

УДК 352.003.13(100)

В.А. Ткачук

*Доцент кафедри аграрної соціології та розвитку села
Національного університету біоресурсів і природо-
користування України, кандидат економічних наук,
м. Київ*

ПРОБЛЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ (ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД)

Висвітлено зарубіжний досвід у сфері оцінювання якості й ефективності діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

***Ключові слова:** оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади, зарубіжний досвід, критерії оцінювання діяльності органів влади, мотивація діяльності органів влади, бенчмаркінг*

Постановка проблеми. Одним з основних завдань органів державної влади і самоврядування на регіональному та місцевому рівнях в умовах, коли Україна обрала стратегічний курс на досягнення європейських стандартів життя, є підвищення рівня життя населення. Нині у нашій країні немає чітко регламентованих стандартів, що регулюють життєустрій, життєзабезпечення та життєдіяльність на наявних рівнях управління, а також, на відміну від багатьох високорозвинених країн світу, не запроваджено систему оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади щодо надання послуг населенню. Не створено систему та організаційно-правові механізми, які пов'язують між собою цілі суб'єктів влади, самоврядування, бізнесу, а мотивація діяльності органів влади та самоврядування, у свою чергу, не взаємопов'язана з результатами оцінювання якості й ефективності їхньої діяльності та рівня розвитку відповідних територіальних утворень. Зважаючи на актуальність та необхідність підвищення ефективності діяльності органів місцевої влади в Україні, доцільно вивчити досвід інших країн у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку місцевого самоврядування, збільшення ефективності діяльності органів місцевої влади висвітлено у дослідженнях таких науковців та практиків, як О. Бабінова, В. Вакуленко, І. Загора, В. Кравченко, В. Куйбіда,

В. Мамонова, М. Пітцик, М. Пухтинський, В. Рубцов, В. Удовиченко та ін. Зарубіжний досвід роботи органів місцевого самоврядування відображено у працях М. Гринишина, М. Баймуратова, А. Зельницького, М. Крючкова, П. Удовенко, А. Ткачука, Д. Бурке, Д. Доуна, Р. Коуеля, Д. Мартіна та ін.

Однак, на нашу думку, питання оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади, якості адміністративних та інших послуг, що надаються населенню на місцевому рівні, досліджено недостатньо.

Ефективність роботи органів влади і державного управління на місцях, якість, своєчасність та повнота адміністративних послуг, які надають ці органи, є основою функціонування всього механізму державного управління як в Україні, так і за кордоном. Об'єктивна оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та якості послуг має сприяти передусім покращенню якості роботи таких органів та підвищенню рівня життя населення. В основу оцінки потрібно покласти критерії, які визначають оптимальні шляхи забезпечення надання органами місцевої влади високоякісних, ефективних послуг населенню. Запровадження чіткої системи критеріїв оцінювання підвищить рівень відповідальності, оскільки ці критерії також матимуть відображення у бюджетному процесі, де можливе зіставлення відповідності рівня наданих послуг та обсягу витрачених коштів. Ще одним важливим наслідком запровадження зазначених критеріїв буде підвищення прозорості діяльності влади, адже оцінка результатів її роботи завжди буде доступна громадськості.

Тому, з огляду на необхідність розроблення та запровадження системи оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування в Україні, актуальним є детальне дослідження кращих прикладів з міжнародної практики з метою їх узагальнення та можливого використання в Україні.

Метою цієї статті є узагальнення міжнародного досвіду з питань методології створення системи оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади й самоврядування, розроблення критеріїв та індикаторів оцінювання якості адміністративних послуг, що надають населенню такі органи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вчені вважають, що в Європі було сформовано дві основні моделі місцевого самоврядування, які згодом у тих чи інших варіантах поширилися по всьому світу.

Основними ознаками англосаксонської моделі, котру використовують Велика Британія, США, Канада, Індія, Австралія та деякі інші країни, є високий ступінь автономії місцевого самоврядування, виборність, контроль передусім з боку населення, відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, які здійснюють контроль роботи органів місцевого самоврядування, та відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня).

Континентальна модель, характерна для Італії, Франції, Іспанії, Бельгії та більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки, вирізняється об'єднанням діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня); поєднанням виборності та призначення на посади; певною ієрархією системи управління, в якій органи місцевого

самоврядування є нижчою ланкою порівняно з державними органами; обмеженою автономією місцевого самоврядування; наявністю спеціальних державних уповноважених, які контролюють роботу органів місцевого самоврядування.

Певна модель організації місцевої влади формує систему взаємовідносин, повноважень, функцій та відповідальності органів місцевої влади і самоврядування на всіх рівнях управління, тому, розглядаючи підходи до запровадження системи оцінювання діяльності органів місцевої влади за кордоном, слід зазначити, що критерії оцінювання враховують насамперед сферу повноважень таких органів та охоплюють повний спектр послуг у межах цих повноважень.

Так, у США федеральний уряд і понад 40 штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Ефективність бенчмаркінгу використовують муніципалітети, і цей процес базується передусім на їхній власній ініціативі. Основою такого регулювання є нормативний акт про ефективність і результати державного управління, прийнятий у 1993 р. У 1994 р. було створено центр оцінювання ефективності, який щороку публікує звіт із порівняльним аналізом ефективності діяльності органів місцевої влади, що містить близько 200 графіків і діаграм з 15 напрямів надання послуг. Серед критеріїв оцінювання виокремлюються такі показники, як частка громадян, задоволених рівнем управління територією і діяльністю органів влади, частка відремонтованих доріг, стан економіки регіону, стан рекреаційних зон та парків, рівень задоволення потреб у публічному транспорті, показники діяльності закладів початкової та середньої освіти, наявність бібліотек тощо [1].

Починаючи з 2001 р. органи місцевої влади Канади були залучені до реалізації нової програми оцінювання результатів їхньої роботи, за якою вони мали подавати в Міністерство муніципальних справ країни інформацію щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінювання, а також звітувати перед платниками податків. Вперше це було ініційовано і запроваджено у провінції Онтаріо.

Зазначена програма оцінювання результативності містить 35 критеріїв, розподілених за дев'ятьма сферами діяльності муніципалітету з надання послуг. Перелік цих критеріїв та показників подібний до застосовуваних в американській моделі, але одночасно має деякі особливості, характерні для Канади: стан зимових доріг, задоволення населення прибиранням снігу, показники ефективності планування території, рекультивациі, консолідації земель тощо [2].

У 2008 р. уряд Російської Федерації ухвалив розпорядження, в якому було визначено перелік показників для оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, наведено уніфіковану форму доповіді керівників місцевих адміністрацій про досягнутий рівень цих показників, а також описано методику моніторингу. Цікаво, що цим самим розпорядженням затверджено методичні рекомендації про порядок виділення за рахунок бюджетних асигнувань грантів органам місцевого самоврядування з метою сприяння досягненню найкращих значень показників їхньої діяльності [3]. Згідно із затвердженою методикою для проведення комплексного аналізу і розрахунку показників ефективності діяльності органів місцевого самоврядування

моніторинг здійснюється за такими напрямками: економічний розвиток, рівень доходів населення і здоров'я, охорона здоров'я та освіта, фізична культура і спорт, житлово-комунальне господарство і житлова політика, організація управління.

Оцінювання діяльності органів місцевої влади у Росії здійснюють за такими показниками: кількість суб'єктів малого підприємництва в розрахунку на 1000 осіб населення, частка відремонтованих автомобільних доріг, площа земельних угідь, виділених для житлового будівництва, відношення середньомісячної номінальної нарахованої заробітної плати працівників муніципальних утворень до середньомісячної номінальної нарахованої заробітної плати працівників великих і середніх підприємств тощо.

В Англії та Уельсі, де діють майже 450 місцевих осередків влади (в тому числі на рівні графств, районів та муніципалітетів), які виконують значні функції у сфері освіти, житлового будівництва, планування територій, соціальних послуг, утилізації відходів, обслуговування парків та садів, спорту та дозвілля, запроваджено систему національних індикаторів для оцінювання їхньої діяльності. Бенчмаркінг місцевої влади в Англії і Уельсі було введено у 1992 р. Для цього розробили понад 200 індикаторів з усіх напрямів діяльності (економічний розвиток, житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, транспорт тощо) [4].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Враховуючи досвід розвинених країн, які використовують певні системи оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади і самоврядування, та узагальнивши методологічні підходи до розроблення організаційно-економічного та правового забезпечення такої системи для можливого її запровадження в Україні, можна зробити такі висновки:

— система оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади і самоврядування має стати інструментом підвищення рівня життя населення, поліпшення діяльності та збільшення відповідальності органів влади;

— запровадження цієї системи вимагатиме комплексного підходу до збирання інформації, уніфікації показників, складання звітності та залучення й вивчення, серед іншого, громадської думки на основі соціологічних досліджень;

— найвагомішими результатами, очікуваними від застосування зазначеної системи, мають стати підвищення мотивації органів влади і самоврядування до надання якісних послуг, ефективного управління територіями, створення умов для здорової конкуренції, змагальності регіонів, підтримка, у тому числі фінансова, громадської ініціативи, громадський контроль за діяльністю влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Ammons D.N.* Municipal benchmarks: assessing local performance and establishing community standards / David N. Ammons. — Thousand Oaks, California : Sage Publications, 2001. — 501 p.

2. *Burke J.* Ontario's Municipal Performance Measurement Program: fostering innovation and accountability in local government / John Burke // *Government Finance Review*. — 2005. — September. — P. 22—27.

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р // Сайт Правительства Российской Федерации. — Режим доступа : <http://www.government.ru/docs/962>.

4. *Andrews R. Regional variations in public service outcomes: the impact of policy divergence in England, Scotland and Wales / R. Andrews, S.J. Martin // Regional Studies. — 2010. — Vol. 44. — P. 919—934.*

5. *Бабінова О.О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О.О. Бабінова // Стратегічні пріоритети. — 2007. — № 2. — С. 73—78.*

6. *Міллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз : пер. з фр. / Ж. Міллер. — К. : Основи, 1996. — 420 с.*

7. *Downe J. Regulation inside government: processes and impacts of inspection of local public services / J. Downe, S.J. Martin // Policy and Politics. — Vol. 35. — 2007. — № 2. — P. 215—232.*

8. *Downe J. Comparing for improvement: local government performance regimes in England, Scotland and Wales / J. Downe, C. Grace, S. Martin, S. Nutley // ESRC Public Services Programme Discussion Paper Series: № 0705. — Cardiff, 2007. — 25 p.*

Надійшла до редакції 10.02.2013

Ткачук В.А. *Проблемы оценки качества и эффективности деятельности местных органов власти (зарубежный опыт).*

Освещен зарубежный опыт в сфере оценки качества и эффективности деятельности местных органов власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: оценка качества и эффективности деятельности местных органов власти, зарубежный опыт, критерии оценки деятельности органов власти, мотивация деятельности органов власти, бенчмаркинг

Tkachuk V.A. *Problems of assessing the quality and effectiveness of local authorities (overseas experience).*

Article analyses international experience related to the evaluation of quality and efficiency of the municipal administration's activities, motivation of their activities, benchmarking.

Keywords: evaluation of quality and efficiency of the municipal administration's activities, international experience, criteria of evaluation of the municipal administration's activities, motivation of the state administration's activities, benchmarking