

УДК 352:316.3342(477)

А. О. Ярковий,

к. е. н., доцент кафедри економіки підприємства,

Національний університет біоресурсів і природокористування України, м. Київ

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

A. Yarkovyi,

Ph. D., assistant professor of business economics National University of Life and environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENTS

Розглянуто питання здійснення оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади, визначено сучасний стан та основні проблеми діяльності органів місцевої влади в Україні, запропоновано критерії оцінки ефективності управлінської роботи органів місцевого самоврядування.

The problems of evaluating the performance of public authorities, identified the current state of the main problems and the performance of local authorities in Ukraine, proposed criteria for evaluating the effectiveness of the management of local government.

Ключові слова: місцева влада, послуги, органи місцевого самоврядування, критерії оцінювання, ефективність, територіальна громада.

Key words: local government services, local government, criteria, evaluation, efficiency, territorial community.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Одним з негативних наслідків трансформаційних процесів в аграрному секторі економіки України є занепад і тривала відсутність життєздатних схем системи управління соціально-економічним розвитком сільських територій. Це є результатом неефективної роботи владних структур, а також значного поширення бюрократії і корупції. Ситуація посилюється внаслідок відсутності традицій пошани прав людини, а також недостатності чітких механізмів оцінки і стимулювання діяльності органів влади всіх рівнів, у тому числі й органів місцевого самоврядування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематиці розвитку місцевого самоврядування в Україні приділена увага таких науковців та практиків, як І.В. Прокопа, О.А. Попова, М.В. Пітцика, В.В. Кравченко, А.О. Гошко, Г.А. Дмитренко, Ю.О. Куц, М.О. Пухтинський та ін.

Проте, відмічаючи значний внесок цих вчених у вирішення вищезокреслених проблем, необхідно зауважити, що питання оцінки та підвищення ефективності управлінської роботи органів місцевого самоврядування ще недостатньо вивчені і не отримали належного висвітлення як у науковій літературі, так і в практичній діяльності.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Провести аналіз діяльності органів місцевого самоврядування, якості адміністративних та інших послуг, які надаються населенню на місцевому

рівні, та надати авторські пропозиції щодо підвищення їх ефективності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Становлення місцевого самоврядування в сучасній Україні відбувається в складних умовах політичної боротьби, з частими відступами від демократичних зразків його формування, з прийняттям непослідовних і половинчастих рішень. Часто прийняття навіть прогресивних законодавчих актів не тягне за собою автоматичного втілення їх у суспільну практику. Можна спостерігати і відсутність належної політичної волі з боку керівників місцевого самоврядування щодо реалізації муніципальної політики, здійснення реформи місцевого самоврядування, а також нестачу громадянської активності самих людей.

Соціально-економічна, демографічна та економічна ситуація в сільській місцевості погіршилась настільки, що у розв'язанні цієї ситуації інертність набула самодостатнього значення і вже тривалий час виконує роль руйнівного чинника. Найбільш складною залишається ситуація в соціальній сфері сільських громад. Найгострішими проблемами на селі є безробіття, бідність та трудова міграція, занепад соціальної інфраструктури, поглиблення демографічної кризи та зникнення цілих сіл.

Так, починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. З майже 12 тис. територіаль-

них громад більш як половина має чисельність жителів менше 3 тис. осіб, з них 4809 громад — менше 1 тис. осіб, а 1129 громад — менше 500 осіб, у більшості з яких не утворено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету [1].

Таким чином, існуюча сьогодні в Україні система місцевого самоврядування не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та належної підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади.

Згідно зі ст. 5 Конституції України де-юре носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Причому він одночасно здійснює владу через дві різні форми: органи державної влади і органи місцевого самоврядування [2]. Де-факто всі роки незалежності, українська влада є практично безконтрольною і майже не відповідає за свою фактичну бездіяльність та не проявляє належного завзяття до створення гідного життя своїм громадянам.

Так, наприклад, у жовтні 2013 року міський голова міста Калуша (Івано-Франківської області), його заступники, секретар міської ради та керуюча справами виконавчого комітету пішли у безкоштовну відпустку, а разом із ними й усі відділи виконавчого комітету: загальний, організаційний, юридичний та відділ нагород. Чим викликаний такий демарш найвищих посадових осіб Калуша, не відомо, але малоймовірно, що вони не отримували заробітну плату чи мали значну заборгованість. Тому така ситуація, як мінімум, абсурдна. Адже міського голову обирає громада міста, а він, у свою чергу, здійснював підбір своєї команди. Громадян, тобто платників податків, за рахунок яких живе і розвивається місто, ніхто навіть не повідомив про те, що воно залишатиметься без управління. До кого їм тепер звертатися щодо вирішення своїх питань, адже міська рада залишилася порожньою [3]. На жаль, такі випадки не поодинокі.

На наш погляд, така ситуація, насамперед, пов'язана з відсутністю чіткої і дієвої системи індикаторів оцінки діяльності та контролю органів влади всіх рівнів, у тому числі й органів місцевого самоврядування.

У свою чергу оцінка ефективності управлінської роботи органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на певних критеріях, за якими визначатиметься ефективність зазначеної системи. Критерії є одним з основних інструментів, що використовуються як для самої організації діяль-

ності органів місцевого самоврядування, так і для їх якісної самооцінки. Критерії як інструмент механізму оцінки також є інструментом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Вони вказують на результативність роботи влади, наскільки економічно вона використовує державні кошти та на які потреби, тощо. Саме завдяки таким критеріям громадськість має право та можливість контролювати діяльність влади [4].

Сьогодні як вітчизняними, так і зарубіжними вченими розроблено вже багато критеріїв, методик та концепцій оцінки ефективності управлінської роботи органів місцевого самоврядування, проте жодна з цих пропозицій, на жаль, досі так і не знайшла свого практичного застосування. На наш погляд, насамперед це пов'язано з високим рівнем корумпованості влади і низьким рівнем довіри територіальних громад до діяльності органів місцевого самоврядування. Тому основним критерієм оцінки ефективності роботи органів місцевого самоврядування вважаємо саме рівень довіри громади до їхньої діяльності.

Другою важливою проблемою є тенденція розходження державної регіональної політики і місцевої політики у соціально-економічному розвитку з реальними інтересами територіальних громад через їх соціальну дезінтегрованість, нерозвиненість форм демократії, неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади. Тому наступним критерієм оцінки, на наш погляд, має виступати залученість громади до роботи органів місцевого самоврядування, зокрема при прийнятті важливих рішень.

Наступною проблемою є зниження кваліфікаційного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема через недостатню конкурентність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень. Тому ще одним критерієм діяльності має бути оцінка професійної компетентності органів місцевого самоврядування у наданні громадських послуг місцевому населенню.

Також сьогодні спостерігається тенденція до корпоратизації органів місцевого самоврядування, або надмірної централізації їх повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів, закритості і непрозорості їх діяльності, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій та зростання соціальної напруженості. Тому вважаємо, що обов'язково необхідно запровадити такі критерії оцінки їх діяльності, як ефективність використання ресурсного забезпечення, рівень наповнення місцевого бюджету, а також залучення інвестицій.

В той же час слід відмітити і відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, що спричиняє посилен-

ня політичної та соціальної напруги серед сільського населення. Отже, ще одним важливим критерієм ефективності діяльності органів місцевого самоврядування має бути оцінка розподілу і використання земельних ресурсів.

Поряд з цим, враховуючи сьогоденню негативну тенденцію до погіршення якості та доступності адміністративних, соціальних та інших послуг переважної більшості органів місцевого самоврядування, слід також запровадити критерії оцінки даних послуг.

Ще одним важливим питанням, яке знаходиться у компетенції органів місцевого самоврядування, є стан житлово-комунальної інфраструктури. Загрозна зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду в умовах обмеженості фінансових ресурсів може призвести до небезпеки техногенних катастроф, а отже, її стан також є важливим критерієм оцінки діяльності органів місцевого самоврядування.

Складною у більшості територіальних громад залишається і демографічна ситуація (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст), тому, на наш погляд, також доцільним було б запровадити і цей критерій оцінки.

Таким чином, нами запропоновано ряд критеріїв, які зможуть суттєво підвищити ефективність роботи публічної влади в Україні, а особливо її складової — місцевого самоврядування, та забезпечити доступність і якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами.

Поряд з цим постає питання, яким чином територіальні громади мають здійснювати контроль та оцінку діяльності органів місцевого самоврядування? Для цього нами пропонується розробити та впровадити інформаційно-комп'ютерну систему — "Самоорганізація населення", яка буде являти собою електронну систему взаємодії органів державної влади з сільськими територіальними громадами. Серед основних функцій її буде інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, формування громадської інформаційної інфраструктури щодо взаємодії з владою, організаціями, установами, підприємствами та громадянами, забезпечення належного інформаційного середовища, роз'яснення можливостей та сприяння створенню органів самоорганізації населення.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Сучасна система територіальної організації влади потребує суттєвого вдосконалення та підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідних територіях. Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного і швидкого реагування. Ці виклики посилюються проблемами правового, законодавчого та інституційного характеру [1]. З огляду на це метою роботи місцевих органів влади

має бути забезпечення безперервного вдосконалення надання послуг населенню.

Запропоновані критерії можуть допомогти більш об'єктивно оцінити та підвищити ефективність управлінської роботи органів місцевого самоврядування, надати можливість контролю над їхньою діяльністю місцевим територіальним громадам та залучити їх до прийняття управлінських рішень, підвищити відповідальність органів влади перед населенням через контроль за поточним виконанням, плануванням на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю, зробити їхню діяльність більш ефективною та прозорою.

Література:

1. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. — 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>
2. Куц Ю.О. Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління / Ю.О. Куц // Державне будівництво. — 2011. — № 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/4/03.pdf>
3. Тимошук Ю. Повна анархія: влада у Калуші йде на тиждень у безкоштовну відпустку. Громаді — не сказали? / Ю. Тимошук // Газета Вікна. — 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vikna.if.ua/news/category/kl/2013/10/04/14723/view>
4. Ворона П. Теоретичні аспекти ефективної роботи органів місцевого самоврядування / П. Ворона // Державне будівництво: електрон. наук. фак. видання ХарПІ НАДУ. — 2009. — Вип. 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/03.pdf>

References:

1. "Proekt Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriadvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini", (2013) [Online], available at: <http://civil-rada.in.ua/?p=477> (Accessed 11 Oct 2013)
 2. Kuts Y.O. (2011), "Quality of administrative services as a factor of efficiency of local", *Derzhavne budivnytstvo*, [Online], vol. 2., available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/4/03.pdf> (Accessed 11 Oct 2013)
 3. Tymoschuk Y. (2013), "Complete anarchy: the power in Kalush is a week free vacation. Community — do not say?", *Hazeta Vikna* [Online], available at: <http://vikna.if.ua/news/category/kl/2013/10/04/14723/view> (Accessed 11 Oct 2013)
 4. Vorona P.V. (2009), "Scientific-theoretical principles of efficiency of local self-government, institutional essence of concept of efficiency, are explored in relation to functioning of local self-government, his economic constituents are selected", *Derzhavne budivnytstvo* [Online], vol. 2., available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/03.pdf> (Accessed 11 Oct 2013)
- Стаття надійшла до редакції 14.10.2013 р.*