



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

В. І. Шарий

кандидат наук з державного управління,
докторант Національної академії державного управління
при Президентові України (м. Київ)

УДК 352.075.1 (477)

ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД УКРАЇНИ

Проаналізовано особливості діяльності депутатів місцевих рад в сучасних умовах функціонування системи місцевого самоврядування України. Вивчено можливість та обґрунтовано необхідність впровадження системи управління якістю в практику діяльності депутатів місцевих рад України, а також запропоновано передбачити їх відповідальність перед територіальними громадами.

Проанализированы особенности деятельности депутатов местных рад в современных условиях функционирования системы местного самоуправления в Украине. Изучена возможность и обоснована необходимость внедрения системы управления качеством в практику деятельности депутатов местных рад Украины, а также предложено предусмотреть их ответственность перед территориальными общинами.

The article analyzes the peculiarities of the local municipal councils (radas) activities under the present-day conditions of functioning of the municipal self-government system in Ukraine. The possibility and the necessity of introducing the system of quality governing into the practice of the municipal deputies' activity was both investigated and grounded. The deputies' predicted responsibility for the territorial communities is also suggested in the article.

Ключові слова: міське самоврядування, депутати місцевих рад, система управління якістю, територіальна громада.

Слід виділити напрями діяльності депутатів місцевих рад в регіональному політичному процесі:

- зосередженість на володінні, утриманні та використанні владного ресурсу;
- нейтралізації, в тому числі, через договірний процес, потенціальних політичних конкурентів;

© Шарий В. І., 2010.



- перетворенні владного ресурсу в інші форми ресурсів;
- формування конкурентноздатних політичних організованих структур, в тому числі через капіталізацію, участь в інтеграційних і договірних процесах;
- представлення інтересів політичної організації в регіональному політичному процесі, участь у процесі захоплення влади, а також долучення до інтеграційних договірних заходів;
- встановлення тісних договірних стосунків з керівниками регіональних представництв українських корпорацій, представлення їх інтересів у регіональному політичному процесі;
- участь у формуванні органів влади в регіоні;
- налагодження тісних договірних контактів з представниками регіональної та місцевої влад, а також з іншими учасниками регіональних політичних процесів;
- забезпечення належної участі засобів масової комунікації в регіональному політичному процесі; захист інтересів відповідних суспільних груп (страт);
- реалізація власних інтересів у регіональному політичному процесі;
- підвищення власного авторитету та популярності; участь у формуванні конкурентноздатних політичних організаційних структур.

Проте, відповідно до чинного законодавства України, депутати місцевих рад зобов'язані виражати та відстоювати інтереси відповідних територіальних громад, а також діяти в їх інтересах. На жаль, реального механізму відповідальності депутатів місцевих рад перед відповідними територіальними громадами держава не передбачила.

У Національній доповіді, схваленій на XII Всеукраїнських національних слуханнях “Формування системи належного, добросовісного місцевого самоврядування в Україні?” зазначено, що депутатський корпус міських, районних і обласних рад, які обрані за партійними списками, а також міські голови, які стали вразливими перед партійно структурованими радами, втратили тісний зв'язок з виборцями. Виборці, які голосували за ту чи ту партію на місцевих виборах, орієнтуючись на загальнонаціонального лідера партії чи блоку та відповідну рекламу, раптом дізналися, що депутати місцевої ради зовсім не такі правильні? як це обіцяв лідер, і не враховують інтереси мешканців міста. Міський голова, отримавши партійну раду, також менше став зважати на виборців, оскільки до наступних виборів ще далеко, а позбавити його посади можуть самі депутати ради у 2/3 голосів.

Для дослідження можливості запровадження системи управління якістю в діяльність органів місцевого самоврядування важливими є наукові праці вітчизняних дослідників В. А. Григор'єва [1], який значну увагу приділив еволюції місцевого самоврядування, а також М. Пухтинського [3], який глибоко вивчив особливості вітчизняного та зарубіжного муніципального управління, проблеми взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, а також російського вченого В. Н. Парахіна [2] з відповідних питань. Заслужують на увагу роботи російських науковців С. В. Пронкіна та О. Є. Петруніної [4], які приділили значну увагу дослідженню організації місцевого самоврядування та його взаємодії з державною владою у країнах Європейського Союзу.

Слід зазначити, що можливість застосування системи управління якістю до діяльності депутатів місцевих рад у вітчизняній науковій літературі системно не вивчалася. Достатня увага не приділялася й виробленню комплексу компетенцій та відповідальності депутатів місцевих рад перед територіальними громадами.

Завданнями статті є: проаналізувати особливості діяльності депутатів місцевих рад в сучасних умовах функціонування системи місцевого самоврядування України; вивчити можливість та обґрунтувати необхідність впровадження системи управління якістю в практику депутатів місцевих рад України, а також передбачити їх відповідальність перед територіальними громадами; сформулювати висновки.

Депутати місцевих рад, обрані населенням від конкретних політичних партій, є підсистемами їх відповідних територіальних (обласних, районних, міських, сільських, селищних) організацій, що створені та функціонують як для реалізації основних цілей



і завдань політичної організації, так і для надання представницьких послуг відповідним територіальним громадам. У своїй діяльності вони керуються Конституцією та законами України, підзаконними нормативно-правовими актами, а також статутом відповідної політичної організації та іншими відповідними партійними документами [1, с. 11].

Місією депутатів місцевих рад стало здійснення діяльності із захоплення, утримання та використання державної влади (в регіоні чи на відповідній території) від імені відповідної політичної організації. Основними цілями депутатів місцевих рад є:

- досягнення цілей відповідної політичної організації;
- участь в політичному житті регіону;
- участь у виборах до органів місцевого самоврядування.

Основними напрямками діяльності депутатів місцевих рад в сучасних умовах функціонування місцевого самоврядування стали:

- представлення інтересів політичної організації в регіоні; реалізація рішень політичної організації в регіоні;
- підвищення політичного авторитету, популярності відповідної політичної організації та її лідерів у регіоні;
- просування політичних продуктів політичної організації в регіоні;
- створення, забезпечення функціонування та розвитку місцевих і первинних політичних організацій;
- сприяння зростанню чисельності політичної організації; участь у виборах депутатів і голів місцевих рад;
- організація місцевих референдумів, громадських слухань, масових (колективних) звернень до органів виконавчої влади;
- висловлення недовіри (за необхідності) головам відповідних місцевих державних адміністрацій (рад);
- взаємодія з регіональною і місцевою політичною та економічною елітами;
- участь у формуванні регіонального та іншого інформаційного, а також політичного просторів;
- підвищення ролі відповідної політичної організації в політичному житті кожного з регіонів України.

Важливими є місце і роль депутатів місцевих рад у реалізації регіональних політичних проектів, під якими слід розуміти обмежений у часі та ресурсах комплекс діяльності з вирішення політичних завдань у регіоні. Наприклад: виборчий проект передбачає участь у виборах до органів місцевого самоврядування; маркетинговий проект здійснює просування продуктів відповідної політичної організації в регіоні або нове позиціонування політичної організації серед регіональних стейкхолдерів; ресурсний проект організовує залучення нових або додаткових ресурсів у регіоні: кадрових, фінансових, організаційних, адміністративних, медійних тощо. Реалізація цих видів проектів переслідує основні цілі:

- підвищення політичного авторитету організації;
- ефективна взаємодія з регіональною політичною елітою;
- ефективна участь у регіональному політичному процесі.

За необхідності, депутати місцевих рад можуть залучати до реалізації проекту інших учасників регіонального політичного процесу, а також партнерів і підрядників.

В залежності від особливостей проекту, для його реалізації можуть бути потрібними кадрові, фінансові, організаційні, медійні, адміністративні та інші ресурси.

Іншими формами участі депутатів місцевих рад щодо володіння чи впливу на владні ресурси в регіоні є:

- моніторинг політичної, економічної та інших ситуацій на відповідній території;
- підготовка та представлення регіональних програмних документів, в тому числі про перспективи розвитку регіону;
- видання відповідної суспільно-політичної періодики та участь у відкритих дискусіях в регіональних засобах масової комунікації та на публічних майданчиках;
- взаємодія з регіональною політичною та економічною елітами;



- представлення інтересів регіону на республіканському рівні.

Політична, управлінська та інша діяльність депутатів місцевих рад у регіоні може досліджуватися відповідною політичною організацією за чіткою системою показників, що виражається через сукупність критеріїв оцінки, які відображають рівень і якість їх участі в суспільно-політичному та соціально-економічному житті регіону [2, с. 190–191; 4, с. 440–441].

Доцільно запропонувати три групи показників діяльності депутатів місцевих рад, що відображатимуть, на думку автора, три можливі послідовні стани відповідної політичної організації:

- присутність у регіоні дієвої політичної організації, яку представляють відповідні депутати місцевих рад;
- активна організаційна та суспільно-політична діяльність, яку очолюють відповідні депутати місцевих рад;
- завоювання політичною організацією, яку представляють депутати місцевих рад, провідних позицій в державній владі регіону.

При цьому, очевидно, що та чи інша депутатська фракція може оцінюватися відповідним “Центром” за чіткими критеріями:

- депутати від відповідної політичної партії у відповідному регіоні мають організувати офісне приміщення в обласному центрі для демонстрації партійної присутності, можливості роботи з громадянами та здійснення своєї постійної діяльності;
- депутати місцевих рад повинні мати річний план діяльності та короткострокові плани, що передбачають: збори, конференції членів політичної організації, засідання керівних органів, відкриті дискусії тощо;
- депутати місцевих рад в регіоні мають випускати інформаційні матеріали про свою діяльність, а також про власну позицію з тих чи інших подій в державі та регіоні;
- позиція депутатів місцевих рад має бути представлена в інформаційному просторі регіону з чітко фіксованою частотою та якістю згадувань про відповідну політичну партію у засобах масової інформації;
- депутати місцевих рад повинні брати участь (бути представленими) у координаційних радах, робочих групах, колегіях відповідних місцевих державних адміністрацій тощо;
- організація та проведення депутатами місцевих рад публічних акцій в регіоні: пікетів, мітингів, ходи тощо, які відображають можливості відповідної політичної організації зі стимулювання своїх членів та прихильників до активних дій, а також зростання чисельності партії;
- збір коштів, оскільки через можливості депутатів місцевих рад щодо консолідації в регіоні достатніх фінансових ресурсів можна зробити висновок про рівень розвитку відповідної політичної партії на відповідній території;
- найважливішим показником реальної ефективності діяльності депутатів місцевих рад є ступінь “вростання” представників відповідної політичної організації в регіональну виконавчу владу, тобто, управлінські рішення у виконавчих органах влади мають прийматися з урахуванням інтересів відповідної політичної партії;
- ефективна боротьба за парламентські мандати на регіональних виборах може сприяти регіональним відділенням політичних партій у формуванні парламентської більшості, що дає можливість визначати основні напрями розвитку регіону, виходячи з цінностей відповідної політичної організації, а також запропонувати Президентові України кандидатури голів місцевих державних адміністрацій у регіоні;
- володіння та використання владного ресурсу в обласному центрі має важливе значення для регіонального політичного процесу.

Відповідно, завоювання влади на рівні місцевого самоврядування — показник високого рівня розвитку політичної організації в регіоні, безпосередньо, — ефективної роботи відповідних депутатів місцевих рад; можливість завоювання владного ресурсу в більшості представницьких органів місцевого самоврядування України позитивно характеризує діяльність депутатів місцевих рад, оскільки проведення такої роботи



можливе лише за наявності значного кадрового потенціалу та розгалуженої організаційної структури у регіоні.

Отже, діяльність депутатів місцевих рад у регіональному політичному процесі ґрунтується на взаємодії з різноманітними зацікавленими групами (іншими депутатами, депутатськими фракціями, місцевою владою, громадськими організаціями, регіональними осередками інших політичних партій тощо) щодо формування, функціонування та реалізації владного ресурсу.

Крім цього, тотальна партизація державного життя призвела до перетворення посади голови місцевої державної адміністрації у політичну посаду. Політичні сили, які беруть участь у виборах до рад усіх рівнів, прагнуть домогтися призначення голови обласної (районної) державної адміністрації зі свого табору. Це призводить до нестабільності системи виконавчої влади та робить її залежною від політичних процесів.

На думку вітчизняного дослідника А. Ткачука, є очевидним факт розриву між реальними проблемами населення та політикою місцевої влади. Органи місцевого самоврядування втрачають своє природне призначення вирішувати проблеми місцевого значення. Вони втягуються у процеси надмірної політизації, ухвалюють рішення, що перебувають за межами їхніх повноважень і не мають жодного відношення до місцевого розвитку [3, с. 27].

На думку автора, слід впровадити систему управління якістю в практику представницьких органів місцевого самоврядування, безпосередньо, — депутатів місцевих рад. Під управлінням якістю слід розуміти підхід, що спрямований на діяльність всіх депутатів місцевих рад (у тому числі й міського голови) із задоволення споживачів депутатських послуг (послуг місцевого самоврядування) для забезпечення вигоди для всіх жителів територіальної громади, а відповідно, — суспільства в цілому. При цьому, пріоритет має віддаватися якості депутатських послуг. Доцільно передбачити й механізм відкликання виборцями депутатів, які не можуть чи не хочуть працювати в інтересах територіальної громади.

Методологічні труднощі застосування менеджменту якості в діяльності депутатів місцевих рад полягають у тому, що критерієм ефективності управління якістю виступає не збільшення прибутковості організації або охоплення нових ринків (як у комерційному секторі), а пряме задоволення потреб громадян, тобто орієнтація на досягнення певної суспільно легітимної та бажаної цілі в якості вищого завдання організації. Досягнення цих цілей значно складніше піддається оцінюванню, ніж забезпечення певної рентабельності капіталовкладень, що суттєво ускладнює проблему менеджменту якості в місцевому самоврядуванні.

Для органів місцевого самоврядування прийнято розглядати якість як здатність раціонально (економічно) та ефективно (цілеспрямовано) задовольняти визначені цілями організації та вибудовані за пріоритетами потреби відповідної територіальної громади, клієнтів і співробітників, а також одночасно знаходити схвалення та підтримку з боку інших учасників (груп інтересів) обмінного процесу. Мірилом якості є ступінь задоволення сторін, що беруть участь у процесі, яка залежить від обсягу задоволення їх потреб та здійснення очікувань, а також від економічності та ефективності наданих послуг (як побічна умова). Важливою є також попередня розстановка пріоритетів, що задовольняють запити, оскільки депутати місцевих рад часто-густо вступають у нелогічні обмінні відносини, коли отримувач послуги не є ідентичним платником за неї.

Водночас, необхідно виділити цілий ряд специфічних проблем застосування менеджменту якості в місцевому самоврядуванні. Серед таких проблем найбільш часто виділяються наступні:

- відсутність чітких цілей діяльності відповідних рад (нездатність депутатів і виконавчих комітетів місцевих рад усвідомити свою вихідну місію — служіння територіальній громаді);

- управління на основі поверхневої статистики (звичка орієнтуватися на поточні цифрові показники, що дають лише приблизну картину роботи виконавчого комітету (робочі графіки, банківські виписки, складання звітів тощо), замість того, щоб аналізувати



процеси діяльності ради для виявлення системних проблем; проблема вимірювання результатів діяльності депутатів і представницьких органів місцевого самоврядування (об'єктивні труднощі в кількісному вимірюванні якості виконання самоврядних і делегованих повноважень);

- звичка “жити сьогоднішнім днем” (обумовлюється одержанням власної вигоди);
- вирішення проблем шляхом “кидання” на них людей (стереотип рішення проблем через створення нових відділів, структур тощо, а не шляхом внесення якісних змін до функціонування самої організації).

Проте слід запропонувати концептуальний базис управління якістю надання депутатських послуг, що становлять вісім принципів менеджменту якості:

- орієнтація депутата місцевої ради на споживачів (територіальну громаду), тобто, депутати залежать (бо обираються) від територіальної громади, а тому зобов'язані включатися у вирішення її поточних і перспективних проблем, а також прагнути до перевершення очікувань жителів;

- лідерство (кожний обраний депутат представляє інтереси громадян, які висунули та обрали його кандидатом у депутати);

- відповідний депутат має створювати середовище, в якому громадяни можуть самореалізовуватися у процесі розвитку (саморозвитку) територіальної громади;

- залучення громадян (жителів) — депутати місцевої ради є сутністю територіальної громади, а їх повна залученість дає можливість застосовувати свої здібності на користь усій громадськості;

- процесний підхід свідчить про те, що бажаний результат організаційної діяльності депутатів місцевої ради з надання послуг населенню може досягатися більш ефективно, якщо управління пов'язаними з ним ресурсами та діями здійснюється як процес;

- системний підхід до менеджменту, що повинен застосовуватися депутатами місцевої ради, має бути управлінням взаємопов'язаними процесами для досягнення поставленої мети; постійне поліпшення (удосконалення) надання депутатами місцевої ради послуг населенню є основною ціллю представницького органу місцевого самоврядування;

- фактичний підхід до прийняття рішень передбачає, що ефективні рішення відповідної ради ґрунтуються на логічному, раціональному та вигідному для територіальної громади колегіальному висновку (рішенні);

- взаємовигідні стосунки з партнерами передбачають, що депутати місцевої ради мають взаємодіяти з органами виконавчої влади в інтересах територіальної громади та держави (за умови забезпечення виконавчою владою органів місцевого самоврядування відповідними ресурсами).

Водночас слід зазначити, що управління якістю сприяє розвитку інновацій. Постійне поліпшення якості надання послуг населенню може розглядатися як критерій визначення інноваційної спрямованості діяльності депутатів місцевих рад.

Разом із цим доцільно зазначити, що застосування системи управління якістю ще не є гарантією якості надання послуг населенню. Цей підхід містить ряд вимог до системи управління якістю, що має функціонувати таким чином, щоб усі процеси виконувалися у відповідності до вимог якості. Тому особливого значення набуває саме процесний підхід, коли управління пов'язаними з ним ресурсами та діями здійснюється як технологія (послідовність взаємопов'язаних, взаємообумовлених дій).

На думку автора, слід виділити чотири відповідності, або рівні якості, що обумовлюють критерії адекватності діяльності депутатів місцевих рад з управління якістю:

- якість як відповідність стандарту, що визначається у відповідності до спеціально встановленого зразка (еталону, орієнтиру тощо);

- якість як відповідність застосуванню, встановлюється, виходячи з попиту територіальної громади (виборців) на послуги депутатів місцевих рад і реального задоволення цих потреб чи представлення відповідних інтересів;



- якість як відповідність вартості є наслідком зниження (зменшення, економії тощо) витрат (ресурсів) щодо надання депутатами місцевих рад представницьких послуг населенню (територіальній громаді, окремо взятому виборцю);

- якість як відповідність потенціальним потребам визначається на основі того, чи змогли депутати місцевих рад (кожний окремо взятий депутат) виявити потенціальні потреби та нечітко виражені інтереси виборців і заздалегідь запропонувати локальному (територіальному) ринку відповідні послуги.

Для контролю за відповідністю діяльності депутатів місцевих рад з управління якістю доцільно запровадити організаційний аудит, який слід розуміти як контроль територіальної громади (осередків політичних партій (у тому числі опозиційних), громадських організацій, профспілок, професійних груп населення тощо, а за потреби — органів прокуратури), а також центральних незалежних аудиторських фірм відповідно до норм і стандартів процесів висунення, обрання, функціонування (діяльності) та припинення повноважень депутатів місцевих рад на основі чинного законодавства, стандартів, виконання (невиконання) передвиборної програми, діяльності (бездіяльності) прийнятих норм, принципів (правил) надання послуг населенню тощо.

Таким чином, організаційний аудит дасть можливість забезпечити об'єктивність, повторюваність, прозорість і зрозумілість оцінки діяльності депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування, а також сприятиме реальному їх притягненню до відповідальності за представницьку діяльність перед територіальною громадою. Це можуть бути відкликання депутатів чи посадових осіб місцевого самоврядування, застосування системи диференційованих штрафів, залучення до громадських (суспільно-корисних) робіт тощо.

Для цього слід запропонувати критерії здійснення організаційного аудиту, що може включати шість етапів:

- постановка цілей;
- формування переліку робочих стандартів;
- формування переліку облікових форм і порядку їх заповнення;
- виявлення відхилень фактичних даних від стандартів;
- оцінка відхилень;
- оформлення аудиторського висновку.

Виходячи з цього, виникне потреба здійснення організаційного аудиту і в політичних організаціях, оскільки депутат місцевої ради є підсистемою відповідної політичної партії, публічною знаковою особою, втіленням партійної ідеології, а його особисті здобутки чи неспроможність в очах громадськості прямо і пропорційно впливають на досягнення мети політичної організації, яку він представляє.

Організаційний аудит в політичній організації є управлінською діяльністю зі здійснення аналізу побудови та діяльності політичної організації на базі прийнятих норм і стандартів. Основною ціллю організаційного аудиту є виявлення ступеня відповідності або невідповідності політичної організації та її діяльності поставленій меті (цілям), визначеним нормам і прийнятим стандартам.

Очевидно, що всі напрями аудиту діяльності депутатів місцевих рад спрямовані на об'єктивізацію результативності та ефективності їх представницької роботи.

Ефективність діяльності депутатів місцевих рад свідчить про відповідність результатів роботи політичних організацій поставленим цілям та витратам на їх досягнення.

Незважаючи на різноманітність органів місцевого самоврядування, а відповідно, — їх представницьких органів, система управління якістю універсальна і може бути ефективно застосованою щодо діяльності депутатів місцевих рад. Усвідомлення значення та наслідків застосування менеджменту якості в місцевому самоврядуванні, який сприяє суттєвому підвищенню ефективності якості роботи депутатів місцевих рад (представницьких органів) без залучення додаткових ресурсів, свідчить, що застосування методів управління якістю створює сприятливу модель для революції в уяві про практику самоорганізації населення, а також може стати прообразом для трансформації всієї



системи місцевого самоврядування України.

Менеджмент якості щодо діяльності депутатів місцевих рад застосовно до якості, має включати в себе:

- розроблення державної політики у галузі якості (загальні наміри та напрями діяльності представницьких органів місцевого самоврядування щодо якості мають бути сформульованими на рівні Верховної Ради України);

- проголошення цілей (яких досягають або яких прагнуть досягнути у сфері якості);

- планування якості (діяльність посадових осіб місцевого самоврядування і територіальної громади з усіма її інституціями, що спрямована на встановлення цілей у сфері якості, визначає необхідні операційні процеси життєвого циклу представницьких послуг населенню та відповідні ресурси для досягнення цілей);

- управління якістю (діяльність з керівництва та управління якістю, спрямована на задоволення потреб територіальної громади);

- забезпечення якості (діяльність депутатів місцевих рад, яка спрямована на створення впевненості у територіальній громаді, що вимоги до якості будуть виконані);

- поліпшення якості (діяльність депутатів місцевих рад, спрямована на збільшення здатності виконати вимоги до якості надання представницьких послуг населенню).

На думку автора, перспективним є дослідження та вироблення комплексу компетенцій для депутатів місцевих рад.

Список використаних джерел

1. Григорьев, В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика [Текст] : [монограф.] / В. А. Григорьев. — К. : Истина, 2005. — 424 с.
2. Парахина, В. Н. Муниципальное управление [Текст] : [учебн. пособ.] / В. Н. Парахина, Е. В. Галеев, Л. Н. Ганшина. — М. : КНОРУС, 2007. — 496 с.
3. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування: Збірник матеріалів та документів [Текст] / заг. ред. М. Пухтинського. — К. : Атіка, 2008. — 600 с.
4. Пронкин, С. В. Государственное управление зарубежных стран [Текст] : [учебн. пособ.] / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. — 3-е изд., доп. и перераб. — М. : КДУ, 2007. — 496 с.

Рекомендовано до друку кафедрою політичних наук, культурології та державного управління Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького (протокол № 10 від 25 лютого 2010 року) та кафедрою державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 10 від 17 березня 2010 року)

Надійшло до редакції 25.07.2010

