

УДК 35.072.2

С. В. Марехін,
здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ,
м. Харків

ОСНОВНІ ЧИННИКИ І ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розглянуто й проаналізовано результати емпіричних досліджень, присвячених визначенню основних чинників і проблем підвищення якості та ефективності діяльності в місцевих органах влади в Україні. Визначено можливі напрями підвищення якості та ефективності їх діяльності.

Ключові слова: місцеві органи влади, публічне управління, управління якістю, ефективність діяльності.

Постановка проблеми. Як зазначається у багатьох працях (див., напр., [2]), основною метою управління якістю в місцевих органах влади є підвищення ефективності їхньої діяльності щодо задоволення потреб населення. Відтак, основним показником управління якістю в тому чи іншому органі влади є ефективність його діяльності, а чинники ефективності є водночас і чинниками, що впливають на управління якістю.

Виходячи з цього, нами було здійснено вторинний аналіз результатів двох соціологічних досліджень, що проводились кафедрою політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, а саме: «Основні проблеми ефективної діяльності місцевих органів влади» (вересень – листопад 2015 р.) і «Вивчення досвіду ефективної діяльності місцевих органів влади» (березень – травень 2016 р.). Як респонденти виступали слухачі Інституту з Харківської, Полтавської, Сумської, Луганської областей, загальна кількість опитаних за першим дослідженням склала 142, за другим – 154 особи.

Останні дослідження і публікації. Проблеми і чинники підвищення якості в діяльності органів влади розглядаються у працях таких зарубіжних

дослідників, як Р. Бранд, Дж. Букаерт, Д. Гарвін, В. Еймике, С. Коен, М. Мілакович, Дж. Свісс, Е. Халашмі та ін.

Мета статті – визначення чинників, що сприяють і стримують підвищення якості та ефективності діяльності в місцевих органах влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Оцінка загальної ефективності діяльності місцевих органів влади респондентами є не дуже високою й дорівнює 0,62 за шкалою від -2 до 2, де -2 означає, що організація діє зовсім неефективно, -1 – радше неефективно, 0 – десь ефективно, десь ні, 1 – радше ефективно, 2 – цілком ефективно.

Причому при оцінці ефективності діяльності своїх організацій респондентам було запропоновано самостійно визначити за якими показниками її можна здійснювати. Основними показниками вважаються такі: підвищення рівня добробуту територіальної громади (64 %); повне використання всіх можливостей, що надані чинним законодавством (42 %); задоволеність територіальної громади його діяльністю (48 %).

Для більш ґрунтовного аналізу, місцеві органи влади, що досліджувались, виходячи із оцінки респондентами загальної ефективності діяльності своїх організацій, було розділено на дві категорії:

1. «Високоєфективні» організації – тобто ті, загальна ефективність діяльності і зовнішня ефективність котрих знаходиться в інтервалі [1-2] за шкалою від -2 до 2 (39 % від загального масиву).

2. «Низькоєфективні» організації – ті, оцінка діяльності котрих за зазначеними показниками знаходиться в інтервалі [-2; 0] (25 %).

Інші 36 % – організації з середнім рівнем ефективності діяльності.

Якщо брати до уваги визначені вище показники оцінки ефективності діяльності місцевих органів влади, то мається на увазі, що «високоєфективні» організації вже досягли певних успіхів за даними показниками, а «низькоєфективні» – не досягли.

Оцінюючи перспективи діяльності своїх організацій, переважна більшість респондентів (76 %) сходиться на можливості найближчим часом підвищити ефективність їхньої роботи. Проте шляхи підвищення ефективності вбачаються респондентами досить різними: 51 % опитаних зазначають можливість підвищення загальної ефективності роботи відповідних організацій лише завдяки загальним реформам, а 34 % вважають можливим проведення змін на рівні окремого органу влади. Причому посилення на власні зусилля є більш властивим для представників органів місцевого самоврядування.

Аналіз результатів свідчить про відсутність чітких векторів спрямованості діяльності місцевих органів влади регіону, – 42 % опитаних визнали як місію своїх організацій задоволення потреб та інтересів населення, але не набагато менше (36 %) наголосили на пріоритетності реалізації державної політики на місцевому рівні. Причому на задоволення потреб населення, як на головне завдання, більше звертають увагу представники органів місцевого самоврядування.

Ефективність виконання місії своїми організаціями респонденти оцінюють на середньому рівні, – 0,83 за шкалою від -2 до 2, де -2 – організація повністю не справляється із місією, -1 – радше не справляється; 0 – десь справляється, десь ні, 1 – радше справляється; 2 – справляється повністю.

Слід відзначити відносно низький рівень оцінки ефективності виконання місії серед тих опитаних, хто вважає, що головні зусилля їхньої організації мають бути спрямовані на розвиток території (0,52). Для порівняння: за двома іншими зазначеними категоріями показники індексу дорівнюють 0,78 (задоволення потреб та інтересів населення відповідної території) та 0,79 (реалізація державної політики на місцевому рівні).

Основними причинами, що заважають ефективній роботі місцевих органів влади, респондентами визнаються, насамперед, такі: відсутність необхідної матеріальної бази (53 % респондентів), низька зарплата працівників (49 %), відсутність у працівників матеріальних стимулів (48 %). Тобто, на думку

респондентів, основні проблеми в діяльності організацій зумовлені певними зовнішніми чинниками. Внутрішні ж проблеми (тобто ті, які можна розв'язати за допомогою зусиль самої організації) опитані не вважають значущими.

Не можна не відмітити також той факт, що в низькоефективних організаціях порівняно з висоефективними значно зростає питома вага негативних чинників, наявність яких значною мірою залежить від самої організації: некомпетентність багатьох працівників (19 проти 12 %); відсутність плідної взаємодії між окремими підрозділами (16 проти 8 %); напружена психологічна обстановка в колективі (14 проти 8 %); жорсткий стиль керівництва (11 проти 4 %). А це дозволяє припустити, що всупереч думкам респондентів, підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади можна досягти і завдяки внутрішнім зусиллям окремих організацій, а саме: зміні стилю керівництва, вживанню заходів щодо зменшення психологічної напруженості в колективі, правильному добору кадрів та організації роботи підрозділів.

Разом із тим, на думку опитаних, останнім часом майже не спостерігається суттєвих зрушень щодо подолання зазначених проблем у діяльності місцевих органів влади: лише 25 % опитаних зазначили наявність позитивних тенденцій.

Акцентування респондентами на матеріальних чинниках як основних у забезпеченні високої ефективності діяльності вимагає здійснення загальної оцінки матеріальної забезпеченості організацій, в яких вони працюють, що і було зроблено. Результати не виявились несподіваними: 72 % опитаних відзначили незадовільне матеріальне забезпечення діяльності місцевих органів влади. До того ж, більшість опитаних (75 %) відмічають, що за останній час рівень матеріальної забезпеченості їхніх організацій не збільшився.

Поліпшенню ж рівня матеріального забезпечення місцевих органів влади, на погляд респондентів, можуть сприяти: ефективна робота та позиція керівництва, спрямована на остаточне вирішення існуючих проблем; отримання

спонсорської допомоги; надання платних послуг юридичним та фізичним особам; здача приміщень в оренду; застосування сучасних засобів прийому та передачі інформації. Отже, важливим джерелом підвищення рівня матеріальної забезпеченості організації може бути отримання доходів від власної діяльності в межах встановлених законом повноважень, однак, такі можливості, на думку більше ніж половини опитаних (69 %), сьогодні практично не використовуються.

Результати щодо загальної оцінки респондентами ефективності діяльності своїх організацій і виконання їхньої місії дозволяють зробити декілька загальних висновків. По-перше, ефективність діяльності конкретного органу влади можна оцінювати через задоволеність територіальної громади його діяльністю, що підтверджує правомірність введення індексу загальної задоволеності в методиці оцінки зовнішньої ефективності. По-друге, важливим позитивним моментом слід визнати той факт, що більшість співробітників місцевих органів влади зорієнтовані у своїй діяльності на задоволення потреб та інтересів населення, хоча і ступінь ефективності такої діяльності сьогодні не вважається дуже високою. І, по-третє, існують можливості для підвищення ефективності своєї діяльності завдяки власним зусиллям організацій.

Останнім часом, згідно з результатами досліджень, суттєво збільшилась кількість функцій місцевих органів влади. Разом із тим кількість працівників цих організацій, як зазначають опитані, не збільшилась. Ці тенденції актуалізують питання збалансованості структури організацій, чіткого розподілу функціонального навантаження між підрозділами та працівниками задля підвищення ефективності їх діяльності. Тим більше, що на думку переважної більшості опитаних (66 %), структура організацій, в яких вони працюють, потребує певного вдосконалення, адаптації до місцевих умов.

Для знаходження відповіді на запитання стосовно можливих напрямків вдосконалення організаційних структур з метою підвищення ефективності діяльності респондентам було запропоновано оцінити структуру їхніх організацій за декількома різними параметрами, що і розглядається далі.

Однак при аналізі оцінок варто враховувати специфіку різних категорій респондентів, найбільш кваліфіковану оцінку з цього приводу можуть дати керівники як ті, хто мають більшою мірою загальне бачення організації та процесів, що відбуваються в ній. Це певною мірою підтверджується тим, що серед рядових співробітників майже вдвічі більше тих, хто завагалися дати відповідь на поставлені запитання. Тому нижче наводяться результати як у середньому за всім масивом, так і окремо для категорій керівників верхньої та середньої і нижньої ланки.

Хоча переважна більшість опитаних (76 % тих, хто відповіли, у середньому по масиву, 88 % серед керівників верхньої ланки і 82 % – середньої і нижньої ланки) вважають, що структура органів влади для забезпечення високої ефективності роботи повинна бути «гнучкою» (тобто враховувати місцеві особливості і ситуативні обставини, коригуватися для виконання невідкладних оперативних задач тощо), назвати структуру своєї організації «гнучкою» наважилася лише чверть опитаних. Причому, як показують отримані результати, «гнучкість» є більш притаманною «високоєфективним» організаціям.

Серед важливих чинників підвищення «гнучкості» респонденти зазначають, насамперед, реорганізацію штатного розпису, перерозподіл функціональних обов'язків співробітників організації, можливість створення та скасування певних підрозділів. У той же час 62 % тих, хто відповіли (68 % серед керівників), відзначили, що в структурі їхньої організації немає підрозділів, що дублюють функції інших підрозділів; 60 % (66 %), – що немає підрозділів, які було створено для виконання певних тимчасових завдань і потреба в існуванні яких уже зникла.

Респонденти також висловили майже загальну думку, що не є необхідним з метою підвищення ефективності роботи організації й здійснення таких заходів: укрупнення чи об'єднання деяких підрозділів (84 % тих, хто відповіли, у середньому за масивом і 78 і 80 % серед керівників верхньої та середньої і нижньої ланки відповідно); створення нових підрозділів (86, 78 і 84 %); зменшення кількості співробітників у деяких підрозділах (92, 86 і 90 %).

Щодо ж збільшення кількості співробітників у деяких підрозділах, то хоча досить велика частина респондентів вважає це доцільним (28 % тих, хто відповіли у середньому за масивом та 34 і 32 % серед керівників), однак аналіз показує, що респонденти бажали б такого збільшення саме в тих підрозділах, у яких вони працюють (якими керують).

Важливим фактором, що характеризує структуру організації, є стан інформаційних потоків усередині організації, який респондентам було запропоновано оцінити за двома показниками: швидкістю проходження внутрішньої документації та інформації між підрозділами. З цього приводу більше половини респондентів (64 % тих, хто відповіли у середньому за масивом і 72 % – серед керівників) відзначили, що їх не задовольняє або не завжди задовольняє швидкість проходження внутрішньої документації, і приблизно така ж кількість (69 і 74 %), – що їх не задовольняє або не завжди задовольняє швидкість проходження інформації між підрозділами. Така оцінка свідчить про явну необхідність удосконалення структури інформаційних потоків усередині досліджуваних організацій.

Останнім структурним фактором, що оцінювався респондентами, була «чіткість» структури внутрішньої підпорядкованості, критерієм чому було визначення того, від скількох осіб працівник усередині організації одержує вказівки та розпорядження.

Виявилось, що лише 40 % респондентів одержують вказівки та розпорядження від своїх безпосередніх начальників. 53 % респондентів одержують вказівки та розпорядження від безпосередніх і прямих начальників, а 7 % – окрім своїх керівників, навіть й від осіб, з якими вони взагалі не знаходяться у відносинах підпорядкованості. Причому така ситуація характерна для всіх категорій респондентів, за винятком керівників верхньої ланки, що, переважно (78 %), одержують вказівки та розпорядження тільки від безпосереднього начальника.

Які ж структурні та, взагалі, внутрішньо-організаційні ознаки характеризують місцеві органи влади, що ефективно діють? Відповіді тих опитаних, які працюють у «високоєфективних» організаціях, дозволяють говорити про такі: добір співробітників організації проводиться згідно із їхніми професійними якостями; на рівні організації існує один центр прийняття рішень; більшість співробітників має широку спеціалізацію; в організації присутня в основному командна, а не індивідуальна робота співробітників; сумлінна праця співробітників здійснюється завдяки мотивуванню і надиханню співробітників на ефективну працю, а не через острах втратити посаду.

Цікавим є й той факт, що «високоєфективні» організації характеризуються стосунками плідної співпраці з усіх питань між керівниками підрозділів і керівником організації (64 проти 32 % у «низькоєфективних»), в той час як для «низькоєфективних» більш властивою є взаємодія лише з окремих питань, визначених посадовими інструкціями. Ці результати підтверджують високу значущість наявності добрих робочих стосунків як між керівниками організації, так і між усіма працівниками для досягнення високих показників ефективності діяльності організації.

Якщо перейти з рівня організації на рівень окремих структурних підрозділів, то основними чинниками, що заважають їхній ефективній роботі є, на думку респондентів, такі: незадовільне матеріальне забезпечення підрозділу (42 %) і відсутність належної правової бази щодо деяких напрямків діяльності (38 %). До того ж, для «високоєфективних» організацій є більш характерною апеляція до відсутності належної правової бази (46 проти 30 % у «низькоєфективних»). Тобто знов лідирують зовнішні відносно до організації та її підрозділів чинники. Однак, як свідчать отримані результати, за бажання можливо певним чином впливати й на них.

Висновки. У цілому результати проведених емпіричних досліджень дали можливість зробити такі загальні висновки. По-перше, характерними чинниками, що сприяють ефективному функціонуванню місцевих органів

влади, є використання об'єктивних критеріїв оцінки (професіоналізм, компетентність) під час запрошення співробітників на роботу та формування кадрового резерву. По-друге, головним критерієм, за яким можна визначати ефективність виконання окремим державним службовцем своїх функціональних обов'язків є оперативне виконання завдань за умов грамотного використання існуючої законодавчої бази, що стає неможливим без високого рівня володіння необхідними для даної посади практичними вміннями та навичками. По-третє, професійне навчання та підвищення кваліфікації державних службовців стає важливим елементом зростання ефективності праці окремих працівників органів влади, в тому числі і завдяки отриманню можливостей запозичення під час навчання досвіду своїх колег.

Список використаних джерел:

1. *Bouckaert G.* The Enduring Challenges in Public Management / G. Bouckaert, A. Halachmi. – San Francisco: Jossey-Bass, 2003. – 342 p.
2. *Cohen S.* Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World (third edition) / S. Cohen, R. Brand. – San Francisco: Jossey-Bass, 2009. – 298 p.
3. *Cohen S.* The New Effective Public Manager / S. Cohen, W. Eimicke. – San Francisco: Jossey-Bass, 2010. – 344 p.

Mariekhin S. V. Main Factors and Problems of Improving the Quality of Local Government Activity in Ukraine.

The paper considers and analyzes the results of an empirical research aimed to define the main factors and problems of improving the quality and performance of local authorities in Ukraine. Possible directions of improving the quality and performance of these organizations are defined.

Key words: local authorities, public administration, quality management, performance.

Марехін С.В. Основные факторы и проблемы повышения качества деятельности в местных органах власти в Украине.

В статье рассматриваются и анализируются результаты эмпирических исследований, посвященных определению основных факторов и проблем повышения качества и эффективности деятельности в местных органах власти в Украине. Определяются возможные направления по повышению качества и эффективности деятельности данных организаций.

Ключевые слова: местные органы власти, публичное управление, управление качеством, эффективность деятельности.

Надійшла до редколегії 02.07.2016 р.