

*В. Г. СИСОСВА*

**КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ  
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Удосконалено методичні підходи до оцінювання ефективності взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління як інституту в рамках державного управління. Здійснено адаптацію методики функціонального огляду до оцінки ефективності взаємодії обох гілок влади на місцях. Наведено результати анкетування представників місцевого самоврядування з питань, що стосуються проблем у взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, ефективність взаємодії гілок влади, критерій ефективності, функціональний огляд.

*The methodological approaches to evaluating the effectiveness of interaction between local governments and government as institute within government have been improved. The adaptation methods of functional review to estimation of effectiveness of the interaction of the two branches of power has been accomplished. The results of survey of local government on issues relating to problems in the interaction between local authorities and government have been published.*

**Key words:** local government, the effectiveness of interaction between branches of public authority, performance criterion, functional review.

Налагодження ефективної взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування є однією з найважливіших задач розвитку публічної влади в Україні. Однак будь-які управлінські впливи на процеси співпраці між двома гілками влади на місцевому рівні потребують оцінки ефективності. Без цього неможливо забезпечити зворотній зв’язок у процесі державного управління. Оцінка ефективності взаємодії двох гілок публічної влади має важливе значення в державному управлінні, оскільки надає можливість виявити основні проблеми та визначити напрями оптимізації для досягнення найкращого результату.

У той же час ефективність взаємодії місцевого самоврядування з органами державного управління є досить складною і маловивченою проблемою. Частково це пояснюється складністю та багатоаспектністю самого процесу взаємодії між двома гілками влади на місцях, частково – певною “методичною” невизначеністю сутності поняття “ефективність” у державному управлінні.

На сьогодні серед науковців існує певна єдність думок щодо сутності та комплексності поняття “ефективність” у державному управлінні, однак науковці

виокремлюють різні складові ефективності. Так, Г. Атаманчук поділяє ефективність у державному управлінні на три рівні: 1) загальна соціальна ефективність (результативність системи державного управління в цілому); 2) спеціальна соціальна ефективність (окрім блоків керуючої системи); 3) конкретна соціальна ефективність (ефективність конкретних органів чи посадових осіб) [1, с. 480–502]. Такий підхід у цілому прийнятний, однак стосовно взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування досить складно визначити загальну та спеціальну соціальну ефективність. У той же час ефективність конкретних посадових осіб дійсно є важливим аспектом взаємодії між двома гілками влади.

П. Епштейн виокремлює два аспекти ефективності: 1) технічний (технічна ефективність (досягнення цілей); 2) економічний (економічна ефективність (відношення затрачених ресурсів до обсягу наданих послуг органами публічної влади) [12, с. 229]. У даному підході важливим є виокремлення ступеня досягнення цілей як окремого аспекту ефективності. Однак цілком ймовірна ситуація, коли цілі будуть установлені невисокого рівня. У такому разі вони легко можуть бути досягнуті, що зумовить формально високу оцінку технічного аспекту ефективності. Практична цінність такої оцінки буде низькою.

Г. Новосьолова виокремлює два аспекти ефективності в державному управлінні: 1) ефективність певного інституту в рамках державного управління; 2) ефективність органу публічної влади [6].

Уважаємо, що для оцінки взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління найбільш доцільно використовувати третій з вищепереліченого переліку складових ефективностей. Така позиція обґрунтovується таким:

– по-перше, взаємодія обох гілок влади на місцевому рівні є інститутом, який є складовою більш широкого інституту державного управління і реалізується в багатьох інституційних формах (звітність, реалізації спільних проектів, делегування повноважень, складання бюджетів тощо). Інституційні форми взаємодії між органами державного управління та органів місцевого самоврядування поділяються: за способом організації взаємодії на структуровані та неструктуронані; за ступенем активності учасників на форми взаємодії де активною стороною виступають органи державного управління; на форми взаємодії, де активною стороною виступає місцеве самоврядування; на форми взаємодії, де обидві сторони активні; за тривалістю – на постійні і тимчасові [4, с. 10–181];

– по-друге, зі змісту технічної ефективності (підхід П. Епштейна) та загальної соціальної ефективності (підхід Г. Атаманчука) можна зробити висновок, що вони входять до змісту ефективності інституту в рамках державного управління;

– по-третє, загальні результати (цілі) можуть бути досягнуті і за рахунок інших чинників, ніж взаємодія обох гілок влади на місцях. Тому ефективність взаємодії між ними як інституту має бути доповнена оцінкою ефективності діяльності певного органу (наприклад, місцевого самоврядування) із забезпечення взаємодії з іншою гілкою місцевої влади за результатами як наслідком такої взаємодії.

Тому метою статті є розробка методичних підходів до оцінки ефективності взаємодії між органами державного управління та органами місцевого самоврядування, які враховували б одночасно і багатоаспектність зазначеного процесу взаємодії, і складність поняття “ефективність” стосовно діяльності органів публічної влади.

Згідно із загальноприйнятими підходами до оцінки ефективності певного процесу або системи можна сформувати таку послідовність дій:

- 1) відбір головного критерію та допоміжних критеріїв ефективності;
- 2) формування системи показників та інтегрального (узагальнюючого показника), за допомогою яких можна визначити ступінь відповідності певного процесу обраним критеріям;
- 3) формування масиву даних (інформації), на основі якого буде здійснюватися оцінка;
- 4) розрахунок показників та інтегрального показника. Співвіднесення отриманих результатів відповідності критерію;
- 5) виявлення проблемних місць і розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності процесу [2; 7; 8; 11].

С. Семенко зазначає, що “у випадку оцінки ефективності державного управління встановити загальновикористовані критерії є дуже складно” [9]. Критерії ефективності, на думку Г. Атаманчука, яку ми підтримуємо, становлять ознаки, грани, сторони, прояви управління, через аналіз яких можна встановити якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [1, с. 480]. На його думку, ефективність місцевого самоврядування, насамперед, розкривається через загальну соціальну ефективність, критеріями якої є ступінь відповідності результатів діяльності параметрам, закріпленим юридично; законність рішень і дій; реальність управлінського впливу (спроможність вирішувати проблеми громади); змістовність управлінських рішень; обсяги взаємодії з громадськістю; ступінь забезпечення державного престижу; ступінь правдивості та доцільноті інформації, що надається органом місцевого самоврядування; моральність [1, с. 493–496].

Заслуговує на увагу думка О. Фролова, що взаємодія місцевого самоврядування та органів державного управління “здійснюється заради досягнення спільної мети – підвищення рівня і якості життя населення кожного муніципального утворення і регіону в цілому” [9]. Даний критерій може бути сформульовано таким чином: чим більше підвищується рівень та якість життя населення, тим більш ефективною є взаємодія між місцевим самоврядуванням та органами державного управління як інституту в рамках державного управління.

Але для прийняття в якості узагальнюючого критерію динаміки рівня та якості життя населення найперше виникає проблема відсутності загальноприйнятого показника, за зміною якого її можна визначити. Як правило, використовуються різні показники, або ж набори показників (ВВП на одного жителя, кількість злочинів на рік на 1000 жителів та ін.) [6].

Однак навіть якщо обрати один чи декілька показників, для оцінки динаміки рівня життя населення області, району чи окремої територіальної громади, отримані оцінки є надто загальними, вони не надають змогу виокремити ефективність взаємодії обох гілок влади. Щоб оцінити саме ефективність взаємодії між зазначеними органами місцевої влади, необхідно застосування інших підходів.

У даному випадку заслуговує на увага така методика, як функціональний огляд (functional review), яка останнім часом набула поширення в міжнародній практиці оцінки ефективності діяльності державних органів [5]. Вона з певною модифікацією може бути застосованою і до оцінювання ефективності взаємодії місцевого самоврядування, і до органів державного управління.

Відповідно до зазначененої методики виокремимо основні функції, ефективність виконання яких у зазначеному процесі буде оцінюватися за основними чотирма напрямами (у стандартній методиці, де оцінюється діяльність органів державного управління, виокремлюється п'ять напрямів).

1. Стратегічний. Основні функції: планування, нормотворча діяльність, аналіз і оцінка ефективності економічної політики, прогнозування, укладення контрактів з приватним і громадським секторами на виконання (або співвиконання) певних економічних програм.

2. Координація, нагляд і контроль. Основні функції: координація відносин, контроль, сприяння досягненні визначених цілей.

3. Послуги. Основна функція: делегування повноважень.

4. Фінансово-організаційне забезпечення. Основні функції: управління фінансовою діяльністю і персоналом, інформаційна підтримка.

Отже, проаналізуємо ефективність виконання вищепереліканих функцій у процесі взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Для цього скористаємося результатами анкетування представників органів місцевого самоврядування Рівненської області, яке було здійснено автором у вересні 2013 р. Анкетування проводилося шляхом розсылання анкети електронною поштою на контактні електронні адреси, які розміщені на сайті Рівненської обласної ради [3] та на сайтах районних рад. Усього було розіслано 161 анкету на електронні адреси сільських, районних, міських рад, відсоток заповнених і надісланих у відповідь анкет становив 14,9 %.

Аналізуючи перший з вищепереліканих напрямів (стратегічний), потрібно відзначити, що ініціатива при складанні планів розвитку районів та області належить державним адміністраціям. На це вказує низький рівень обізнаності представників виконавчих органів місцевого самоврядування з планами розвитку територій (рис. 1).

Згідно з рис. 1, можна зробити висновок, що частка респондентів, які вважають, що вони добре обізнані з планами розвитку територій, дуже низька (13,6 %). Такий низький рівень обізнаності щодо планів вказує, що їх розробка здійснювалася без активної участі місцевого самоврядування, тобто за межами інституту взаємодії двох гілок місцевої влади. Лише 12,5 % респондентів

зазначають, що пропозиції місцевих рад враховувалися при розробці програм соціально-економічного розвитку. Більшість респондентів вказує, що пропозиції місцевого самоврядування ігнорувалися при розробці та затвердженні програм або ж взагалі програми розроблялися без участі місцевих рад.

Таким чином, взаємодія місцевого самоврядування та органів державного управління у стратегічному напрямку має низьку ефективність.

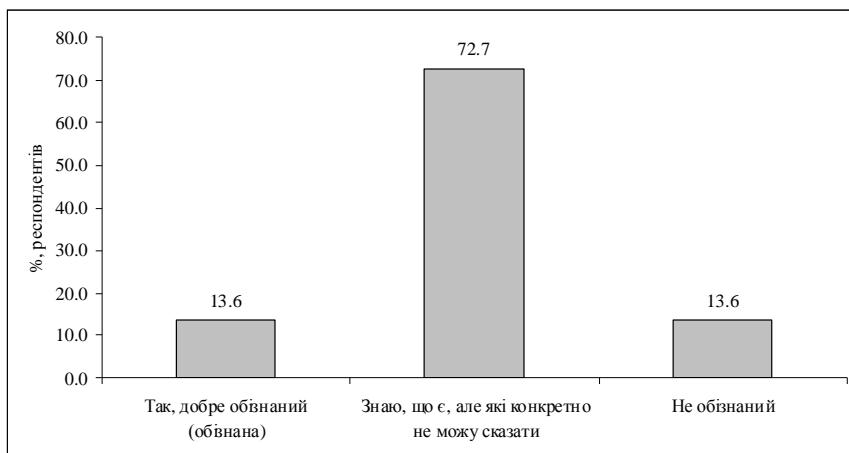


Рис. 1. Рівень обізнаності представників виконавчих органів місцевого самоврядування Рівненської області з планами розвитку територій

Проаналізуємо тепер другий набір функцій (координація, нагляд і контроль). Щодо координації, то існує певна асиметрія, суть якої – в надмірному втручанні органів державної влади в діяльність місцевого самоврядування. Виходячи з того, що значна частка респондентів зазначила обов'язковість виконання всіх розпоряджень голови районної держадміністрації (33 %), то в області досить поширений авторитарний стиль взаємовідносин між двома гілками влади, за якого органи місцевого самоврядування розглядаються як підлеглі районним державним адміністраціям. Таким чином, координація діяльності замінюється фактично прямими підпорядкуванням місцевого самоврядування органам державного управління у практичній діяльності, що суперечить Конституції України та нормам Закону України “Про місцеве самоврядування”. Отже, оцінка взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління за функціональним блоком “Координація, нагляд і контроль” не може бути позитивною.

Аналізуючи наступний функціональний блок “Послуги”, доцільно відзначити не лише проблеми з невизначеністю делегування повноважень між двома гілками влади, але й неспроможність місцевого самоврядування в багатьох

випадках ефективно виконати делеговані повноваження через відсутність відповідного фінансового забезпечення. Результатом взаємодії місцевого самоврядування з органами державного управління в даному блоці має бути такий розподіл повноважень, який би забезпечував найбільш ефективне надання послуг з боку обох гілок влади населенню. Проте, як уже зазначалося вище, відсутнє навіть розуміння, які повноваження делеговані місцевому самоврядуванню (а отже, й розуміння, якими послугами мають забезпечувати місцеві ради населення) і делеговані повноваження в зворотному напрямі. Однак певний (хоч і обмежений) набір соціальних послуг за рахунок взаємодії обох гілок влади на місцях надається. Тому ефективність взаємодії за даним функціональним блоком логічно визначити як частково позитивну.

Проаналізуємо останній з наведеної вище переліку функціональних блоків (фінансово-організаційне забезпечення). Спочатку потрібно зазначити існування системної проблеми у формуванні місцевих бюджетів – значний обсяг централізованого перерозподілу коштів. У силу того, що ініціатива розробки місцевих бюджетів належить органам державного управління, місцеве самоврядування має досить обмежений вплив на даний процес. Як і у випадку з плануванням, участь у даному процесі місцевого самоврядування є формальною.

Результати анкетування представників місцевого самоврядування області взагалі вказують на недостатню інформаційну взаємодію між двома гілками влади нам місцевому рівні (рис. 2).

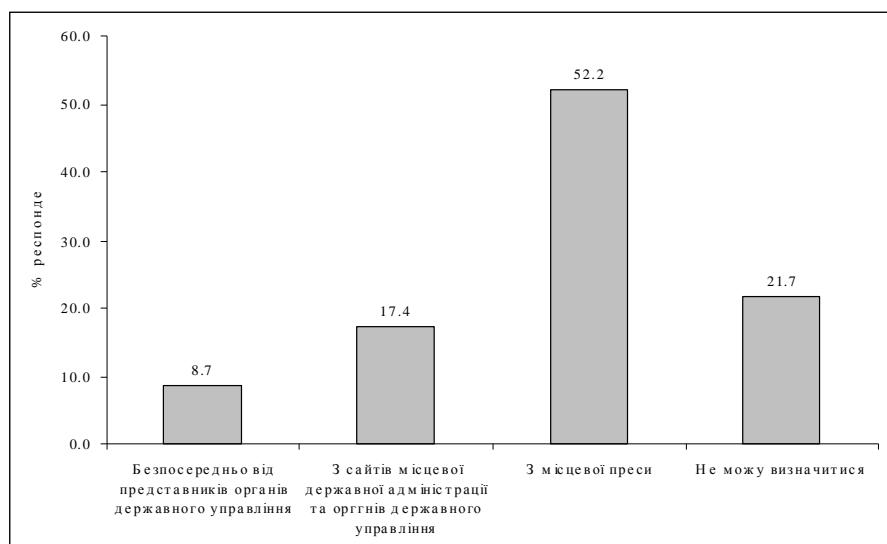


Рис. 2. Головні джерела отримання інформації щодо діяльності місцевих органів державного управління

Безпосереднє спілкування з представниками органів управління (враховуючи всі форми комунікацій, а не лише в рамках звітності) не відіграє суттєвої ролі в поінформованості представників місцевого самоврядування щодо діяльності органів державного управління районного та обласного масштабу. Основна інформація отримується з місцевої преси і частково з сайтів районних держадміністрацій. Отже, можна зробити висновок, що система звітності не виконує не лише функцію зворотного зв’язку, але й інформаційну функцію в діяльності органів публічної влади. Тому логічно оцінити взаємодію обох гілок місцевої влади в аналізованому функціональному блокі як негативну.

Отже, як загальний підсумок, результати функціонального огляду взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління в Рівненській області наведено в таблиці.

Таблиця

Результати функціонального огляду взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління в Рівненській області

Функціональний блок	Оцінка ефективності	Основні проблеми
Стратегічний	Негативна	Виключеність з процесу планування місцевого самоврядування
Координація, нагляд і контроль	Негативна	Авторитарний стиль взаємовідносин з боку органів державного управління; надмірне втручання в роботу місцевого самоврядування з боку виконавчої влади
Послуги	Частково-позитивна	Неврегульованість делегування повноважень
Фінансово-організаційне забезпечення	Негативна	Недостатнє інформаційне забезпечення; обмежена роль місцевого самоврядування у складанні місцевих бюджетів; Недостатня співпраця в роботі з громадськістю

У цілому проведена оцінка взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади дозволяє зробити висновок щодо її низької ефективності. Даний висновок базується на результатах функціонального огляду, за результатами яких ефективність даного процесу оцінена негативно по трьом з чотирьох основних функціональних блоків.

Отже, ефективність взаємодії двох гілок публічної влади на місцевому рівні в Рівненській області як інституту в рамках державного управління є низькою.

Така оцінка базується на результатах виконання основних блоків функцій взаємодії обох гілок влади на місцях, для чого було здійснено відповідну адаптацію методики функціонального огляду та проведено анкетування представників місцевого самоврядування області. Застосування методики функціонального огляду виявило, що виконання трьох блоків функцій (стратегічний, координація контролю, фінансово-організаційне забезпечення) у процесі взаємодії органів державного управління та

органів місцевого самоврядування в Рівненській області не забезпечується (негативна оцінка), і лише один функціональний блок (послуги) виконується частково.

Основні виявлені проблеми, що зумовлюють низьку ефективність обох гілок публічної влади в області – виключеність з процесу планування місцевого самоврядування; авторитарний стиль взаємовідносин з боку органів державного управління; надмірне втручання в роботу місцевого самоврядування з боку виконавчої влади; неврегульованість делегування повноважень; обмежена роль місцевого самоврядування у складанні місцевих бюджетів; недостатня співпраця у роботі з громадськістю; недостатнє інформаційне забезпечення місцевого самоврядування щодо діяльності органів державного управління – на відповідному рівні.

Таким чином, для підвищення ефективності взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління в області необхідно вирішити низку вищенаведених проблем. Конкретні шляхи їх вирішення і становлять перспективи подальших наукових розвідок у даному напрямі.

### **Література:**

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-изд., доп. – М. : Омега-Л, 2005. – 579 с.
2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Еверт Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. – К. : Всеукріто, 2003. – 350 с.
3. Довідник сільських, селищних, міських, районних рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblrada.rv.ua>.
4. Космина И. А. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления / И. А. Космина // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2008. – № 80. – С. 178–181.
5. Маннінг Н. Функціональний огляд, як аналітична методика оцінки ефективності управлінської діяльності : доповідь / Н. Маннінга і Н. Парісона // “Модернізація федеральної державної служби. Методика проведення функціональних оглядів” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua>.
6. Новосьолова Г. Ефективність функціонування органу державного управління / Г. Новосьолова // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://archive.nbuvg.gov.ua>.
7. Приходченко Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика / Л. Приходченко // Державне будівництво [Електронне наукове фахове видання ХарПІ НАДУ], 2009. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://archive.nbuvg.gov.ua>.
8. Приходченко Л. Щодо сутності поняття “ефективність” в системі демократичного врядування / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного

управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Вип. 3 (31). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 57–65.

9. Семенко С. В. Критерії оцінки ефективності державного управління економічною безпекою у сфері контролю за якістю товарів, робіт та послуг / С. В. Семенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – №3. – Режим доступу : <http://archive.nbuvgov.ua>.

10. Фролов О. Роль державних органів у забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи розвитку [Електронний ресурс] / О. Фролов // Інфопреса. – Режим доступу : <http://www.info-pressa.com>.

11. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

12. Эпштейн П. Измерение результатов деятельности в государственном секторе / П. Эпштейн // Эффективность государственного управления ; ред. М. Хользер ; пер. с англ. С. Батчиков, С. Батчиков (ред.). М., 2010. – С. 197–220.

*Надійшла до редколегії 15.05.2014 р.*

УДК 352.07

Л. М. СМОЛОВА

**ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ  
ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ**

*Здійснено комплексний аналіз законодавства у сфері місцевого самоврядування в незалежній Україні в частині регулювання інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. Розроблено періодизацію інституціалізації цього інституту.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, інституціалізація, відповідальність, представницький орган, рада, депутат.

*The comprehensive analysis of the legislation in the area of local government in independent Ukraine with regard to control of the responsibility institution of local representative bodies has been conducted. Periodization of institutionalization of this institution has been developed.*

**Key words:** local government, institutionalization, responsibility, representative body, council, deputy.

Місцеве самоврядування є важливим чинником демократичного розвитку будь-якої країни та обов'язковим елементом місцевої демократії. Закон України