

ОСНОВНІ ЧИННИКИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Машкаров Ю. Г.,

д.ф.-м.н., проф.,

професор кафедри інформаційних технологій та систем управління ХарPI НАДУ;

Орлов О. В.,

д.держ.упр., проф.,

*завідувач кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарPI НАДУ,
м. Харків*

Розглянуто питання оцінювання основних чинників, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади, проаналізовано окремі аспекти досвіду розвинених зарубіжних країн у зазначеній сфері. На цій основі пропонуються деякі варіанти використання різних оцінювальних технологій для України.

Ключові слова: чинники ефективності, ефективність та прозорість, технології оцінювання.

Mashkarov Yu. H.,

Doctor of Physics and Mathematics, Professor,

Professor of Information Technology and Management Systems Department, KRI NAPA;

Orlov O. V.,

Doctor of Public Administration, Professor,

*Head of of Information Technology and Management Systems Department, KRI NAPA,
Kharkiv*

THE MAIN FACTORS AFFECTING THE PERFORMANCE OF REGIONAL AND LOCAL AUTHORITIES

The article deals with evaluation of key factors influencing the performance of regional and local authorities, analyzes some aspects of advanced countries' experience in the field. On this basis, some options of various evaluation technologies are proposed for application in Ukraine.

Key words: performance factors, efficiency and transparency, evaluation technologies

Активне функціонування регіональних органів влади та дієве місцеве самоврядування в умовах переходу до більш децентралізованого управління державним сектором є основою підвищення соціально-економічної ефективності регіонального розвитку та результативності дій влади. У зв'язку з цим особливого значення набувають питання оцінювання ефективності діяльності інститутів публічної влади.

В основі проблеми лежать суперечності, що виникають під час застосування дійової методики моніторингу ефективності діяльності органів влади за чинними затвердженими узагальненими показниками оцінювання, що не відбивають специфічних особливостей функціонування територій і не враховують усіх граней управління в комплексі.

Діяльність будь-якого органу влади має бути ефективною та прозорою. Основною метою органів місцевої влади щодо населення має бути надання якісних послуг з оптимальними витратами за прозорої діяльності та чіткої відповідальності.

Теоретичним питанням оцінювання, а також проблемі оцінювання ефективності діяльності органів влади, проблемам управління державною і місцевою власністю в науковій літературі присвячено численні дослідження, наведені в роботах О. Берданова, В. Вакуленко, М. Василенко, О. Галацан, В. Кравченко, В. Дзюндзюка, А. Дегтяра, О. Єгорова, Д. Карамишева, В. Керецмана, В. Кузьомко, М. Латиніна та ін.

В Європейських системах управління існують і посідають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та ін. Пік зацікавленості процедурами забезпечення якості припав у світі на початок 90-х рр. XX ст. [1, с. 128].

У багатьох країнах місцеві органи влади використовують елементи зазначених критеріїв для оцінювання як якості своєї роботи, так і видатків з надання різноманітних місцевих послуг, таких як утримання доріг, парків, водопостачання, прибирання вулиць тощо.

Незважаючи на значну кількість робіт і наукову опрацьованість проблеми, залишаються гострими питання, по-перше, вдосконалення методології управління й формування інструментарію оцінювання ефективності управління з боку органів влади як багатовимірної та багатофункціональної системи, а по-друге, пошуку комплексних підходів до оцінювання та систематизації адекватних показників ефективності діяльності органів влади.

Узагальнюючи наявні роботи методологічного характеру, поняття ефективності щодо управління діяльністю органів влади, на думку, наприклад, М. Волкової, слід розглядати як узагальнені, взаємопов'язані та рівнозначні поняття такого ряду [2]:

- продуктивності як співвідношення досягнутих результатів і використаних регіональними органами державної влади ресурсів (фінансових, майнових, кадрових, інформаційних);

- економічності як співвідношення між витраченими ресурсами і мінімально можливими з урахуванням відповідності якості державних послуг до прийнятих стандартів (адміністративних регламентів), а в кінцевому рахунку – до потреб бізнес-спільноти регіону;

- результативності як співвідношення досягнутих за певний період змін соціально-економічної ситуації в регіоні з планованими або прогнозованими.

З точки зору, наприклад, А. Широкова та С. Юркова, категорії ефективності та результативності органів влади розуміються як [3, с. 38]:

- результативність – досягнення в результаті діяльності планованих і бажаних цілей і результатів, вирішення поставлених завдань;

- ефективність – отримання результатів з найменшим витрачанням ресурсів або отримання більш високих результатів за одного й тому ж обсягу ресурсів.

Для подальшої деталізації принципів оцінювання ефективності органів влади прийнято Указ Президента України “Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” від 7 лютого 2008 р.

Правове закріплення питання про ефективність діяльності інститутів публічної влади вперше було передбачено в постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань...” від 18 травня 2011 р. № 522, зі змінами від 9 липня 2014 р. [4].

Прийняття цих актів націлено на модернізацію державного апарату всіх рівнів та інформаційну відкритість влади. Доповіді вищих посадових осіб про досягнуті показники діяльності підлягають офіційному опублікуванню в системі Інтернет, відповідно до Указу Президента України “Про забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування” від 9 лютого 2009 р № 8.

Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління в державному секторі еволюціонувала. Проте досі у вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про співвіднесення понять “державне управління” та “публічне управління”, а також про контроль над якістю діяльності державних органів та органів місцевого управління.

Тож, мета статті – на основі аналізу зарубіжних та вітчизняних наукових джерел виявити основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади.

Нормативні акти з оцінювання ефективності діяльності з точки зору кінцевого результату спрямовано на аналіз ефективності управління органів влади, орієнтованих на соціально-економічний розвиток території, раціональне витрачання бюджетних коштів, на виявлення невикористовуваних резервів під час планування пріоритетних програм

подальшого розвитку, на розроблення заходів, спрямованих на підвищення якості надаваних населенню послуг, ступеня використання інноваційних методів в управлінні, а також на зниження неефективних витрат.

З появою указів Президента України, спрямованих на оцінювання діяльності органів влади різного рівня й досягнення найважливіших стратегічних цілей, законодавством встановлена система показників для місцевого самоврядування, що охоплює всі основні галузі економіки та соціальної сфери муніципальних утворень: охорону здоров'я, освіту, житлово-комунальне господарство, транспорт, комунальну інфраструктуру, малий бізнес, територіальне планування.

Аналіз ефективності діяльності місцевого самоврядування дозволить виявити сфери, що потребують пріоритетної уваги регіональних і місцевих властей, а також формувати комплекс заходів щодо поліпшення результативності діяльності органів місцевого самоврядування.

Розглядаючи перспективи і шляхи розвитку введеної системи оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, слід звернути увагу на низку проблемних питань.

Важливо пам'ятати, що кожна територія є суттєво диференційованою і має власний соціально-економічний потенціал. Відмінності в економічному розвитку регіонів, що склались історично, справляють значний вплив на державний устрій, структуру й ефективність економіки, стратегію і тактику інституційних перетворень і соціально-економічну політику.

Місцеве співтовариство найкраще знає свої проблеми, а також ті ресурси, які можна використовувати для цього. Тим паче, це такий рівень влади, на якому досягається найбільша "прозорість" витрат і доходів, що створює умови для більш економного витрачання ресурсів, яких, за відомим висловом, "ніколи не буває забагато". На рівні місцевої освіти можна точніше визначити "больові точки" розвитку і встановити послідовність розв'язання численних проблем, але тільки з урахуванням диференційованого підходу.

При цьому деякі узагальнені показники оцінювання безпосередньо не стосуються прямих повноважень, що перебувають у віданні місцевих органів державної влади, і вплинути на них місцевим органам виконавчої влади дуже складно.

Як не згадати і про те, що правове поле щодо оцінювання ефективності діяльності органів влади не позбавлене недоліків і вимагає подальшого коригування задля досягнення тих цілей, для яких прийняті нормативні акти, власне, і було створено.

Інформація, що використовується для моніторингу, повинна бути "достовірною, повною та своєчасною, інакше важко отримати правильне уявлення про реальні державно-правових процеси" [5, с. 78].

Однак не всі показники об'єктивно відбивають ефективність роботи органів влади. Наприклад, суперечливим залишається питання оцінювання таких показників, як кількість випадків смертей у віці до 65 років, рівень збирання платежів за надання житлово-комунальних послуг або питома вага осіб, які здали ЗНО, у загальній чисельності випускників загальноосвітніх місцевих установ, розвиток підприємницької активності та ін.

При цьому є різномірним і кількісний склад показників. Наприклад, сфера діяльності "Фізична культура і спорт" оцінюється одним-єдиним показником, "Здоров'я" – п'ятнадцятьма, а "Освіта (загальна)" – шістьма.

Також украй скептично можна ставитися до об'єктивності тих показників, що характеризують задоволеність населення якістю послуг, що надаються в різних сферах життєдіяльності, та діяльністю органів влади, що вимірюється у відсотках від кількості опитаних. Кількість респондентів необмежена і може варіювати від десяти людей до тисячі. При цьому найімовірніше, що серед десяти людей знайдеться більша кількість найбільш лояльно налаштованих громадян.

Не можна забувати і про соціально-психологічні фактори особистості, які часто мають найбільший вплив на сприйняття соціальної дійсності та на формування довіри населення по відношенню до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Розв'язання цієї проблеми, найбільшої об'єктивності та достовірності результатів соціологічних досліджень може бути досягнуто визначенням конкретної чисельності опитаних респондентів, наприклад від 1 до 4 % від загальної чисельності населення, яке постійно проживає на території суб'єкта України, або використання засобів об'єктивного контролю – моніторингу соціальних мереж, використання можливостей, що їх надає аналіз так званих “big data” – технологічних даних, що формуються в різних комунікаційних мережах, наприклад в операторів мобільного зв'язку.

Здається можливим застосування як кількісних показників, що оцінюють громадянську активність, таких даних, як розвиток спільнот власників багатоквартирних будинків (СВББ) на аналізованій території, частота проведення референдумів і законотворча активність населення та ін.

Використання сучасних інформаційних технологій істотно змінило комунікацію органів влади та громад. Перехід до систем електронного управління показав ефективність документообігу, збільшення прозорості влади, надання адміністративних послуг населенню тощо. Останнім часом в Україні спостерігається значне поширення подачі електронних петицій Президентові України (petition.president.gov.ua). Поява нового інструмента комунікації означає посилення зворотного зв'язку між суспільством і владою і, таким чином, підвищення якості управління. На спеціальному президентському сайті вже зареєстровано понад тисячу е-петицій і на вісім петицій отримано відповідь [6].

Оцінювання ефективності діяльності органів влади для нашої країни є досить новим напрямом. Проблемні питання у виборі критеріїв оцінювання й упровадження оцінювальних досліджень управлінських рішень на всіх рівнях державної влади є актуальними завданнями.

При цьому в основу вибору показників методики оцінювання ефективності повинно бути покладено такі принципи:

- багатofакторність, комплексність, можливість інтегрального відображення процесів, що відбуваються на території;
- прозорість у відображенні діяльності адміністрацій територій;
- об'єктивність, незалежність;
- порівнянність за територіями;
- кількісна обмеженість [7].

Важливо, крім узагальнювальних показників оцінювання ефективності діяльності органів влади, брати до уваги показники, що відбивають інноваційні підходи та спроби керівництва забезпечити довгострокове планування і стратегічний розвиток, передусім наявність у місцевого самоврядування стратегій соціально-економічного розвитку територій.

У Переліку показників для оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є показник – задоволеність населення, що розраховується як відсоток від чисельності опитаних [7]. При цьому, оцінюючи громадянську активність в оцінюванні результативності діяльності органів виконавчої влади, необхідно враховувати як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники.

На виконання цього пункту також уявлялося б можливим використовувати параметри, що мають кількісну оцінку. Це можуть бути розвиток СВББ на території міст, частота і результати проведення референдумів, законотворча активність населення.

Організаційну схему взаємодії структур під час оцінювання ефективності діяльності органів влади наведено на рис. 1.

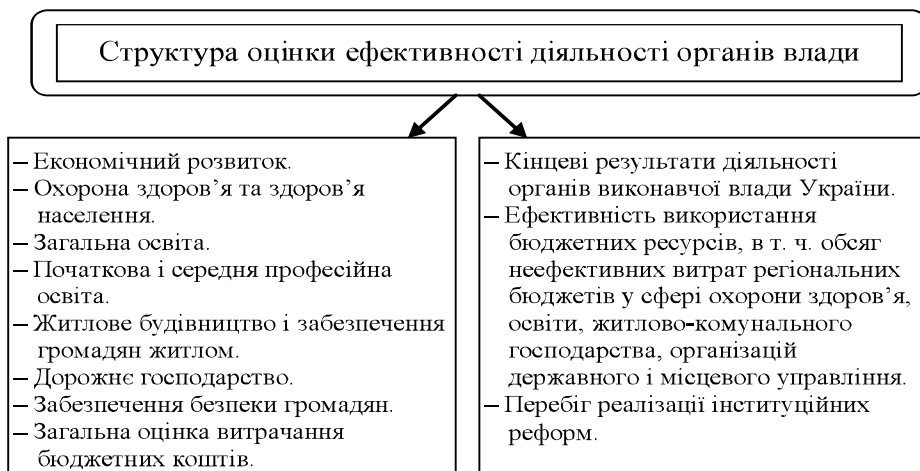


Рис. 1. Аналіз і порівняння оцінок [7]

Як вихідні показники для моніторингу оцінювання ефективності діяльності використовуються [9]:

- доповіді суб'єктів України про результати своєї діяльності;
- офіційні статистичні дані Державної служби статистики України;
- офіційні дані відомчих статистик;
- результати соціологічних опитувань населення.

Приклад доповіді суб'єкта України про результати своєї діяльності подано на рис. 2 [11].



Рис. 2. Звіт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у 2016 р.

Затверджену Урядом України методику оцінювання ефективності діяльності при використанні системного моніторингу [4] спрямовано на аналіз результативності управління діяльності органів влади, прийняття рішень і заходів щодо подальшого вдосконалення управління. Проте поняття ефективності розуміється досить неоднозначно, не є всеосяжним і вимагає уточненого комплексного формулювання.

На думку розробників методики моніторингу ефективності діяльності, результати дозволять визначити зони, що вимагають підвищеної уваги регіональних і місцевих органів, виявити внутрішні ресурси (фінансові, матеріально-технічні, кадрові та ін.), у т. ч. для підвищення якості та обсягу наданих населенню послуг і збільшення заробітної плати працівників бюджетної сфери [10].

Негативною тенденцією є очевидна відмова центральної влади бути відповідальною за стан справ у регіонах. Отже, розроблена оцінка ефективності діяльності може стати ще одним видом звітності регіональних і місцевих властей перед державними структурами, а не моніторингом соціально-економічного розвитку територій.

Оптимальний рівень розподілу повноважень у наданні громадських послуг, раціональний розподіл їх між усіма рівнями публічної влади визначається рівністю граничних витрат і граничних переваг. В економічній теорії це доведено теоремою У. Оутса [8]. Перевищення (або зменшення) оптимального рівня децентралізації призводить до зниження добробуту суспільства завдяки зростанню дії негативних зовнішніх чинників.

З метою елімінації впливу на ефективність управління змін, що не залежать від роботи органів влади, слід застосовувати принцип системності – пов'язаності цілей, засобів і результатів.

Перспективним напрямом розвитку механізмів оцінювання ефективності публічного управління є упровадження сучасних інформаційних систем, таких як система електронного голосування та електронного врядування, інструмент електронних петицій, засоби об'єктивного контролю – моніторингу соціальних мереж, використання можливостей, що їх надає аналіз технологічних даних, що формуються в різних комунікаційних мережах, та ін.

Список використаних джерел

1. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакулєнко, М. Д. Василенко, О. В. Галацан та ін.; за ред. Ю. П. Лебединського. Ужгород: Патент, 2003. 192 с.
2. Волкова М. А. Оценка эффективности механизма государственного управления экономикой региона в сфере поддержки малого бизнеса // Вестник Сибир. гос. аэрокосмического ун-та им. акад. М. Ф. Решетнева. 2009. № 2. С. 438–442.
3. Широков А., Юркова С. Оценка деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная власть. 2009. № 3. С. 38–46.
4. Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 трав. 2011 р. № 522, зі змінами, внесеними згідно з постановою КМУ від 9 лип. 2014 р. № 249 (249-2014-п).
5. Бабінова О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна // Регіональна політика та місцеве самоврядування. Стратегічні пріоритети. 2007. № 2 (3). С. 78–86.
6. Електронні петиції. URL: petition.president.gov.ua.
7. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія. Харків: Вид-во ХарPI УАДУ "Магістр", 2003. 236 с.
8. Длугопольський О. В. Нормативна модель федералізму: теорема В. Оутса про децентралізацію // Теорія економіки державного сектора: навч. посіб. Київ: Професіонал, 2007. С. 365–369.
9. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. 2013. Вип. 34. С. 275–283.
10. Фатеева С. Концептуальные основы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. 2014. URL: <http://uecs.ru/uecs69-692014/item/3052-2014-09-25-09-20-13>.
11. Звіт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у 2016 р. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=44395.

Надійшла до редколегії 24.06.2016 р.