

УДК 352.07

Г. М. МІНАЄВА

## МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО СТАЛОГО РОЗВИТКУ ГРОМАД

*Досліджено шляхи вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування. Проаналізовано умови сталого розвитку територіальних громад. Визначено основні механізми для підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** сталий розвиток, територіальна громада, місцеве самоврядування, інформаційні технології, стратегічне планування, програмно-цільовий бюджет.

*Studied ways to improve the performance of local governments. The conditions for the sustainable development of territorial communities. The main mechanisms to improve the efficiency of activity of bodies of local self-government.*

**Key words:** Sustainable development, territorial community, local government, Information Technology, strategic planning, program-target budget.

У сучасних умовах в Україні набуває актуальності проблема нової концепції розвитку держави, зокрема місцевого самоврядування, яке є центром соціально-економічного, політичного та культурного життя і, водночас, концентрування усіх суперечностей і проблем суспільства в цілому. Наявність значного кола проблем у розвитку територіальних утворень потребує від органів влади використовувати нові механізми, методи та підходи до управління, пов'язані із забезпеченням сталого розвитку, та переходити на технології, які базуються на європейських традиціях управління та новітніх практиках. Формування нової моделі розвитку суспільства, яка б одночасно забезпечувала стале економічне зростання та покращення або, принаймні, збереження навколишнього середовища, сьогодні є досить актуальним. Від успішного розвитку самоврядування значною мірою залежить майбутнє Української держави, її місце у світовій культурі і цивілізації та, найголовніше, якість життя населення.

У цьому контексті роль місцевого самоврядування на сьогодні продовжує сприйматися як засіб залучення населення до управління державними справами та сталого розвитку країни.

Темі сталого розвитку територіальних громад та підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування приділяли увагу такі науковці, як В. Бабаєв, М. Баймуратов, О. Батанов, А. Бондаренко, І. Дробот, О. Кравченко, М. Лахижа, Т. Маматова, В. Мамонова, Н. Нижник, З. Перун, В. Полтавець, О. Попов, О. Романюк, І. Ступницький, Ю. Шаров, І. Шуляр та ін.

Для успішної реалізації ідеї сталого розвитку актуальним залишається розвиток місцевого самоврядування, оскільки сталий розвиток включає в себе тісний взаємозв'язок усіх секторів суспільного життя, що є важким при

централізованому, галузевому управлінні. Саме на рівні територіальної громади проблеми порушення соціальної, архітектурної, економічної, ресурсної та економічної рівноваги можуть знайти конструктивне цілісне рішення в стратегіях розвитку, що реалізуються. Розроблення чітких напрямків взаємодії з місцевою громадою шляхом ефективного управління наявними ресурсами, персоналом та інформацією – це ті питання, що потребують удосконалення сьогодні.

Метою даної статті є обґрунтування механізмів удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління малими містами для забезпечення сталого розвитку громад.

Ефективне управління сприяє поліпшенню ділового та інвестиційного клімату і значно підвищує рівень довіри закордонних інвесторів і партнерів. Разом із тим, згідно з експертними прогнозами багатьох західних аналітиків, у найближчі роки суттєвих поліпшень системи управління на рівні міст, сіл в Україні не очікується. Така занепокоєність має досить вагомий підстави. Темпи змін в органах місцевого самоврядування поки що відстають від загальної динаміки змін у країні.

Саме тому основними напрямками реформування та вдосконалення системи управління місцевими громадами в сучасних умовах є впровадження новітніх технологій управління і підготовка нового покоління управлінців. Актуальним сьогодні залишається поєднання довгострокового бачення і конкретності негайних дій для вирішення проблем розвитку кожної територіальної громади України. Тому комплексний підхід до управління місцевими процесами найбільш адекватно відповідає сучасним вимогам. Це багаторівнева система заходів, спрямована на ефективну організацію, аналіз, діагностику і прогнозування різноманітних видів діяльності на території конкретної територіальної громади, з раціональним використанням людського, матеріально-технічного, природно-ресурсного потенціалів і забезпеченням охорони довкілля і добробуту населення [2].

Відсутність суттєвих змін в організації діяльності місцевого самоврядування призводить, з одного боку, до неможливості публічної адміністрації на місцях надавати якісні послуги громадянам та бізнесу, а з іншого – до неефективності реалізації рішень центральних органів виконавчої влади.

На законодавчому рівні дотепер немає зафіксованого розмежування повноважень і обов'язків органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, що також призводить на всіх рівнях влади до ускладнення процесу державного управління соціально-економічним розвитком територій, зокрема малих міст. Досягнення головної мети державної політики регіонального та місцевого розвитку – підвищення якості життя населення – залежить не тільки від державних пріоритетів, нормативно-правового забезпечення й контролю їхнього дотримання, а й від цілої низки факторів, що впливають на перебіг її реалізації: достатнього фінансування, кадрового забезпечення, поінформованості населення тощо.

Ці фактори впливу діють на всіх рівнях управління: державному, регіональному та місцевому. Також слід відзначити: що слабший об'єкт управління, то сильніший негативний вплив з боку об'єктивних і суб'єктивних факторів він отримує. Наприклад, малі міста, як найбільше вразлива категорія територіально-адміністративних одиниць України, максимально залежні від досконалості

нормативно-правової бази, пріоритетності державної регіональної політики, ефективності механізмів її реалізації та ефективності функціонування регіональних і місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування [10].

Для кожного керівника малого міста чи іншої територіальної спільноти важливим є створення всіх умов для збалансованого функціонування й розвитку наявної інфраструктури. У світі сталий розвиток визначається як загальна концепція стосовно необхідності встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їхню потребу в безпечному і здоровому довкіллі. За визначенням Комісії ООН зі сталого розвитку, його мета – задовольняти потреби сучасного суспільства, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби [4].

Щоб досягти цього, необхідні дієві механізми для підвищення ефективності управління: стратегічне планування, запровадження системи управління якістю в органах місцевого самоврядування, формування бюджету з використанням програмно-цільового методу та ін. Тобто адаптовані європейські системи управління повинні нині стати пріоритетним засобом вдосконалення наявних систем менеджменту і в муніципальних утвореннях, і в сільських, селищних громадах для переходу від стратегії економічного зростання до стратегії сталого розвитку.

Застосування наукових підходів до визначення концептуальних засад розвитку конкретної території, стратегічних напрямків, що мають на меті виправдати очікування територіальної громади, є першим кроком до створення умов для сталого розвитку. Розроблення стратегічних планів розвитку має окреслити передбачуване майбутнє та конкретні напрямки дій на найближче десятиріччя [11].

Виходячи з необхідності вирішення специфічних проблем, притаманних українським містам, та на основі аналізу досвіду концептуального стратегічного управління міст Європи можна стверджувати, що стратегічне планування є одним із механізмів досягнення сталого розвитку території. Воно характеризується формуванням бачення майбутнього, визначенням головної мети та пріоритетних напрямків, реалізація яких зможе привести до досягнення мети, являючи собою розроблення цілої низки планів та завдань з їхнього виконання [5].

Ефективне місцеве самоврядування можливе лише за умови, що буде створено також механізми особистої участі населення в самоврядуванні й контролі діяльності сформованих представницьких і виконавчих органів управління. Досить ефективним є застосування партнерського підходу до формування стратегій розвитку, де основними суб'єктами є громада та влада, а також залучення мешканців до моніторингу реалізації стратегічного плану через створення доступного інформаційного порталу, наприклад через мережу Інтернет. Даний підхід забезпечить розуміння, причетність до прийнятих рішень, а також розподіл відповідальності в разі невдач.

У 2001 р. на виконання Указу Президента України щодо визначення ефективних механізмів залучення громадськості до процесів формування й реалізації державної політики, підготовки і прийняття проектів законів, інших нормативно-правових актів та рішень органів державної влади, оцінки діяльності

цих органів щодо виконання прийнятих рішень Кабінетом Міністрів України розроблений порядок участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [8], в якому констатовано, що оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом упровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються в державі [9].

Механізм використання інформаційних технологій для участі громадськості у формуванні місцевої політики може реалізовуватись через усвідомлення громадської думки (це критерій оцінки ефективності діяльності державних або місцевих органів влади, з'ясування громадської реакції, своєрідне зондування громадських настроїв перед впровадженням певної конструктивно-реформаторської програми в контексті реалізації конкретної управлінської технології); інтернет-конференції (процес інтерактивного обговорення в мережі Інтернет питань, які мають вплив на всі верстви населення, та залучення громадян до обговорення питань без відриву від робочого місця (персонального комп'ютера)); дослідження (процес збору інформації та думок – запитальники, комп'ютерне голосування, обговорення на форумі чи телефонні опитування; такі пропозиції та зауваження можуть подаватися в письмовій формі, електронною поштою, через Інтернет, засоби масової інформації) [3].

Громадськість при цьому не є пасивною, у неї є всі можливості “зворотного впливу” на організацію; до того ж, організація повинна прагнути до налагодження постійного контакту з громадськістю. Зрештою, мета організації – сформувати “свою” громадськість, тобто максимально лояльну до себе цільову групу споживачів продукції, послуг організації. Досягти постійної прихильності громадськості можна лише тоді, коли аудиторія проймається до організації пошаною і довірою, які потрібно завойовувати. Шлях до них лежить не через адміністративні дії системи управління, а через формування комунікації з громадськістю, використання механізмів комунікаційного менеджменту [1].

Продовжує залишатися проблемою сталого розвитку місцевого самоврядування в Україні і обмеженість фінансових ресурсів, які не повною мірою забезпечують виконання як власних, так і делегованих повноважень. При традиційній практиці формування бюджетів увага часто зосереджується саме на ресурсній частині виробничої функції державного сектора, і часто мало уваги приділяється одержуваним результатам. При цьому механізм формування бюджету з використанням програмно-цільового методу передбачає зовсім інший підхід, особливістю якого є те, що процес починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти місцевому самоврядуванню, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси слід використати для досягнення цих результатів. Результати в цій системі – це те, чого організація має намір досягти, або цілі, яких вона досягає, здійснюючи певні заходи. Складання бюджетних програм із визначенням конкретних цілей та завдань передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають бути спрямовані саме на ці цілі, які, у свою чергу, відповідають пріоритетним напрямкам розвитку міста, стратегічним цілям територіальної

громади. Нинішнє планування бюджету на один рік стримує ефективне управління бюджетом та прийняття стратегічних рішень щодо розвитку як окремого міста, так і держави в цілому. А зміна механізму формування бюджету за програмно-цільовими методиками забезпечує його планування на середньострокову перспективу та перехід від контролю цільового використання бюджетних коштів до контролю фактичних результатів наданих бюджетних послуг громадянам.

Наслідком такого підходу є створення системи звітування та оцінки роботи, яка забезпечує вищий рівень прозорості ухвалення рішень у місцевому секторі. При використанні даного механізму можна отримати чіткішу картину того, що робить головний розпорядник бюджетних коштів і для чого він узагалі існує, чого прагне досягти, в який спосіб намагається це здійснювати і, зрештою, наскільки успішно він це здійснює. Чіткість та конкретність бачення перспектив розвитку сприяють створенню такого клімату для розроблення політики, в якому стає можливим приймати більш раціональні фінансові рішення стосовно рівня та складу видатків бюджету [7].

Отже, механізм формування бюджету з використанням програмно-цільових методик має такі переваги:

1) забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі та завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю результатів виконання бюджетних програм;

2) забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

3) упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування й виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм;

4) посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм визначеній законодавчо меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їхнього виконання;

5) підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів [7].

Для забезпечення сталого розвитку території місцева влада повинна усвідомлювати не тільки власний рівень розвитку, здатність керувати процесами, а й спиратись на наукові засади у впровадженні механізмів ефективної діяльності. При цьому управлінські процеси мають бути зрозумілими, прозорими та зручними як для членів територіальної громади, так і для посадових осіб. У зв'язку з цим зараз актуалізуються питання створення системи управління якістю саме у владних органах, у тому числі в органах місцевого самоврядування [6].

Отже, підтримка сталого розвитку територіальних громад реалізується органами місцевого самоврядування через використання різноманітних механізмів (стратегічного планування, інформаційних технологій для активної участі

громадськості в управлінні місцевими справами, формування бюджету з використанням програмно-цільового методу, запровадження системи управління якістю на основі міжнародних стандартів ISO тощо), що забезпечують покращення ефективності діяльності місцевої влади.

Література:

1. *Бондаренко А.* Інформаційні технології як механізм взаємодії органів влади з громадськістю / А. Бондаренко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (1). – С. 110–115.

2. *Васильєва О. І.* Актуальні питання вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування / О. І. Васильєва. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu/2008\\_2/doc/3/01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2008_2/doc/3/01.pdf)

3. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1378. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

4. *Дробот І.* Сутнісні ознаки самодостатньої територіальної громади в умовах сталого розвитку суспільства: понятійно-термінологічний аспект / І. Дробот, І. Шуляр. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu\\_o/2009\\_1/R\\_4/Drobot.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_4/Drobot.pdf)

5. *Мамонова В.* Методологія управління територіальним розвитком : [монографія] / В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.

6. *Новіков В. М.* Системи управління якістю в органах влади – дієвий інструмент підвищення конкурентоспроможності країни / В. М. Новіков, О. А. Никитюк. – Режим доступу : [http://www.euroacademia.com.ua/attachment.php?owner\\_id=44&name=QualControlSyst\\_in\\_Government.html](http://www.euroacademia.com.ua/attachment.php?owner_id=44&name=QualControlSyst_in_Government.html)

7. *Перун З. В.* Програмно-цільовий метод формування бюджету / З. В. Перун, О. І. Романюк, Н. Н. Товста та ін. – К. : УНІСЕРВ. – 2002. – 131 с.

8. Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 17 трав. 2001 р. № 325/2001. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

9. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 4 січ. 2002 р. № 3. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

10. *Пушкарєва Н.* Модель впливу діяльності державних органів влади на ефективність соціально-економічного розвитку малих міст. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu\\_o/2009\\_1/R\\_4/Pushkareva.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_4/Pushkareva.pdf)

11. *Розенберг Г. С.* Мифы и реальность устойчивого развития / Г. С. Розенберг, С. А. Черникова, Г. П. Краснощеков и др. // Проблемы прогнозирования. – 2000. – № 2. – С. 133–134.

*Надійшла до редколегії 14.04.2011 р.*