого самоврядування для ефективної організації процесу розвитку партнерських відносин в сфері міжсекторальної взаємодії в умовах трансформаційних процесів, що здатні відповідати вимогам суспільства, економічним змінам, державним реформам. Дослідження зосереджувалися на аналізі організаційної складової органу управління громадою, її впливу на ефективне використання ресурсної бази громади. У статті аналізуються шляхи залучення до прийняття управлінських рішень населення, а також представників некомерційних організацій, бізнес-середовища, інших сторін міжсекторного партнерства.

Виклад основного матеріалу

Основним інструментом раціоналізації діяльності органів влади є правильно встановлена адміністративна регламентація. Вона також повинна передбачати організацію спільних дій державного, приватного і волонтерського секторів, які шукають спільні шляхи для розв'язання проблем громади та максимального використання її потенціалу.

Організація системи прийняття рішень безпосередньо впливає на ефективність діяльності органу місцевого самоврядування. Внаслідок поганої регламентації діяльності органу публічної влади можлива упередженість при наданні адміністративних послуг та прийнятті рішень, вони можуть бути закритими для громадськості, що створює умови для зловживань та безвідповідальності публічних службовців.

Адміністративний регламент – це нормативно-правовий акт, що встановлює адміністративні процедури та описує адміністративні процеси згідно з чинним законодавством щодо внутрішньої діяльності органів місцевого самоврядування, взаємодії з іншими органами публічної влади, організаціями та участі органів місцевого самоврядування, в тому числі в реалізації

інтересів сторін міжсекторального партнерства.

Регламент встановлює обов'язкові вимоги, стандарти відповідних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, на їх основі розробляються і регламенти діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування (посадові інструкції). Адміністративними регламентами встановлюється порядок здійснення зазначених процесів на основі електронних регламентів.

Адміністративні регламенти повинні відповідати загальним принципам встановлення адміністративних процедур, які не можуть встановлювати різний обсяг прав і обов'язків громадян залежно від різних обставин (мова, місце проживання тощо); організацій (залежно від їх організаційно-правової форми). Регламенти повинні забезпечувати виконання відповідних стандартів послуги шляхом уніфікації, опису показників виконання функції органу місцевого самоврядування, у тому числі в інтересах громадян і організацій, усунення надлишкових та спрощення чиних адміністративних і процедур; скорочення часу та витрат на виконання адміністративних дій і процедур; прозорість надання та доступність послуг; встановлення персональної відповідальності за дотримання вимог регламенту.

Необхідно передбачити щорічний публічний аналіз показників оцінки якості здійснення адміністративних процесів, з метою удосконалення адміністративної процедури. Процедура розробки адміністративних регламентів для гармонізації стосунків інститутів влади та інших суспільних груп повинна включати узгодження технічного завдання; попердне узгодження проекту регламенту; громадську експертизу; публічне обговорення та затвердження.

Розробку проекту цього документа доцільно проводити із залученням до складу робочих груп представників зацікавлених сторін громадського діалогу, які також мають право розробити альтернативний проект адміністративного регламенту.

Публічне обговорення з метою вдосконалення механізмів співпраці, узгодження інтересів та мінімізації конфліктів організовується розробником адміністративного регламенту шляхом розсилки проекту, розміщення проекту адміністративного регламенту в інтернеті і опублікування проекту адміністративного регламенту в ЗМІ, збору зауважень і пропозицій.

Ефективність виконання регламенту може здійснюватися громадянами й організаціями у тому числі при розгляді їх звернень органом місцевого самоврядування разом із представниками зацікавлених структур громадянського суспільства. За невиконання вимог адміністративного регламенту посадова особа органу місцевого самоврядування має нести дисциплінарну відповідальність відповідно до законодавства про службу в органах місцевого самоврядування.

Внутрішня організація роботи органу управління громадою повинна передбачати взаємодію різних структур, які можуть бути створені для забезпечення міжсекторної співпраці на місцевому рівні для вирішення проблем організаційного, правового, фінансового характеру, з якими стикається орган управління.

З метою забезпечення діяльності інституту міжсекторного партнерства функція по його управлінню може бути вбудована в структуру органу управління громадою. Інший варіант – ця служба створюється як струк-

тура, одним із засновників якої є громада з частково делегованими функціями органу влади. Також це може бути установа, що фінансується бізнесом з частковим фінансуванням з бюджету громади, або некомерційна організація, що розробляє та реалізує проекти міжсекторного партнерства.

Тому в регламенті повинні бути чітко виписані процедури залучення цих структур до питань планування і бюджетування діяльності органу місцевого самоврядування; організації роботи колегіальних дорадчих органів; інформаційного, правового, матеріального забезпечення; формування структурних підрозділів; контролю виконання прийнятих рішень; взаємодії з інститутами громадянського суспільства; інформування про діяльність органу місцевого самоврядування;

Обов'язок затвердження регламенту ради передбачено статтю 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Регламент місцевої ради розробляється нею та приймається цілком самостійно. У випадках, коли створюються перешкоди у здійсненні громадянами або організаціями їх законних прав, на громадян, знижується якість послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, будь-яка зацікавлена особа вправі направити у відповідний орган пропозиції щодо внесення змін чи скасування внутрішнього адміністративного регламенту органу місцевого самоврядування.

Функціонування міжсекторального партнерства як системи, забезпечення довіри між його учасниками, наявність усталених зв'язків забезпечується, в тому числі, при здійсненні органом місцевого самоврядування координації і контролю діяльності органів, установ і організацій, що знаходяться в його віданні; нормативно-правового регулювання у встановлених сферах діяльності органів місцевого самоврядування; участі у нормотворчій діяльності органів спільної компетенції територіальних громад; залучення партнерів до підготовки висновків і зауважень до проектів рішень органів державної влади й органів спільної компетенції територіальних громад, а також офіційних відгуків на рішення; розгляду запитів і звернень з боку органів державної влади й органів спільної компетенції територіальних громад; організації діяльності міжвідомчих координаційних і дорадчих органів.

Регламент взаємодії має передбачати варіанти дій і рішень учасників взаємодії на кожній його стадії і формалізовані критерії вибору одного з варіантів дії або рішення; нормативи використання ресурсів (у тому числі інформаційних, кадрових і матеріальних).

Відкритість процедур взаємодії, наявність та доступність інформації, професійність учасників, яка передбачає наявність належного рівня кваліфікації дозволяє визначити проблему, планувати діяльність, реалізовувати партнерські програми, моніторити їх виконання та коригувати їх на етапі отримання найкращого результату.

Характер взаємодії публічної влади (громади) та бізнесу проявляється у формі державно-приватного партнерства, активне становлення якого почалося в розвинених країнах в першій половині 90-х років ХХ ст. шляхом розроблення та впровадження концепції розвитку державно-приватного партнерства.

В Україні це партнерство реалізується відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнер-

ство» [8], який визначає організаційно-правові засади взаємодії партнерів (державна, територіальні громади) з приватними партнерами (юридичні особи, крім державних та комунальних підприємств, або фізичні особи – підприємці), а також основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі (договори про концесію, спільну діяльність, управління майном, змішаний договір, інші договори).

Перші кроки реалізації Закону стосувалися в основному проектів у сфері соціального розвитку та поширювалася на охорону здоров'я; спорт, туризм, відпочинок, рекреацію, культуру. Можливо застосовувати державно-приватне партнерство для надання соціальних та освітніх послуг; будівництві. Найбільш поширеною формою співробітництва між державним та приватним секторами залишається концесія. Хоча світова практика засвідчує наявність й інших ефективних форм державно-приватного партнерства – адміністративний, оренда, управління майном, угода про розподіл продукції.

### Висновки

Пропонуються шляхи удосконалення регламентування діяльності органів місцевого самоврядування з метою посилення ефективності міжсекторальної взаємодії: вдосконалення поняття «публічне обговорення», зокрема врахування пропозицій безпосередніх користувачів послуг; винесення на публічне обговорення адміністративного регламенту та аналіз порівняльної оцінки.

Публічне обговорення адміністративного регламенту необхідно проводити за наступними етапами:

- розсилка проекту адміністративного регламенту зацікавленим особам;
- розміщення проекту адміністративного регламенту зі змінами в мережі Інтернет за ЗМІ
- проведення публічного заходу, метою якого є обговорення проекту адміністративного регламенту, у якому повинні мати можливість взяти участь представники зацікавлених сторін та громадяни;
- збір письмових зауважень і пропозицій зацікавлених сторін для їх врахування.

Подальші дослідження плануються у сфері процедур прийняття управлінських рішень, з урахуванням адміністративного регламенту та впровадження кращих практик і методик зарубіжного на вітчизняного розвитку місцевого самоврядування. Наукові розвідки мають стосуватися можливості міжсекторного партнерства сприяти розвитку території, що відповідно потребує подальшого удосконалення законодавства у досліджуваній сфері.

### Література.

1. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні: наук.-практ. посіб. / за ред. В. В. Кравченка. Київ: Атіка, 2003. 288 с.
2. Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: матеріали наук.-практ. конф. у 4-т (Київ, 31 травн. 2007 р.). / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. Київ: НАДУ, 2007. Т. 3. 364 с.
3. Дуда А., Єльчева Л., Ібрагімова І, Підлуська І., Светіков О. Посібник з розвитку громад: практичний



порадник для небайдужих. Київ: Комітет виборців України, Вид-во «ЛІАТ и К», 2008. 458 с. (Демократизація України: програма малих проектів).

4. Ловкова А. А. Взаимодействие органов местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса как форма социального партнерства: автореф. дис... к. соци. наук. Саратов, 2009. 25 с.

5. Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. Серия: Труды Института системного анализа РАН. Москва: Букинист, 2004. 384 с.

6. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. №9. С. 684–688.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>.

8. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. «URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2404-17>.