

УДК 352.1 (1-22)

О.Ю.ПРОКОПЕНКО

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

ЩОДО ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД

Розглядаються інструменти підвищення якості роботи органів місцевого самоврядування з досвіду різних країн та підходи вітчизняних науковців до оцінки ефективності роботи місцевої влади. Запропонована система контролю якості діяльності органів місцевого самоврядування українських сільських громад.

Діяльність будь-якої організації залежить від конкретних людей. А в такій організації як сільська громада – в першу чергу від представників сільської ради та виконавчого органу. Власне до них сьогодні економічні і політичні умови висувають нові вимоги щодо вміння бачити проблему, аналізувати ситуації, знаходити рішення, передбачати наслідки реалізації задуманого, володіння цілою низкою специфічних навиків, найважливішими з яких є міжособові, концептуального мислення, діагностичні, комунікативні, ухвалення рішень.

У більшості сільських радах і виконавчих комітетах працюють люди, які лише пристосувалися до змін у владі, але не підготовлені діяти в нових ринкових умовах. Тому, у сучасних умовах, в процесі становлення місцевого самоврядування, важливого значення набуває комплектування органів сільського самоврядування висококваліфікованими кадрами, здатними забезпечити необхідний рівень послуг сільській громаді, впровадження у практику інструментів підвищення якості роботи органів місцевого самоврядування.

В Україні до недавнього часу практично не було наукової, фахової та методичної літератури з кадрових питань на рівні місцевого самоврядування. Проте сьогодні ці аспекти починають висвітлюватись у наукових працях [1-8].

Основними видами безперервного навчання службовців органів місцевого самоврядування є [2]: систематичне самостійне навчання - самоосвіта, яка здійснюється індивідуально або за допомогою консультантів; короткотермінове навчання, що передбачає систематичну участь у семінарах (не менше, ніж один раз на місяць) та підвищення кваліфікації, тобто будь-яке навчання, спрямоване на розвиток і вдосконалення знань, умінь та навиків (не менше, ніж один раз на рік); тривале періодичне навчання у навчальних закладах, закладах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації (не рідше, ніж один раз на 5 років); стажування у підрозділі своєї чи іншої організації або за кордоном; цільова аспірантура і докторантура; перепідготовка - не-

обхідність здобуття нової спеціальної освіти, що є підготовкою за новим фахом. У системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування центральне місце займають вищі навчальні заклади та регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців, органів місцевого самоврядування і керівників державних підприємств. Зокрема, з 1996 року підвищення кваліфікації працівників сільських і селищних рад є пріоритетним напрямком у навчальній роботі Центру підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій Івано-Франківської обласної державної адміністрації. Центром розроблено програму організації підвищення кваліфікації працівників сільських і селищних рад з урахуванням результатів підвищення кваліфікації повторно обраних та новообраних голів. Програми семінарів охоплюють найважливіші правові, економічні і соціальні аспекти діяльності місцевих рад в умовах здійснення ринкових перетворень і адміністративної реформи, питання розвитку місцевого самоврядування, реформування агропромислового комплексу, соціально-економічних проблем розвитку села, ведуться регулярні навчання за професійною програмою підвищення кваліфікації секретарів, провадяться навчання бухгалтерських працівників (не державних службовців) за програмою семінару “Бухгалтерський облік у сільських і селищних радах” з вивчення нормативної бази у галузі місцевих фінансів і обліку в місцевих органах влади.

Представники сільських громад в питанні підвищення власної кваліфікації, набуття нових специфічних знань (наприклад стратегічного планування, стратегічного менеджменту в органах місцевого самоврядування) сьогодні також можуть розраховувати на підтримку численних партнерів, зокрема державних (Фонд Сприяння Місцевому Самоврядуванню України), комерційних, громадських організацій, що представляють як Україну так і зарубіжжя. На Івано-Франківщині варто виділити Асоціацію економічного розвитку Івано-Франківщини, Центр досліджень лідерства і менеджменту, Громадський Центр “Ділові ініціативи”, котрі, співпрацюючи з Івано-Франківською облдержадміністрацією, з іншими міжнародними організаціями, надають консультативно-методичну допомогу територіальним громадам (сільським, селищним, районним) стосовно їх соціально-економічного розвитку, розробляють конкретні проекти, допомагають представникам місцевої влади набувати нових професійних навичок в управлінні громадами в ринкових умовах, здійснюють семінари та тренінги щодо необхідності використання нових інструментів в управлінні, зокрема стратегічного спрямування, для представників влади, представників

бізнесу і представників громадських організацій сільських, селищних, районних громад.

Однак, самі лише заходи по підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування не приведуть автоматично до покращення якості роботи місцевої влади. Для досягнення відповідного результату необхідно інтегрувати нові методи управління з заходами щодо підвищення якості, орієнтованими на споживача (мешканця громади, підприємства, що працює на території громади). Підтвердженням того, що ці два механізми управління повинні бути взаємодоповнюючі є і та причина, котрою частіше всього пояснюють низьку якість послуг – відсутність налагодженої та ефективної системи менеджменту.

В зв'язку з цим завданням нашого дослідження слід вважати аналіз інструментів підвищення якості роботи органів місцевого самоврядування з досвіду різних країн та підходів вітчизняних науковців до оцінки ефективності роботи місцевої влади з метою формування ефективної системи контролю якості діяльності органів місцевого самоврядування українських сільських громад.

В умовах ринку органи місцевого самоврядування виступають повноправними суб'єктами товарообмінних процесів. З погляду економічної теорії місцеві виконавчі органи влади є продуцентами послуг управлінського та адміністративного характеру (у вигляді адміністративних, управлінських рішень, консультування та інформаційного забезпечення громадян, бізнесу), а жителі, домогосподарства та бізнес – їх споживачами [3]. Очевидно, що процеси діяльності та послуги органів місцевого самоврядування мають відповідати певним стандартам якості щоб задовольняти потреби жителів сільської громади. Таким чином, актуалізується проблема досягнення відповідної якості муніципальних послуг, проведення контролю за ними, що сприятиме встановленню прозорості місцевого самоврядування, в тому числі і на рівні сільської громади.

На місцевому рівні в Україні немає стандартів надання послуг місцевою владою. Згідно з Законом України “Місьцеве самоврядування в Україні” кожний орган місцевого самоврядування може створювати такі стандарти як Стратегічний план розвитку сільської громади, статут сільської громади та ін. Але значна більшість органів місцевого самоврядування не має жодного, оскільки вони не хочуть брати на себе відповідальність за створення системи підзвітності. В посадових інструкціях на місцевому рівні декларується лише процес, а не результати.

Ефективну систему контролю якості діяльності органів місцевого

самоврядування українських сільських громад доцільно створювати на основі наявного досвіду різних країн (табл.1) та з урахуванням напрацьованих підходів вітчизняних науковців (табл.2). У будь-якому випадку, на наш погляд, вона повинна містити наступні компоненти:

- система оцінки кваліфікації та професіоналізму представників місцевої влади – запровадити тестове оцінювання щодо відповідності встановленим вимогам кандидатів на відповідні посади, оцінювання культури роботи, ментальності та підходів до діяльності;
- система вимірювання результатів діяльності органів місцевого самоврядування, продуктом котрої буде інформація про діяльність, результати, досягнення і помилки відповідної діяльності. Не маючи такої інформації, органи місцевого самоврядування не можуть розвиватися – надавати якісні послуги мешканцям, громади, бізнес-структурам. Дана система повинна передбачати: розроблення посадових інструкцій з конкретним описом роботи; створення статуту територіальної громади села (селища), стратегічного плану розвитку сільської громади, програми з оцінювання відповідності їх виконання, дотримання; введення на місцевому рівні незалежного аудиторського бюро діяльності органів місцевого самоврядування;
- система оцінки рівня участі громадськості в місцевому управлінні – оцінка рівня обізнаності громадян сільської громади щодо її прав в прийнятті участі у місцевому самоврядуванні, оцінка рівня взаємодії та двостороннього спілкування і, як наслідок, вплив на рішення місцевих чиновників та їх результати; оцінка кількості та якості проведених громадських слухань, зборів, оцінка рівня доступу до службовців місцевого самоврядування та виборних осіб, оцінка довіри до них мешканців громади.

Варто зазначити, що впровадження системи контролю якості діяльності органів місцевого самоврядування сільської громади є процедурною регуляторною політикою, частиною загальної реформи суспільного управління в Україні.

З метою покращення якості роботи місцевої влади сільських громад важливо разом з заходами по підвищенні кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування впроваджувати і ефективну систему контролю якості їх діяльності, яка б передбачала систему оцінки кваліфікації та професіоналізму представників місцевої влади, систему вимірювання результатів діяльності органів місцевого самоврядування, систему оцінки рівня участі громадськості в місцевому управлінні.

Таблица 1 – Характеристика інструментів підвищення якості роботи органів місцевого самоврядування з досвіду різних країн

Інструменти підвищення якості роботи органів місцевого самоврядування	Характеристика
1	2
<p>Система управління якістю (СУЯ) на рівні виконавчих структур місцевого самоврядування згідно з нормами ISO 9001:2000</p>	<p>Польський досвід впровадження СУЯ на рівні виконавчих структур місцевого самоврядування згідно з нормами ISO 9001:2000 показав низку змін [3], а саме запровадження системи інновацій з управління персоналом уряду, зміни через нові підходи до тарифікації праці, системи оцінки якості роботи службовців. З цією метою розробляється картка оцінки працівника, де вказуються функціональні обов'язки за посадами. Ефективність роботи працівника муніципалітету за такого підходу оцінюється не на основі порівняння компетенцій працівників, а за принципом оцінки відповідності працівника виконуваним функціональним обов'язкам, тобто кінцевим результатом є відповідність працівникам вимогам, що ставляться до нього, та її ступінь. Впровадження СУЯ ISO 9001:2000 на муніципальні послуги є одним з механізмів розвитку професійності органів місцевого самоврядування.</p>
<p>Критерії оцінювання результатів діяльності місцевих органів влади як інструмент покращення якості муніципальних послуг (досвід Великобританії) [4]</p>	<p>Критерії оцінювання за програмою "Best Value" складаються з чотирьох груп:</p> <ul style="list-style-type: none"> місцеві індикатори діяльності – розробляються місцевими органами влади додатково до визначених урядом і Комісією з Аудиту; індикатори виконання програми "Best Value" – визначаються урядом. Їх поділяють на два типи: індикатори "корпоративного здоров'я", котрі розроблені для розкриття основних питань компетенції і досягнень місцевих органів влади та інших органів, які відповідають за управління значною частиною державних витрат і котрі включають такі напрямки як планування і вимірювання досягнень, споживачі і громада, управління ресурсами, розвиток персоналу; індикатори надання послуг, котрі розроблено з метою надання можливості роботи порівняння між досягненнями різних місцевих органів влади, включаючи різні типи цих органів, та в межах одного органу в часі і котрі включають такі напрямки як стратегічні завдання (чому послуга існує і чого намагаються досягти), ціна і ефективність (ресурси, що надаються для реалізації послуги і ефективність, з якою вони перетворюються в результати), наслідки надання послуг (як добре послуги здійснюються, щоб виконати стратегічні завдання), якість (якість послуг, що надаються, відображається задоволеністю користувачів послуг), вільний доступ (легкість і рівність в доступі до послуг); індикатори Комісії з Аудиту – доповнюють індикатори виконання програми "Best Value", беручи до уваги діяльність, яка не включена в згадані індикатори, або дають інформацію, яка має допомагати в інтерпретації згаданих індикаторів; індикатори встановлені урядовими департаментами. <p>Встановлення критеріїв оцінювання, як найновіша з методик, використовується на практиці у країнах Європи (Великобританія, Швеція тощо). Критерії оцінювання для стратегічних завдань відіграють важливу роль для визначення і демонстрації дієвості місцевих органів влади.</p>
<p>Запровадження незалежного державного аудиторського бюро на місцях (досвід Швеції) [5]</p>	<p>Підхід Швеції аналогічний підходу Великобританії, що базується на критеріях оцінювання результатів діяльності органів місцевого самоврядування. Аудит адміністративної діяльності є основою для прийняття рішень щодо майбутніх капіталовкладень та пріоритетів, а також інструментом, за допомогою якого платники податків, депутати, пересічні громадяни та засоби масової інформації можуть наглядати зсередини за здійсненням та результатами різних видів діяльності місцевих органів влади. Якщо наслідувати досвід Швеції, то також необхідно й враховувати їхню практику управління</p>

Продовження табл. 1

1	2
	за результатами, адже проведення аудиту адміністративної діяльності посідає важливе місце в управлінні за результатами, тобто аудиту економічності, ефективності та результативності з якими орган, що перевіряється, використовує свої ресурси при виконанні своїх обов'язків. В Україні на сьогоднішній день немає критеріїв оцінки ефективності діяльності (прийняття рішень) органів місцевого самоврядування.

Таблиця 2 – Підходи вітчизняних науковців до оцінки ефективності роботи місцевої влади

Підходи в оцінці ефективності місцевої влади	Характеристика
1	2
Комплексна оцінка організаторської роботи місцевих державних адміністрацій, результати якої дають можливість визначити їх ефективність [6]	В даній методиці застосовується 49 показників, пов'язаних із різноманітними сферами діяльності місцевих державних адміністрацій (надання послуг, бюджет, будівництво, соціальний захист населення, агропромисловий комплекс, виконавська дисципліна тощо). При вирішенні цього питання автор застосував формулу комплексного коефіцієнта важливості максимальних та мінімальних відхилень абсолютних величин показників організаторської роботи. $K_b = e \cdot X_{max} - X_{min} / X_{max} - X_{min} + e \cdot X_i - X_{min} / X_{max} - X_{min}$, де K_b – комплексний коефіцієнт важливості відхилень абсолютних величин показників організаторської роботи; X_{min} , X_{max} – мінімальне та максимальне значення показника організаторської роботи; X_i – значення показника організаторської роботи. При виконанні таких розрахунків необхідно: визначити перелік показників організаторської роботи державних адміністрацій, обчислити комплексний коефіцієнт важливості відхилень показників та визначити місце окремих адміністрацій в сукупності (чим менший коефіцієнт, тим вищий рівень організаторської роботи і, відповідно, місце цієї адміністрації в їх сукупності). Така методика була застосована для десяти районних державних адміністрацій Хмельницької області.
Факторно-критеріальна модель вимірювання рівня забезпеченості потреб населення опитуваним громадянам, на основі якої визначають ефективність роботи органів місцевого самоврядування [8]	Запропоновано оцінювати діяльність органів місцевого самоврядування за допомогою механізму оцінки рівня досягнення кінцевої мети діяльності персоналу місцевих органів самоврядування, який ґрунтується на виявленні ступеня задоволеності потреб населення, що проживає на відповідчій території. В основу моделі покладено загальний показник розвитку країн – індекс людського розвитку (ЛРР), розроблений в межах програми розвитку ООН. Автор розбиває потреби на складові елементи, які об'єднуються у три напрями: здоров'я, освіти та матеріального добробуту населення). Процес виявлення потреб ґрунтується на аналізі звернень громадян до місцевих органів влади та соціологічному опитуванні населення. Експертами визначаються порівняльна важливість (вагомність) кожного фактора у балах (десятибальна система). А ступінь забезпечення потреб визначається жителями з чотирьох позицій: повністю забезпечений (1), більше забезпечений, ніж не забезпечений (0,7), більше незабезпечений, ніж забезпечений (0,4), повністю незабезпечений (0). Отже, за основу розрахунків автор взяв два показники: важливість та значимість факторів. А сума добутків їх критеріїв і складала оціночний показник кожної потреби. В кінцевому результаті визначався інтегрований показник рівня життя населення як сума оціночних показників, поділена на їх кількість, який і вказував на рівень забезпеченості потреб населення і, своєю чергою, на ефективність роботи органів місцевого самоврядування.

1	2
Перелік критеріїв оцінки ефективності діяльності державних адміністрацій [7]	Пропонується наступний перелік критеріїв оцінки ефективності діяльності державних адміністрацій: компетентність та спеціальна професійна підготовка керівника і державних службовців, мотиваційні чинники, взаємодія місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування (оскільки ми розглядаємо ефективність виконавчих органів сільської громади, дозволимо собі цей чинник не брати до уваги), організаційний клімат, актуальність і чіткість у формулюванні цілей, зв'язки з громадськістю, ефективна система прийняття управлінських рішень, налагоджена система контролю за діяльністю адміністрації, оптимальна організаційна структура, політична культура. Маючи відповідну інформацію, можна визначити вплив окремого фактора на рівень ефективності органів місцевого самоврядування.

1.Прокопенко О. Зміна ролі органів місцевого самоврядування як основа управлінського аспекту економічного і соціального розвитку сільських поселень // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональні суспільні системи: Зб. наук. праць. Вип.3. Ч.2. / НАН України. Інститут регіональних досліджень. Ред. кол.: Відповід. ред. академік НАН України М.І.Долішній. – Львів, 2004. – С.15-24

2.Полюга З. Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для потреб міста // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць. Вип.3 / Львівський регіональний інститут державного управління Української Академії управління при Президентіві України / А.О.Чемерис (ред.). – Львів: ЛІДУ, 2003 – С.161-165.

3.Прокоп П., Гудзь М., Бастрига І. Досвід впровадження міжнародної системи управління якістю ISO 9001:2000 на муніципальні послуги у Бердянську // Вісник Української Академії державного управління. – 2004. – №1. – С.282-289.

4.Глинський О.Є. Критерії оцінювання результатів діяльності місцевих органів влади як інструмент покращення якості державних та муніципальних послуг: з досвіду Великобританії // Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика: Матеріали щорічної наук.-практ. конф. 23 січня 2003 р. (за ред А.О.Чемерис). – Львів: ЛІДУ УАДУ, 2003. – С.50-54.

5.Кіфлюк Р. Ефективність прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування // Розробка державної політики. Аналітичні записки / О.І.Кіліевич, В.Є.Романов (уклад); Українська Академія державного управління при Президентіві України. Центр досліджень адміністративної реформи. – К.: К.І.С., 2002. – С.54-62.

6.Кулинич О. Методика оцінки підсумків організаторської роботи районних державних адміністрацій (виконкомів рад міст обласного значення) // Вісник УАДУ. – 2001. – №2. Ч.1. – С.214-223.

7.Артим І. Факторно-критеріальний підхід до оцінки ефективності державного управління // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць. Вип.3 / Львівський регіональний інститут державного управління Української Академії управління при Президентіві України / А.О.Чемерис (ред.). – Львів: ЛІДУ, 2003 – С.68-74.

8.Гошко А. Оцінка діяльності місцевих органів самоврядування. – К.: УАДУ - Видавничий Дім "Соборна Україна", 1998.

Отримано 28.02.2006