

УДК 005:316.3342:711.3“737”

**Н.В. Морозюк***Доцент кафедри економіки підприємства Національного університету біоресурсів і природокористування України, кандидат економічних наук, м. Київ*

## МЕТОДОЛОГІЯ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ

У статті розглянуто методологічні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів управління сільськими територіями, проаналізовано зарубіжний і вітчизняний досвід, запропоновано систему індикаторів розвитку сільських територій.

*Ключові слова:* система мотивації, потреби, сільські території, управлінська система, система індикаторів

Життям окремої людини, колективу, суспільства рухають потреби і тільки потреби, які умовно поділяють на п'ять рівнів. До першого (найнижчого) належать матеріальні (елементарні) потреби — в харчуванні, збереженні сприятливої для тіла температури (завдяки одягу, житлу), в уникненні болю, — що на сучасному етапі через низький рівень матеріального добробуту задовольняються в Україні не повністю. Так, частка сільського населення із середнім загальним доходом на одну особу за місяць, нижчим від прожиткового мінімуму, становить 28 %, з яких майже 40 % — це особи, котрі працюють. Структура витрат, яка склалась у сільській місцевості, засвідчує, що на їжу, одяг, житло та отримання найнеобхідніших послуг сільські домогосподарства спрямовують до 90 % свого бюджету. Проте навіть основна фізіологічна потреба в харчуванні, без якої неможливе існування людини, задовольняється не повною мірою. Вивчення структури раціону селян показує, що споживання ними основних продуктів не відповідає нормам раціонального харчування.

Найвні суспільні умови не дають можливості підвищити рівень життя сільського населення. Оскільки у селі бракує робочих місць або вони низької якості, особи працездатного віку опиняються за межею бідності. У ще гіршій ситуації перебувають соціально незахищені верстви населення (особи похилого віку, інваліди, вагітні жінки, діти, позбавлені батьківського піклування та ін.), які не в змозі бути повноцінними

учасниками соціально-трудових відносин. Неможливість задовольнити потреби змушує селян мігрувати або вчиняти дії, які суперечать суспільним і громадським інтересам, внаслідок чого поширюються такі явища, як злочинність, алкоголізм, наркоманія.

Для успішного розв'язання зазначених вище проблем потрібно пам'ятати, що функціонування та розвиток сільських територій як соціально-економічних систем підпорядковується відповідним закономірностям. Властивості системи не можна зводити до суми властивостей її складових, а отже, потреби громади не є простою сукупністю потреб усіх її членів. Крім того, важливо враховувати інтереси кожного члена громади, оскільки видалення одного з елементів сукупності порушить її цілісність.

Систему відносин у громаді слід будувати, з одного боку, зважаючи на принципи індивідуалізму та визнаючи свободу кожної особистості, а з іншого — виходячи з обов'язків людини перед суспільством, в якому вона проживає. Інтегровальним елементом, що сприяє цілісності та організованості соціально-економічної системи, є наявність єдиної спільної мети. Для сільських територій — це забезпечення гідного рівня життя населення та створення сприятливого життєвого середовища в сільській місцевості.

Формування та гармонізація взаємовідносин усіх учасників процесу життєдіяльності села, узгодження системи цілей членів сільських громад, вироблення відповідних “правил гри” є завданням управлінської підсистеми. Проте неузгодженість та нескоординованість діяльності суб'єктів управління поглиблюють кризовий стан сільських територій.

Показник рівня життя сільської громади не є основним критерієм оцінювання ефективності роботи суб'єктів управління сільськими територіями. Досить відчутним залишається вплив державних органів влади на розвиток села. Як правило, відповідні установи розташовані за межами сільської місцевості, а їхній кадровий склад формується переважно з міських жителів, для яких результати роботи та умови життя не взаємопов'язані. На противагу цьому посадові особи органів місцевого самоврядування проживають на території громади і здатні усвідомити, що від прийнятих ними рішень залежить не тільки рівень їхнього життя, а й добробут їхніх рідних, близьких та сусідів.

Оскільки в межах однієї статті ми не маємо можливості розглянути всі складові системи розвитку сільських територій, то зосередимо увагу на таких її елементах, як “цілі” та “правила гри”, що передбачають оцінювання впливу результатів діяльності всіх суб'єктів управління на рівень життя членів громади.

Система оцінок має охоплювати всі ієрархічні рівні управління — від найвищого, загальнодержавного, до найнижчого — місцевого. Нині в Україні такої системи немає, хоча є певні напрацювання, зокрема здійснено досить багато наукових досліджень щодо регіонального рівня управління [1—6]. Згідно з чинним законодавством оцінювання розвитку сільських територій провадиться не комплексно, а залежно від мети та завдань того чи іншого нормативно-правового акта [7—9].

На відміну від України за кордоном, зокрема в західноєвропейських країнах, у контексті концепції сталого розвитку розроблено чітку систему оцінювання рівня розвитку територій, яка охоплює всі ступені

управління — від міжнародного до окремих муніципальних утворень. Так, на виконання розділу 40 “Порядку денного на XXI століття” відповідною комісією при ООН було створено систему індикаторів для вимірювання рівня сталого розвитку країн. Ці показники поділили на чотири групи: соціальні (рівність, здоров’я, освіта, домогосподарства, безпека, населення), економічні (економічна структура, виробництво і споживання), екологічні (стан атмосфери, земель, океанів, морів та прибережної зони, якість води й біорізноманіття) та інституційні (рамкові умови, інституційне будівництво).

Паралельно з комісією при ООН над цим питанням працювали такі міжнародні органи та організації, як Євростат, Світовий банк, Організація економічного співробітництва та розвитку та ін. Наприклад, річний звіт Світового банку про розвиток містить близько 80 показників, поділених на 6 груп.

Система індикаторів, розроблена Організацією економічного співробітництва та розвитку, також складається з шести груп: соціальні, економічні, енергетичні, житлові, індикатори санітарії навколишнього середовища та сталості розвитку.

Кількість показників сталого розвитку, запропонованих Європейським Союзом, сягає 42, і їх згруповано за 10 основними напрямками: економічний розвиток, бідність і соціальна виключеність, старіння населення, здоров’я, зміни клімату Землі й енергія, виробництво та споживання, менеджмент природних ресурсів, транспорт, глобальне управління, глобальне партнерство.

Найскладнішим завданням у формуванні систем оцінок розвитку територій є визначення переліку індикаторів на муніципальному рівні. У західноєвропейських країнах немає єдиної схеми їх побудови, і в кожному населеному пункті залежно від мети розвитку створюється власна система. Наприклад, у Німеччині в місті Хоккенхайм такі індикатори об’єднано в п’ять груп: екологія, економіка, суспільство або соціальний розвиток, участь та додаткові показники, тоді як у берлінському районі Трептов-Кепенік цей перелік значно менший і містить традиційні екологічні, економічні й соціальні індикатори [10].

Попри те, що кожен населений пункт розробляє власну систему показників, можна виокремити спільні особливості. Так, у досліджених нами стратегіях сталого розвитку [11—15] пріоритетне значення мають економія енергоресурсів та екологічні аспекти (забруднення повітря, водойм, накопичення та переробка відходів). Вагоме місце належить блоку індикаторів, пов’язаних зі створенням комфортних умов життя для місцевого населення шляхом вирішення таких проблем, як поліпшення житлових умов, доступність суспільного транспорту, забезпечення тиші та спокою. Економічний розвиток орієнтовано на підтримку місцевих підприємств, особливо соціально і суспільно корисних, збалансування структури економіки та сприяння високому рівню зайнятості населення. Майже всі системи передбачають оцінювання участі населення в суспільному житті муніципального утворення, співробітництва з міжнародним співтовариством та внеску території в розв’язання глобальних проблем.

На основі власних досліджень, врахування вітчизняних наукових розробок та зарубіжного досвіду у сфері функціонування сільських територій, а також узгодження пропозицій із сільськими та селищними

головами, нами запропоновано систему індикаторів розвитку територій, що складається з трьох груп: економічної, соціальної та екологічної.

До економічної групи ми відносимо такі показники: виробництво валової продукції сільського господарства (у порівнянних цінах 2005 р.) у розрахунку на 100 га сільськогосподарських угідь; обсяг реалізованої продукції промисловості в розрахунку на одну особу; кількість малих підприємств на 1000 осіб наявного населення (крім сільськогосподарських); чисельність фізичних осіб — підприємців у розрахунку на 100 осіб населення; роздрібний товарооборот на одну особу; обсяг реалізованих послуг у розрахунку на одну особу; кількість кооперативів з обслуговування на 100 осіб наявного населення; рівень безробіття населення; середня сума витрачених коштів на одного працівника — члена громади (передбачених колективним договором); дохід від підприємницької діяльності на одну фізичну особу — підприємця; дохід від особистого селянського господарства на одну особу; середньомісячна заробітна плата найманих працівників; частка населення із середніми на одну особу витратами за місяць, нижчими від прожиткового мінімуму; середній розмір соціальної допомоги, наданої одній особі; податкові надходження до місцевого бюджету; надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів; надходження плати за оренду комунального майна та приміщень.

Для визначення рівня соціального розвитку сільських територій нами запропоновано такі індикатори: кількість дітей до 18 років у розрахунку на 1000 осіб населення; чисельність молоді (18—30 років) у розрахунку на 1000 осіб населення; природний приріст населення на 1000 осіб населення; чисельність осіб, які виїхали за рік із сільської місцевості; кількість осіб, яким надано медичну допомогу (амбулаторно і під час виїздів бригад швидкої медичної допомоги), на 1000 осіб населення; витрати на невідкладну медичну допомогу на одну особу; захворюваність на інфекційні хвороби та туберкульоз на 1000 осіб населення; смертність дітей у віці до одного року на 1000 народжених; охоплення дітей дитячими дошкільними закладами; чисельність випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які вступили до вищих навчальних закладів; частка населення території, яке має базову або вищу освіту (особи, котрі навчаються у вищих навчальних закладах I—IV рівнів акредитації, отримали освітньо-кваліфікаційний рівень бакалавра, спеціаліста, магістра); кількість закладів клубного типу на один сільський населений пункт; витрати на утримання об'єктів соціально-культурного призначення; оновлення книжкового фонду бібліотек; кількість спортивних споруд на 100 осіб населення; протяжність вуличного освітлення; витрати на озеленення вулиць; введення в експлуатацію житлового фонду на 1000 осіб наявного населення; частка газифікованого, обладнаного водопроводом та каналізацією житлового фонду; кількість зареєстрованих злочинів на 100 осіб наявного населення.

В екологічній сфері, зважаючи на актуальність завдань зі створення механізмів охорони навколишнього природного середовища сільських територій та відшкодування завданих громадам збитків, слід використовувати такі показники: обсяг зворотних вод, скинутих у природні поверхневі водні об'єкти; обсяг викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря; наявність небезпечних відходів; витрати на охорону навколишнього природного середовища; частка фактично сплачених екологічних зборів у загальній сумі пред'явлених.

Запропонована система показників стосується всіх рівнів управління сільськими територіями і охоплює всіх його суб'єктів. Для прикладного використання її необхідна деталізація залежно від специфіки діяльності кожного органу державної влади та місцевого самоврядування.

Названі показники є загальними й орієнтовними. На практиці — при застосуванні на муніципальному рівні — ця система має бути гнучкою, оскільки в Україні 12 тис. сільських рад, діяльність яких охоплює близько 28 тис. сільських населених пунктів, котрі значно відрізняються за якісними характеристиками жителів (віковою структурою, рівнем освіти тощо). Відповідно потреби, мотиви та цілі цих громад також є різними, що підтвердило проведене нами опитування сільських жителів: для молоді першочергове значення мають наявність освітніх закладів та можливість культурного проведення дозвілля, тоді як для більшості осіб похилого віку найважливішою є наявність закладів охорони здоров'я.

Усвідомлення громадою своїх потреб та формування цілей розвитку знаходять відображення у стратегічному плануванні. При цьому для врахування потреб усіх жителів незалежно від майнового стану, віку, соціального статусу, важливою є активна участь населення у процесі планування. Слід також враховувати, що “правила гри” на сільських територіях створюються, з одного боку, на підставі офіційних нормативно-правових актів, а з іншого — під впливом неформальних чинників. Зважаючи на специфіку сільського способу життя, особливо значну роль тут відіграють міжособистісні стосунки, неформальне спілкування. Виникають ситуації, коли директивні, нав'язані зверху рішення селяни не виконують або виконують так, що результат значно відрізняється від очікуваного.

Реалізація біосоціальної концепції можлива лише за умови створення конкурентного середовища. Для цього громади слід порівнювати, що у свою чергу вимагає певної уніфікації систем оцінок на районному та обласному рівнях. Це спричиняє виникнення низки методологічних проблем. Так, складність побудови будь-яких моделей розвитку сільських територій полягає в недостатній повноті або неможливості отримання інформації. Українським законодавством заборонено вимагати від суб'єктів господарювання надання непередбаченої нормативно-правовими актами звітності. Вибір показників ускладнюється тим, що регіони України значно відрізняються за природними й соціально-економічними умовами, тому індикатори мають бути співмірними (у розрахунку або на одну особу, або на площу території), а в решті випадків потрібно використовувати відносні показники.

Іншою методологічною проблемою є порівнянність показників з певним критичним значенням, нижче від якого відбудеться руйнація системи. Це вимагає вироблення мінімальних соціальних стандартів забезпеченості сільського населення послугами об'єктів соціальної інфраструктури, а також гарантій дотримання зазначених стандартів урядом.

Відповідно до міжнародних нормативно-правових актів кожна людина має право на такий життєвий рівень (тобто харчування, одяг, житло, медичний догляд, соціальне обслуговування), який необхідний для підтримання здоров'я і добробуту її та її сім'ї, та право на забезпечення у разі безробіття, інвалідності тощо. У ст. 48 Основного закону

України — Конституції також зазначено, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [16].

На виконання Конституції та з метою визначення механізму реалізації соціальних прав та соціальних гарантій громадян Міністерством праці та соціальної політики України затверджено Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів [17], яким передбачено впровадження державних соціальних стандартів і нормативів у таких сферах: доходи населення; соціальне обслуговування; житлово-комунальне обслуговування; транспортне обслуговування та зв'язок; охорона здоров'я; забезпечення навчальними закладами; обслуговування закладами культури; обслуговування закладами фізичної культури та спорту; побутове обслуговування, торгівля та громадське харчування; соціальна робота з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей.

Як засвідчують проведені нами дослідження, соціальні стандарти, що діють нині в Україні, потребують перегляду. Аналіз та оцінка сучасної ситуації в селах підтверджують, що рівень забезпеченості селян об'єктами соціальної інфраструктури є досить високим і в цілому відповідає чинним нормативам, за винятком медичних закладів, які мають бути в кожному населеному пункті незалежно від чисельності жителів. Але таке становище є не результатом соціально-економічного розвитку, а наслідком скорочення сільського населення.

Отже, запропонована у статті система оцінювання може бути застосована органами державної влади та місцевого самоврядування для прийняття управлінських рішень, прогнозування результатів їх виконання та відповідного контролю. Однак для відродження сільських територій, становлення соціально-трудова відносин та побудови адекватних “правил гри” у громаді необхідно досліджувати інші елементи мотиваційної системи.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Невелєв О.М.* Сталий розвиток регіону: стратегічні напрями та механізми / О.М. Невелєв, Б.М. Данилишин. — К. : ДКПП “Тираж”, 2002. — 128 с.
2. *Антонов В.В.* Методика комплексної оцінки соціально-економічного розвитку області та її адміністративно-територіальних одиниць (на прикладі Дніпропетровської області) / В.В. Антонов, Л.М. Зайцева. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2004. — 36 с.
3. *Соколов Н.А.* Прогнозирование показателей социально-экономического развития региона / Н.А. Соколов. — Сумы : Университет. книга, 2005. — 79 с.
4. *Петкова Л.О.* Економічне зростання в Україні: регіональний вимір / Л.О. Петкова. — Черкаси : ЧДТУ, 2004. — 272 с.
5. *Бутко М.П.* Регіональні особливості економічних трансформацій в передній економіці / М.П. Бутко. — К. : Знання України, 2005. — 476 с.
6. *Герасимчук З.В.* Організаційно-економічний механізм формування та реалізації стратегії розвитку регіону / З.В. Герасимчук, І.В. Вахович. — Луцьк : ЛДТУ, 2002. — 248 с.
7. Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ : постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. № 288 [Електронний ресурс] // Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=288-2009-%EF&check=4/UMfPEGznhhe2s.ZiksBjc7HdlAMsFgkRbI1c>.

8. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс] // Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.
9. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 [Електронний ресурс] // Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>.
10. *Сивограков О.В.* Индикаторы устойчивого развития местного сообщества (Как оценить результаты Местной повестки-21) / О.В. Сивограков. — Минск : Профили, 2008. — 92 с.
11. *Local Agenda 21. Methodological Manual Based on Experiences from Slovakia* / edited by Peter Mederly. — Bratislava, 2004. — 73 p.
12. *Sustainable Development in Germany. Indicator Report 2006.* — Wiesbaden : Federal Statistical Office of Germany, 2007. — 59 p.
13. *Our Community Our Future: A Guide to Local Agenda 21.* — Canberra, 1999. — 188 p.
14. *Sustainable Development Indicators for Sweden — a first set 2001.* — Stockholm : Statistics Sweden : Swedish Environmental Protection Agency, 2001. — 52 p.
15. *Focus on Sustainable Development. Nordic Key Indicators 2006.* — Copenhagen : Nordic Council of Ministers, 2006. — 18 p.
16. Конституція України / Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К. : Парлам. вид-во, 2007. — 64 с.
17. Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів: затверджений наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17 червня 2002 р. № 293 [Електронний ресурс] / Міністерство праці та соціальної політики України. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1152.676.0>.
18. Державна служба статистики України : офіц. сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

*Надійшла до редакції 02.02.2013*

**Морозюк Н.В.** *Методология формирования системы оценки эффективности деятельности органов управления сельскими территориями.*

В статье рассматриваются методологические подходы к оценке эффективности деятельности органов управления сельскими территориями, проанализирован зарубежный и отечественный опыт, предложена система индикаторов развития сельских территорий.

*Ключевые слова:* система мотивации, потребности, сельские территории, управленческая система, система индикаторов

**Morozyuk N.V.** *Methodology of formation the system of evaluating the effectiveness of authorities that govern rural areas.*

The article presents methodological approaches to the evaluation of the efficiency of the activities performed by administrations governing rural areas. Local and international experience is analyzed. The system of indicators that evaluate the level of development of the rural areas is proposed.

*Keywords:* system of motivation, demands and needs, rural areas, the system of governing, the system of indicators