

9. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій [для студ. юрид. вузів та ф-тів] / Л. В. Коваль. – 3-є вид. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
10. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие [для студ.] / Д. М. Овсянко ; [отв. ред. Г. А. Туманов]. – М. : Юрист, 1995. – 304 с.
11. Куян І. Адміністративна відповідальність як інструмент правової держави / І. Куян // Право України. – 1998. – № 5. – С. 66–68.
12. Ракша Н. С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : монографія / Н. С. Ракша. – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – 210 с.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 52. – Ст. 1122. – 3 наступ. змін. та допов.
14. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / М. І. Городинський, В. А. Гуменюк, Г. В. Джагунов [та ін.] ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 78 с.
15. Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник / А. Б. Агапов. – М. : Статут, 2000. – 250 с.

Надійшла до редколегії 17.05.2011

РАКША Н. С. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЗОВАНИЕ

Рассмотрено административное принуждение в системе обеспечения права граждан на образование. Проанализированы административно-принудительные меры предотвращения и пресечения нарушений прав граждан на образование; административная ответственность в сфере реализации права на образование. Определены направления реформирования указанного административно-правового института.

RAKSHA N. ADMINISTRATIVE COMPULSION IN THE SYSTEM OF MAINTENANCE OF THE RIGHT OF CITIZENS TO EDUCATION

Administrative compulsion in the system of maintenance of the rights of citizens to education is considered. Administrative and compulsory preventive sanctions and the termination of infringements of the right of citizens to education, administrative responsibility in sphere of realisation of the right to education are analyzed. Directions of reforming of the specified administrative-compulsory institute are defined.

УДК 352.075

О. О. КУЛЕШОВ,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри загально-правових дисциплін

Донецького державного університету управління

ПРОБЛЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУКУПНОСТІ МОЖЛИВОСТЕЙ, ОРГАНІЗАЦІЙНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ І РЕЗУЛЬТАТІВ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто моделі оцінювання ефективності органів місцевого самоврядування, муніципальні принципи демократичних європейських країн, що існують у системі місцевих виборів, в яких політичні партії та їх блоки пропонують виборцям свої варіанти рішень місцевих проблем.

Місцеве самоврядування в останні два роки є об'єктом особливої уваги внаслідок виборів, проведених на принципово новій пропорційній основі. Проведення виборів до Верховної Ради разом з виборами до місцевих рад поглибило недоліки цієї системи щодо місцевих рад. Політичні партії, які сформувавши обласні, районні, міські, районні в містах ради, прийшли до місцевої влади на загальнодержавних гаслах, не знаючи водночас деталей проблем на місцях, не приділяючи уваги задоволенню інтере-

сів територіальних громад. Місцевому самоврядуванню властиві діалектичні риси. Будучи водночас органом влади, місцеве самоврядування є представником інтересів територіальної громади, тому у своїй діяльності має спиратися на довіру, накази виборців, працюючи в межах чинного законодавства. Крім того, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає право міській раді приймати рішення щодо створення районних у містах рад, а також у разі їх створення наділяти їх

повноваженнями на свій розсуд. Декілька років в Одесі, інших містах не обираються районні в місті ради, районні в Донецьку ради мають повноваження, які відрізняються від тих, що існують у Харкові. За роки існування незалежної України не сформовано єдиних для органів місцевого самоврядування критеріїв оцінки роботи, на законодавчому рівні не визначено єдиних обсягів повноважень органів місцевого самоврядування.

Таке місцеве самоврядування є найбільш наближеним до народу, але не має прикладів оцінювання, хоча протягом останніх місяців з'являються пропозиції призначити нові вибори Київського, Харківського та деяких інших міських голів. Пропозиція, яка має бути обґрунтованою саме проведенням оцінюванням та доказами неефективності органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, знайшла своє законодавче рішення без доказів, тому це рішення є об'єктом для критики з боку виборців, політичних партій, засобів масової інформації.

Метою нашого дослідження є пошук критеріїв оцінювання діяльності органу місцевого самоврядування, наукове обґрунтування власних досліджень та пропозицій, розроблення критеріїв, які можуть бути застосовані для будь-якого органу місцевого самоврядування, незважаючи на обсяги повноважень. Вироблення політики у сфері місцевого самоврядування має прямий вплив на інтереси громади, отже, коло людей, які беруть участь на різних етапах процесу її вироблення, як правило, є численним і різноманітним. До цього кола людей або груп, котрі мають прямий чи опосередкований інтерес до наслідків рішень щодо політики, можуть належати органи місцевого самоврядування, радники з органів самоорганізації населення та широкий спектр недержавних організацій чи суспільних груп і окремі громадяни. Від ефективності функціонування місцевої влади залежить ефективність усього державного механізму. Ця ефективність значною мірою залежить від того, наскільки оптимально в організації місцевої влади поєднані інтереси держави та інтереси місцевих громадських колективів, державна вертикаль та ініціатива низів [1; 2; 3; 4]. Процес оцінювання ефективності влади – це розгляд конкретної державної політики на практиці, як з огляду на її цілі, так і застосовані засоби для їх досягнення.

У науковій літературі існує багато досліджень щодо проблеми оцінювання ефективності влади, але всі вони стосуються різних напрямів діяльності в державному секторі:

ефективності проведення приватизації об'єктів, управління комунальними підприємствами, закладами освіти, охорони здоров'я тощо (І. Артим, С. Метельський, Н. Піщулін, А. Татаров, Р. Туровський, О. Шандалов тощо). Підходи до оцінювання ефективності місцевого самоврядування на сьогодні не розроблено, однак цікавою є концепція В. Дзюндзюка стосовно діяльності публічної організації [5]. На перший погляд це порівняння не є коректним, але при більш детальному аналізі всіх ступенів, особливо схеми взаємодії, виявилось можливим розглянути орган влади або місцевого самоврядування як публічну організацію, послуги організації – співвіднести із діяльністю депутатів місцевих рад, посадових осіб їх виконавчих органів.

Ефективність і якість послуг, що надаються публічними організаціями, нерозривно пов'язані з ефективністю їхньої діяльності. Кінець 90-х років ХХ ст., початок ХХІ ст. ознаменувалися значним інтересом багатьох дослідників до теоретичних і практичних аспектів проблеми ефективності діяльності публічних організацій внаслідок створення великої кількості інвестиційних фондів, залучення коштів виборців до будівництва житла, накопичування грошей до пенсій, активізації діяльності громадських організацій. З погляду простої моделі ефективності, яка з невеликими розходженнями наведена у спеціальних джерелах (І. Даниленко, Р. Дафт, Н. Дробот, П. Стецюк, О. Шандалов тощо), ефективність пов'язана із:

- співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товар чи послуга);
- зменшенням кількості затрачених ресурсів чи зниженням їхньої вартості;
- скороченням тривалості процесу;
- співвідношенням кінцевого продукту і кінцевого результату.

Визначаються три динамічно взаємозалежних елементи публічного сектора: організації, ресурси і програми. Трохи відмінна, хоча і зі схожими елементами, модель робить акцент на інструментальних засобах, що перебувають у розпорядженні публічних організацій: центральна роль в інформаційних процесах; влада, котру розуміють як установлення правил і примус до їх дотримання; організаційні структури як такі, що здійснюють безпосередні дії [6]. Як останню тенденцію можна відзначити поділ інструментів виходячи з їхнього характеру, на «пряники, батого і проповіді» [2].

Базуючись на даних, найбільш поширених поглядах і узагальнюючи їх, можна поділити

інструменти діяльності публічних організацій на чотири типи: переконання; фінансові засоби; правила; організаційні структури. Переконання ґрунтуються на контролі над інформацією й інформаційними потоками. Це передбачає, що роль публічних організацій в інформаційних процесах ніколи не є нейтральною. Навіть підтримка і забезпечення «нейтралітету» чи «незалежності» інформаційних потоків, що так часто декларуються, слугують певним цілям – підкреслюють демократичну сутність держави. Основною «оболонкою», в яку вміщуються переконання, є так звана «офіційна інформація», що розповсюджується різними комунікативними каналами. Зміст і форми подання такої інформації давно вже базуються на результатах наукових досліджень у сфері масових комунікацій, що забезпечує її максимально ефективний вплив на споживачів. До фінансових засобів публічних організацій належать здебільшого кошти, що виділяються з бюджету, а також одержувані з інших джерел (госпрозрахункова діяльність, благодійні пожертвування тощо).

Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є правила, якими публічні організації регламентують свою діяльність. Ці правила хоча і базуються на чинному законодавстві, але можуть бути такими, що клієнт, прийшовши до організації отримати (на абсолютно законних підставах!) необхідну йому послугу, піде так нічого і не отримавши чи отримавши не те, що йому потрібно. Причому весь процес буде супроводжуватися виявом щирої зацікавленості співробітників організації в задоволенні потреб клієнта. Саме такі, на жаль, нерідкі, ситуації зміцнюють негативне ставлення клієнтів до публічних організацій, даючи привід обвинувачувати їхніх співробітників у надмірному бюрократизмі [7]. Щоб цього уникнути, варто при створенні правил керуватися пріоритетом інтересів клієнта. Правила регулюють не тільки відносини між організацією і її клієнтами, але і з іншими реципієнтами, як зовнішніми, так і внутрішніми, будучи надзвичайно дієвим інструментом [8]. Нарешті, останнім (за рахунком, але не за значенням) інструментом є організаційні структури, що є безпосередніми факторами, дії яких значною мірою визначають кінцевий результат діяльності як окремих публічних організацій, так і публічного сектора в цілому. У випадку, коли йдеться про ефективність публічного сектора в цілому, місце організаційних структур займають публічні організації [9]. Незадоволе-

ність моделями ефективності діяльності організацій, що цілком базуються на фінансових показниках, викликало появу холістичних моделей організаційної ефективності. Найбільш відомою з них є модель, запропонована Р. Капланом і Д. Нортеном, що отримала назву «збалансована рахункова картка». Дана модель ґрунтується на припущенні, що організації мають потребу в низці систем і показників ефективності, які б охоплювали чотири виміри – фінансовий вимір, вимір клієнтів, внутрішній бізнес-процес, навчання і професійне зростання співробітників, – і пропонує одночасне інтегроване використання декількох інноваційних управлінських практик, таких, як суцільно-якісне управління, реінжиніринг, сфокусованість на клієнті, розширення повноважень співробітників. Критерії, що використовуються в холістичних моделях, майже завжди являють собою суміш дійсних результатів (фінансових і нефінансових) і внутрішніх можливостей. Але найбільшою проблемою, мабуть, є проблема визначності й оцінки кінцевого результату діяльності публічних організацій. Усі вищенаведені моделі мають елементи критеріїв оцінювання, пов'язані з фінансовими чи бізнес-результатами (відомий *bottom-line* бізнесу). Публічні ж організації, за рідкісним винятком, не мають фінансових результатів у тому сенсі, як їх мають приватні: головні фінансові результати в публічному секторі – це звіт про витрату бюджетних коштів. Тому для публічних організацій кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер, що значно ускладнює визначення критерію його оцінювання. Існують труднощі й у проведенні якісного оцінювання кінцевого продукту публічних організацій, що виражається у визначенні задоволеності клієнта, через мультиплікативність останнього. Дійсно, чи можна відповісти однозначно, хто є клієнтом організації публічного сектора: окремих жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, окремі соціальні групи, населення в цілому чи інші організації?

Розглянемо кожен з елементів моделі ефективності публічних організацій, котра може бути представленою як сукупність можливостей, організаційних результатів і результатів діяльності.

Можливості можна поділити на два типи: зовнішні, до яких належать законодавчі – рамки, ресурси і керівництво, і внутрішні; до яких належать стратегія, процеси і люди. Законодавчі рамки створюють ту «оболонку», завдяки якій організації взагалі й публічні організації

мають можливість діяти, а ресурси забезпечують їх «життєдіяльність». Керівництво також віднесене до можливостей, хоча його роль у забезпеченні ефективності стосовно до публічного сектора часто недооцінюється. Проте багато дослідників показують у своїх роботах важливість ефективного управління для ефективної діяльності публічних організацій. До зовнішніх же можливостей керівництво віднесене через практику, що має місце, заняття посад керівниками публічних організацій, які або призначаються вищестоящими організаціями (посадовими особами), або обіймають посаду в результаті виборів у місцеві органи влади, але ніяк не в результаті виборів усередині самих організацій. Внутрішні можливості містять у собі насамперед стратегію, від змісту і реалізації якої значною мірою залежить ефективність діяльності організації. Організаційні процеси регламентують і забезпечують, а організаційні структури здійснюють щоденну діяльність організації, тому вони повинні бути організовані навколо прийнятої стратегії і забезпечувати одержання кінцевого продукту і кінцевого результату. Для підвищення ефективності організаційних процесів можуть бути адаптовані деякі підходи і практики приватного сектора, наприклад реінжиніринг. Старе гасло «Кадри вирішують все» чи нове «Люди – наша найбільша цінність» цілком застосовні як у приватному, так і в публічному секторі [8]. Ефективний топ-менеджмент, безсумнівно, є дуже важливим, але не менш важливою є й ефективність діяльності безпосередніх виконавців, що реалізують організаційні процеси. У цьому елементі варто також враховувати аспекти, пов'язані з організаційною культурою.

Організаційні результати варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в існуючих законодавчих рамках відповідно до обраної стратегії і під певним керівництвом таких можливостей, як ресурси, що передбачає їх розподіл відповідно до цілей і завдань, які постають перед організацією, процеси і структури, що означає їх організацію для досягнення цілей і завдань, і люди, що включає зміну тих чи інших людських факторів, наприклад підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, вирішення чи виникнення робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми. З іншого боку, організаційні результати означають одержання кінцевого продукту, що виступає для публічних організацій у вигляді наданих громадських (управлінських) послуг, і забезпечення задоволеності кінцевим продуктом, тобто наданими

послугами. Причому в деяких випадках задоволеність може містити в собі ставлення не тільки безпосередніх клієнтів, але й інших реципієнтів. Такі результати можна назвати зовнішніми. Внутрішні й зовнішні результати тісно пов'язані між собою, і важко сказати однозначно, які з них важливіші. Безсумнівно, пріоритетом діяльності публічної організації є надання якісних громадських (управлінських) послуг населенню, тобто зовнішні результати у визначеному нами сенсі, але в той самий час досягнути цього неможливо без високих внутрішніх результатів. Однак варто пам'ятати, що все-таки зовнішні результати є набагато більш прозорими для зовнішніх реципієнтів, і саме за ними вони судять про роботу організації, її керівників і співробітників.

Результати діяльності – це ті соціальні результати, які називаються впливом на суспільство і які є найголовнішим результатом діяльності публічних організацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектора в цілому. Але оскільки такі «зусилля» складаються з дій окремих організацій, то цілком правомірно говорити і про соціальні результати стосовно однієї організації [1; 2; 9; 10].

Якщо послуги, що надаються, їхня кількість і якість, задоволеність послугами дозволяють давати дискретну оцінку діяльності організації, її ефективності, то соціальні результати і задоволеність ними є своєрідним інтегральним показником. Таким чином, відповідно до наведеної моделі, ефективність діяльності публічної організації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінювання наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого – через оцінювання кінцевих результатів (назвемо це зовнішньою ефективністю). При цьому варто пам'ятати, що хоча для публічних організацій зовнішня ефективність, безсумнівно, є більш важливою, вона безпосередньо пов'язана і значно залежить від внутрішньої ефективності. Враховуючи відсутність критеріїв ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, необхідність проведення оцінювання такої діяльності, публічна організація може бути розглянута як зразок. Взаємодія складових публічної організації потребує вивчення, результати роботи органів місцевого самоврядування з кожного напрямку діяльності – узагальнення, співвідношення з інтересами територіальних громад, наукового обґрунтування критеріїв ефективності.

Список використаної літератури

1. Горбунова О. Ефективність влади залежить від місцевого самоврядування / О. Горбунова // Голос України. – 2005. – № 29.
2. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні / В. Кампо. – К. : Ін Юре. – (Бібліотечка «Нова Конституція України»). – К., 1997 – 36 с.
3. Лаврик В. Місцеве самоврядування в Україні: більше запитань ніж відповідей / В. Лаврик // Право України. – 1999. – № 7. – С. 34–39.
4. Погребняк Л. І. Орган місцевого самоврядування як публічна організація : зб. наук. праць / Л. І. Погребняк. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ, 2008. – 214 с.
5. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ, 2003. – 236 с.
6. Наєнко Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози / Ю. Саєнко, А. Ткачук, Ю. Привалов. – К. : Ін Юре, 1997 – 128 с. – (Бібліотечка «Нова Конституція України»).
7. Місцеве самоврядування : зб. норм.-прав. актів / за ред. М. І. Панова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2002. – 486 с.
8. Кухта Б. Л. Феномен політичного лідера: історичні силуети на тлі епох : метод. посіб. / Б. Л. Кухта. – Л. : ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. – 177 с.
9. Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України / Т. Смирнова // Право України. – 1998. – № 5. – С. 42–46.
10. Афонін А. Закони слабкі без звичаїв / А. Афонін // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1. – С. 17–20.

Надійшла до редколегії 12.03.2011

КУЛЕШОВ А. А. ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНИВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СОВОКУПНОСТИ ВОЗМОЖНОСТЕЙ, ОРГАНИЗАЦИОННЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ И РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рассмотрены модели оценивания эффективности органов местного самоуправления, муниципальные принципы демократических европейских стран, проявляющиеся в системе местных выборов, в которых политические партии и их блоки предлагают избирателям свои варианты решения местных проблем.

KULESHOV A. PROBLEMS OF ESTIMATION OF EFFICIENCY OF LOCAL GOVERNMENTS AS SETS OF POSSIBILITIES, ORGANIZATIONAL RESULTS AND RESULTS OF ACTIVITY

The models of estimation of local governments efficiency and the municipal principles of democratic European countries existing in local electoral system, where political parties and their blocks propose to voters their variants of decisions for local problems, are considered.

УДК 342.922

В. М. ВАСИЛЕНКО,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ

факультету підготовки фахівців міліції громадської безпеки

Харківського національного університету внутрішніх справ

ВЕТЕРИНАРНА МІЛІЦІЯ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА СЬОГОДЕННЯ

Досліджено історичні етапи становлення ветеринарної міліції в Україні та здійснено аналіз їх цільових завдань. Розкрито сутність діяльності ветеринарної міліції щодо забезпечення ветеринарної та санітарно-епідеміологічної безпеки України.

Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачено комплексну перебудову існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. Зазначене стосується і сфери охорони громадського

порядку, вдосконалення управління якою означає здійснення кардинальних змін в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ з метою забезпечення їх служіння національним інтересам. Складовою національних інтересів є