

Л.І. Погребняк,
здобувач кафедри державного управління
та менеджменту ХарРІ НАДУ

ОРГАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПУБЛІЧНА ОРГАНІЗАЦІЯ

Розглянуто 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.

Ключові слова: муніципальні принципи, система місцевих виборів, політичні партії, варіанти рішення місцевих проблем, критерії оцінювання, ефективність діяльності, органи місцевого самоврядування.

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 збільшило недосконалість цієї системи у відношенні до місцевих рад. Політичні партії, які сформували обласні, районні, міські, районні в містах ради, прийшли до місцевої влади на загальнодержавних гаслах, не знаючи водночас деталей проблем на місцях, не приділяючи уваги розв'язанню інтересів 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 в 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 важливе, найбільше наближене до народу місцеве самоврядування

не має прикладів оцінки, хоча протягом останніх місяців з'являються пропозиції призначити нові вибори Київського, Харківського та деяких інших міських голів. Пропозиція, яка має бути обґрунтованою саме проведеною оцінкою та доказаною неефективністю 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 дослідження є пошук критеріїв оцінки діяльності органу місцевого самоврядування, наукове обґрунтування власних досліджень та пропозицій, розробка критеріїв, які можуть бути запропонованими для будь-якого органу місцевого самоврядування, не зважаючи 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 [2; 5; 7 – 9]. 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 оцінки 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 та ін. (І. Артими, С. Метельський, Н. Піщулін, А. Татаров, Р. Туровський,

О. Шандалов та ін.). Підходи до оцінки ефективності місцевого самоврядування на сьогодні не розроблено, однак цікавою є концепція В. Дзюндзюка стосовно діяльності публічної організації [3]. Якщо на перший погляд це порівняння не є коректним, при більш детальному розгляді всіх ступенів, особливо схеми взаємодії, виявилось можливим розглянути орган влади або місцевого самоврядування як публічну організацію, послуги організації – співвіднести до діяльності депутатів місцевих рад, посадових осіб їх виконавчих органів. Ефективність і якість послуг, що надаються публічними організаціями, нерозривно пов'язані з ефективністю їхньої діяльності. Кінець дев'яностих років ХХ ст., початок нового, ХХІ ст. ознаменувалися значним інтересом багатьох дослідників до теоретичних і практичних аспектів проблеми ефективності діяльності публічних організацій, внаслідок створення великої кількості числа інвестиційних фондів, залучення коштів виборців до будівництва житла, накопичування грошей до пенсій, активізації діяльності громадських організацій. З погляду простої моделі ефективності, яку з невеликими розходженнями можна знайти у спеціальних джерелах (І. Даниленко, Р. Дафт, Н. Дробот, П. Стецюк, О. Шандалов та ін.), 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 знаходяться в розпорядженні публічних організацій, в якості яких пропонується: центральна роль в інформаційних процесах; влада, що розуміється як установлення правил і примус до їх дотримання; організаційні структури, як такі, що здійснюють

безпосередні дії [9]. Як останнє віяння можна відзначити поділ інструментів, виходячи з їхнього характеру, на “пряники, батоги і проповіді” [5].

Базуючись на даних, найбільш розповсюджених поглядах і узагальнюючи їх, можна розділити 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 поміщаються переконання, є так звана “офіційна інформація”, що розповсюджується по різних комунікативних каналах. Зміст і форми подавання 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 відносяться, 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 в Організацію 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 показом щирої зацікавленості співробітників організації в задоволенні потреб клієнта. Саме така, на жаль, нерідка, ситуація зміцнює негативне ставлення клієнтів до публічних організацій, даючи привід обвинувачувати їхніх співробітників у надмірному бюрократизмі [8]. 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 тим самим дуже діючим інструментом [6].

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 [10].

Незадоволеність 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. Нортон, 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 – фінансове, 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 незмінно являють собою суміш дійсних результатів (фінансових і не фінансових) і внутрішніх можливостей.

Але, мабуть, найбільшою проблемою є проблема визначності й оцінки кінцевого результату діяльності публічних організацій. Усі вищенаведені моделі мають елементи критеріїв оцінки, пов'язані з фінансовими чи бізнесрезультатами (відомий "bottom-line" бізнесу). Публічні ж організації, за рідкісним винятком, не мають фінансових результатів, у тому сенсі як 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 критерій його оцінки.

Існують труднощі й у проведенні якісної оцінки 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, яка може бути представленою як сукупність можливостей, організаційних результатів і результатів діяльності.

Можливості можна розділити на два типи: зовнішні, до яких відносяться законодавчі – рамки, ресурси і керівництво, і внутрішні; до яких відносяться стратегія, процеси і люди.

Законодавчі рамки створюють ту “оболонку”, завдяки якій організації взагалі і публічні організації мають можливість діяти, а ресурси забезпечують їхню “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 [6]. Ефективний топ-менеджмент безсумнівно є дуже важливим, але і не менш важлива 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 має на увазі їхній розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією, процеси і структури, що означає їхню організацію для досягнення цілей і завдань, і люди, що включає зміну тих чи інших людських факторів, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв'язання чи появу 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 не тільки ставлення безпосередніх клієнтів, але й інших реципієнтів. Такі результати можна назвати зовнішніми.

Внутрішні і 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 смислі, але, в той же 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 по них 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 до однієї організації [1; 2; 5; 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 свого роду інтегральним показником.

Таким чином, відповідно до приведеної моделі, ефективність діяльності публічної організації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого – через оцінку 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, водночас з необхідністю проведення оцінки 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 використаних джерел

1. *Афонін А.* Закони слабкі без звичаїв // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1.
2. *Горбунова О.* Ефективність влади залежить від місцевого самоврядування // Голос України. – 2005. – 29 березня. – С. 3.
3. *Дзюндзюк В.Б.* Ефективність діяльності публічних організацій. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ, 2003. – 236 с.
4. *Дробот І.О., Даниленко Н.Б., Стецюк П.І.* Мікроекономіка : навч. посіб. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. – 162 с.
5. *Кампо В.* Місцеве самоврядування в Україні. – К. : Ін Юре. – (Бібліотечка ”Нова

Конституція України”). – К., 1997 – 36 с.

6. *Кухта Б.Л.* Феномен політичного лідера: історичні силуети на тлі епох : метод. посіб. / Львівська філія УАДУ. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. – 177 с.

7. *Лаврик В.* Місцеве самоврядування в Україні: більше запитань ніж відповідей // Право України. – 1999. – № 7.

8. Місцеве самоврядування : зб. нормативно-правових актів / за ред. М.І. Панова. – Х. : 2002. – 486 с.

9. *Саєнко Ю., Ткачук А., Привалов Ю.* Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. – К. : Ін Юре. – (Бібліотечка ”Нова Конституція України”). – К., 1997 – 128 с.

10. *Смирнова Т.* Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. – 1998. – № 5.

Pogrebnyak L.I. Local Self-Governmental Authority as a Public Organisation.

The article considers municipal principles of democratic European countries existing in local electoral system, where political parties and their blocks having deep party traditions propose to voters their variants of decisions for local problems.

Key words: municipal principles; local electoral system; political parties; variants of decisions for local problems; methods of evaluating; authorities activity; local self-governmental authorities.

Погребняк Л.И. Орган местного самоуправления как публичная организация.

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

Ключевые слова: муниципальные принципы, система местных выборов, политические партии, варианты решения местных проблем, критерии оценивания, эффективность деятельности, органы местного самоуправления.