

А. А. ГЕНОВА

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИЧНОГО ПІДХОДУ ДО ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено існуючі підходи до оцінки результативності діяльності місцевого самоврядування, запропоновано заходи з удосконалення методичного підходу до її оцінки.

Ключові слова: сталий розвиток, місцеве самоврядування, ефективність, результативність, індикатори сталого розвитку.

The article is a study of the existing approaches to assess the effectiveness of local government, the proposed measures for improving the methodological approach to assess the effectiveness of local government.

Key words: sustainable development, local government, efficiency, effectiveness, indicators of sustainable development.

Сталий розвиток території досягається за умови активної участі органів місцевого самоврядування у процесі розвитку як території та суспільства в цілому так і кожної людини. Результативність та ефективність діяльності органів місцевого самоврядування полягає в рівні розвитку території. У сучасних умовах складним та не вирішеним залишається питання якості й, особливо, кількісної оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки неможливо забезпечити стійкий розвиток території без чітко визначеної методики оцінки діяльності органів місцевого самоврядування.

Дослідженню, аналізу та удосконаленню існуючих підходів до оцінки роботи органів місцевого самоврядування присвячені дослідження таких вітчизняних вчених, як В. Ткачук, О. Бабінова, Д. Сухінін, О. Прокопенко, В. Михайлюк.

Мета статті полягає у дослідженні основних підходів до оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, а також в подальшому удосконаленні існуючої в Україні методики оцінки діяльності органів місцевого самоврядування.

Забезпечення стійкого розвитку територій не можливо без наявності чітко визначених підходів до оцінки діяльності органів місцевого самоврядування. Оцінюючу діяльність органів місцевого самоврядування необхідно чітко розмежувати поняття ефективність та результативність.

Визначення понять “результативність” та “ефективність” затверджено в ДСТУ ISO 9000:2007, де результативність (effectiveness) визначається як ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих

результатів, а ефективність (efficiency) – це співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами [1].

У ході дослідження з'ясовано, що в Україні існує декілька підходів до оцінки діяльності органів місцевого самоврядування:

1. Оцінка результативності діяльності органів місцевого самоврядування шляхом ефективності сталого розвитку.

2. Оцінка результативності діяльності органів місцевого самоврядування за допомогою Методики.

1. Оцінки результативності діяльності органів місцевого самоврядування шляхом ефективності сталого розвитку. Сутність цього підходу полягає в тому, що критерієм оцінки діяльності органів місцевого самоврядування є сталий розвиток території.

В Україні основним документом, що регламентує процес сталого розвитку є “Концепція сталого розвитку населених пунктів”, ухвалена відповідною постановою Верховної Ради України від 24.12.1999 р. Її головна мета – забезпечення виходу з кризи й створення умов для сталого розвитку населених пунктів. Концепція сталого розвитку населених пунктів визначає основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові та економічні шляхи їх реалізації. Концепцію розроблено на засадах Конституції України стосовно адміністративно-територіального устрою України, повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прав громадян з урахуванням Концепції державної житлової політики, Концепції державної промислової політики, Концепції соціального забезпечення населення України, а також відповідно до законодавства і з урахуванням умов соціально-економічного розвитку, історичних, санітарно-гігієнічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей регіонів України [5].

Індикатори сталого розвитку (лат. indicator – показник) – це певні, доступні для спостереження та вимірювання, характеристики, нормативи і умови, які дозволяють робити висновки про стан та зміни сталого розвитку Групи індикаторів, що адаптовані для України наведено в таблиці.

Більш продуктивною є позиція тих фахівців, які вирізняють наступні критерії ефективності діяльності органів місцевого самоврядування:

– економічний ефект, який визначається збільшенням обсягу виробництва продукції підприємствами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, розширенням її асортименту, поліпшенням структури міської економіки;

– соціальний ефект, що досягається підвищенням реальних доходів населення, зменшенням диференціації доходів між різними соціальними групами, підвищенням рівня зайнятості працездатного населення та ін.;

– екологічний ефект, який дає зниження концентрації шкідливих речовин у повітряному й водному середовищі, зменшення рівня шуму тощо [2].

Індикатори сталого розвитку території

ЕКОНОМІЧНІ ІНДИКАТОРИ			СОЦІАЛЬНІ ІНДИКАТОРИ			ЕКОЛОГІЧНІ ІНДИКАТОРИ		
Виробничо-економічні	Середньорічні темпи приросту обсягів виробництва валової доданої вартості (ВДВ)	<i>Відображають узагальнені техніко-економічні результати і тенденції господарського комплексу території, виявляють потенційні загрози в її сфері</i>	Життєвого рівня населення	Грошові доходи на душу населення	<i>характеризують номінальні та реальні доходи населення, рівень його добробуту</i>	Екологічні системи	Повітря	
	Середньорічні темпи приросту обсягів виробництва промислової продукції			Середня заробітна плата			Біо-рівноманіття	
	Середньорічні темпи приросту обсягів виробництва сільськогосподарської продукції			Реальна заробітна плата			Земля	
	Виробництво ВДВ на душу населення			Частка заробітної плати в грошових доходах			Якість води	
Структурні	Частка промислового споживання у випуску ВДВ	<i>Відбивають структуру господарського комплексу, яка склалася в цілому, та промисловості зокрема, що дозволяє оцінити спеціалізацію території, раціональність структури на макрорівні з позиції сталості економіки</i>	Стану трудових ресурсів	Частка населення з грошовими доходами, нижчими від прожиткового мінімуму	<i>свідчать про рівень зайнятості та безробіття населення, попит та пропозицію робочої сили на ринку праці</i>	Екологічне навантаження	Кількість води	
	Частка сільськогосподарства у виробництві ВДВ			Частка населення з грошовими доходами, нижчими від прожиткового мінімуму			Радіаційна й екологічна безпека	
	Частка оплати праці у ВДВ			Платні послуги на душу населення			Викиди в атмосферне повітря	
	Частка галузей господарського комплексу, що виробляють товари, у ВДВ			Ро здрібний товарообіг на душу населення				Навантаження на екосистеми
	Частка галузей господарського комплексу, що надають послуги, у ВДВ			Частка праездатного населення у загальній чисельності населення				
Частка промисловості у виробництві ВДВ	Рівень фіксованого безробіття населення	Навантаження на одне вільне робоче місце						
Інвестиційні	Середньорічні темпи приросту інвестицій в основний капітал	<i>Відображають рівень інвестиційної активності на визначеній території, що дає уяву про інтенсивність ділової та виробничої діяльності</i>	Здоров'я населення	Середня тривалість життя людини	<i>відображають рівень захворюваності населення, середню тривалість життя.</i>	Екологічне навантаження	Утворення і використання відходів	
	Частка інвестицій у ВДВ			Загальна захворюваність			Водне навантаження	
	Обсяг інвестицій у основний капітал з розрахунку на душу населення			Частка інверсій в охорону здоров'я до ВДВ				
	Обсяг іноземних інвестицій з розрахунку на душу населення							

ЕКОНОМІЧНІ ІНДИКАТОРИ			СОЦІАЛЬНІ ІНДИКАТОРИ		ЕКОЛОГІЧНІ ІНДИКАТОРИ	
Фінансові	Бюджетна забезпеченість населення	<i>Характеризують бюджетну забезпеченість населення, дебіторську кредиторську заборгованість на одного працюючого, кількість сплачених податків, тобто відбивають фінансову самостійність та сталість території</i>	Демографічної ситуації	Коefіцієнт народжуваності	<i>відбивають рівень природного репродукування населення, смертності, народжуваності, а також зовнішньої міграції.</i>	Участь в екологічних проектах
	Частка трансфертів з державного фонду підтримки регіонів у ВДВ	Коefіцієнт смертності				
	Кредиторська заборгованість з розрахунку на одного працюючого	Коefіцієнт дитячої смертності		Види парникових газів		
	Кількість сплачених податків на одного працюючого	Демографічне навантаження				
Зовнішньо-економічної діяльності	Частка товарообороту у ВДВ	<i>Характеризують рівень сприйнятливості сфери виробництва до досягнень науково-технічного прогресу, тенденції розвитку науково-технічного потенціалу</i>	Криміногенної ситуації	Рівень зовнішньої міграції	<i>характеризують рівень злочинності, в тому числі економічної.</i>	Екологічне управління
	Частка експорту у ВДВ			Частка розкритих злочинів у загальній кількості зареєстрованих		
	Частка імпорту у ВДВ			Частка економічних злочинів у загальній їх кількості		
	Коefіцієнт товарності					
	Питома вага сировини в структурі експорту					
Науково-технічного потенціалу	Частка загального обсягу фінансування наукових робіт у ВДВ	<i>Свідчать про рівень конкурентоспроможності продукції галузей господарського комплексу, характеризують раціональність структури експорту і імпорту, ефективність зовнішньо-економічних зв'язків</i>				Трансграничний екологічний тиск
	Частка зайнятих у науці у загальній чисельності зайнятих					
	Частка інвестицій в науку у ВДВ					
	Коefіцієнт зносу основних фондів у промисловості					

2. *Оцінка результативності діяльності органів місцевого самоврядування за допомогою Методики.* Підхід використовується в США, Канаді та Росії де існують законодавчо затвердженні методики з визначеним переліком критеріїв.

Наприклад, у Росії згідно із затвердженою методикою для проведення комплексного аналізу й 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 в 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 [3].

В Україні діє постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.1911 р. № 522 “Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами і дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України”.

Ця Методика застосовується під час проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України. Оцінка проводиться щороку в листопаді, а також за ініціативою керівника органу виконавчої влади з урахуванням результатів перевірки виконання вимог законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України (далі - акти законодавства та доручення), аналізу відомостей, які містяться у реєстраційно-контрольних картках, що ведуться на паперових та/або електронних носіях, відповідях, довідках, архівних і аналітичних матеріалах, інших документах.

Показники, за якими проводиться оцінка ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань:

1. Дотримання строків виконання завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України.

2. Дотримання порядку попередньої реєстрації та розгляду законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України в реєстраційно-контрольних картках чи журналах реєстрації.

3. Дотримання порядку формування справ, картотек, банків даних.

4. Дотримання вимог щодо: розгляду і встановлення строків виконання завдань, підготовки проектів документів, які містять інформацію про їх виконання, а також подання пропозицій стосовно продовження строків виконання завдань; змісту, рівня підготовки та належного оформлення документів, які розробляються на виконання завдань; погодження проектів документів, які розробляються на виконання завдань; організації контролю за виконанням завдань, а також здійснення відповідним структурним підрозділом апарату органу виконавчої влади контролю за виконанням завдань; здійснення контролю за виконанням планів заходів із забезпечення виконання завдань; розроблення та затвердження орієнтовних графіків здійснення контролю за виконанням завдань [4].

Поряд із затвердженою Методикою, громадськими організаціями розробляються методики оцінки органів місцевого самоврядування. Так, у 2010 р. опублікована “Методика комплексного моніторингу та індикативної оцінки діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування”. Способи застосування методики: прикладний механізм здійснення громадської експертизи діяльності місцевих органів виконавчої влади; комбінування власного набору індикаторів моніторингу та оцінки залежно від ресурсів і можливостей, цілей і спеціалізації недержавної організації; створення регіональних (місцевих) громадських експертно-моніторингових коаліцій.

У той же час в Україні ще майже немає праць з комплексного дослідження зазначеного питання та розроблення пропозицій, конкретних рекомендацій щодо застосування та впровадження в країні певного набору критеріїв оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади та якості послуг, що ними надаються. Хоча вже існує розуміння щодо необхідності розробки та використання зазначених критеріїв як необхідної складової підвищення якості послуг та діяльності влади в цілому [3].

В результаті проведеного дослідження з'ясовано, що існуюча в Україні методика оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування потребує удосконалення, оскільки виконує тільки контролюючу функцію та не дає змоги оцінити кількісно та якісно діяльність органів місцевого самоврядування. Методика оцінки діяльності органів місцевого самоврядування в Україні має містити:

1. Комплексну систему оцінювання результативності діяльності органів місцевого самоврядування – визначення критеріїв, їх обґрунтування та характеристику.

2. Єдиний перелік показників та єдину форму звітності для органів місцевого самоврядування, а також містити не тільки самоаналіз, а й враховувати оцінку населення визначеної території.

3. Основним критерієм якісної діяльності органів місцевого самоврядування має стати розвиток території, на якій здійснюється управління, а саме – сталий розвиток.

4. Коефіцієнти корегування, що мають враховувати особливості території, на якій здійснюють роботу органи місцевого самоврядування.

У перспективі подальших досліджень – обґрунтування авторського підходу до оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування на певній території, а саме – оцінювання діяльності через ефективне використання ресурсів місцевого самоврядування та сталий розвиток територій.

Література:

1. ДСТУ ISO 9000:2007 Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT). Чинний від 01.01.2008 р. – К. : Держспоживстандарт України, 2008. – 28 с.

2. Михайлюк В. С. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування як запорука надання якісних послуг населенню [Електронний ресурс] / В. С. Михайлюк. – Режим доступу : <http://intkonf.org/mihaylyuk-vs-efektivnist-diyalnosti-organiv-mistse-vogo-samovyryaduvannya-yak-zaporuka-nadannya-yakisnih-poslug-naselennyu/>.

3. Ткачук В. А. Проблеми оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади (зарубіжний досвід) / В. А. Ткачук // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. – 2013. – № 5. – С. 50–54.

4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем’єр-міністра України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/522-2011-%D0%BF>.

5. Постанова Верховної Ради України “Про концепцію сталого розвитку населених пунктів” від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1359-XIV>.

Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.