



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Ю. Б. Молодожен*

ПРОБЛЕМИ КОМПЛЕКСНОЇ ОЦІНКИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

В останні роки все більше уваги приділяється удосконаленню та підвищенню управління на найнижчому рівні місцевого самоврядування в Україні — територіальних громад. Низовий рівень адміністративно-територіального устрою є найскладнішим, бо безпосередньо відповідає за умови та рівень життя населення. Згідно світових тенденцій, територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній потенціал для забезпечення в межах певних повноважень надання високого рівня суспільних послуг населенню і поступального соціально-економічного розвитку територій.

Дослідженню територіальних громад України присвячено багато праць. Зокрема, проблематиці правового статусу територіальних громад приділяли увагу М. Баймуратов, О. Батанов, Т. Голікова, А. Крусян, М. Орзіх, ; історичні аспекти становлення територіальних громад в системі місцевого самоврядування розглядали В. Кравченко, І. Козюра, В. Куйбіда, О. Павлов; сутнісний аспект цікавив Ю. Сурміна, Ю. Наврузова, С. Саханенка.

Одночасно слід відмітити, що досить мало досліджень спостерігається в сфері визначення наявного потенціалу ресурсів територіальних громад, узагальнення та оброблення наявної інформації. При цьому управління сільськими громадами повинно враховувати наступні умови: наявність та концентрація необхідної інформації, можливість її фахової аналітичної обробки, інтерпретація даних та прийняття управлінського рішення. В той же час основна проблема, яка сьогодні спіткає будь-які позитивні процеси, — це невміння орієнтуватися в тих інформаційних потоках, які збираються та обробляються на рівні сільських та селищних рад і віддзеркалюють процеси їх соціально-економічного розвитку.

Саме виходячи з цих умов, виникають наступні питання: Яка інформація сьогодні збирається про стан сільських громад? Де і яким чином вона акумулюється? Хто здійснює її аналіз? Чи використовується вона місцевою владою для прийняття управлінських рішень з вирішення проблем розвитку територіальних громад?

У представленій статті автор намагався надати відповіді на поставлені питання, використовуючи напрацьовані результати науково-дослідних робіт в громадах Одеської області. Метою дослідження виступали процеси пошуку джерел інформації, що формується на рівні сільських територіальних громад, її подальше накопичення, обробка та застосування в управлінському процесі. Найбільша увага приділялася наявності програмного забезпечення з обробки інформаційних потоків в сільських радах, рівню їх забезпечення комп'ютерами та оргтехнікою, визначення потреб у інформації.



В Україні існує низка нормативно-правових актів, які регламентують інформатизацію управління в органах місцевого самоврядування. Серед основних документів можна виділити Закони України “Про інформацію”¹, “Про національну програму інформатизації”², постанову Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”³ та ін. Зрозуміло, що обласні центри України, окремі міста обласного значення, маючи певні власні фінансові ресурси, поступово впроваджують інформаційно-аналітичні системи у практику управління.

За останні роки на Одещині спостерігається позитивна тенденція щодо збільшення парку обчислювальної техніки в органах державної влади, з одночасним застосуванням ліцензійного програмного забезпечення. У сфері державного управління за станом на 01.01.2006 р. зосереджено орієнтовно 19 % із усієї комп’ютерної техніки регіону, при цьому темп росту кількості комп’ютерів у порівнянні з 2004 роком становив 110 %. Серед програмних продуктів, які використовуються, найбільш поширеними залишається операційна система Windows та програми, що працюють в її середовищі: MS Explorer, MS Office, MS Access. Закономірно, що лідером за кількістю обчислювальної техніки є обласний центр, де її концентрація становить 74 %. Значний розрив зберігається в оснащенні органів влади районного та сільського рівня, не зважаючи на те, що темпи приросту кількості ЕОМ за 2005 рік в районах області становили 19,5 %, по м. Одесі — 14,1 % та містах обласного значення 20,7 %. На хід інформатизації в сільській місцевості впливають як нестабільний фінансовий стан багатьох суб’єктів господарювання, так і нерозвиненість відповідної інфраструктури (ремонт і обслуговування комп’ютерної техніки, послуг програмістів тощо)⁴.

У той же час при проведенні соціологічного опитування голів сільських та селищних рад з визначення стану забезпеченості обчислювальною технікою органів місцевого самоврядування на рівні сільських та селищних рад з’ясувалося наступне. За результатами анкетування з 469 сільських, селищних рад, яким були запропоновані анкети, взяли участь майже 79 % (370 рад), при цьому в окремих випадках незначний відсоток анкет (0,02 %) повернули анкети незаповненими. Надали інформацію 372 ради (79,3 % від загальної кількості рад). Загальна кількість електронно-обчислювальних машин в органах місцевого самоврядування районного рівня за результатами анкетування складає 628 одиниць, з них 596 — це комп’ютери-робочі станції та 32 одиниці — сервери. У середньому на одну одиницю комп’ютерної техніки припадає 3,6 чоловіка працюючих в сільських та селищних радах. Загалом за даними анкетування потреба в обчислювальній техніці становить 491 комп’ютер та 115 серверів. Аналіз використання програмного забезпечення (ПЗ) висвітлив, що із загальної кількості встановленого ПЗ на 5,1 % комп’ютерів використовується Microsoft Windows 3.1, на 8,3 % — Microsoft Windows 95, на 30,2 % — Microsoft Windows 98, 54,2 % Microsoft Windows XP, 2,2 % — мають програмне забезпечення інших компаній. З усієї кількості програмного забезпечення 61 % мають ліцензійне програмне забезпечення, а 39 % — неліцензійне. У цілому, підсумовуючи результати анкетування, можна засвідчити, що наявний стан комп’ютерної техніки у сільських радах області, хоч і не перебуває у найкращому стані, але дає можливість щодо застосування програмного забезпечення для здійснення аналітичних розрахунків⁵.

Що стосується роботи з інформацією в органах влади різного рівня, то тут слід відмітити наступне. Аналізуючи сайти обласних державних адміністрацій та окремих органів місцевого самоврядування, можна зазначити, що більшість інформації, яка на них представлена, має поточний характер (новини, прес-релізи, дані про структуру органів влади тощо). В окремих випадках представлена інформація про адміністративно-

¹ Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. // ВВР. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

² Про національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. // ВВР. — 1998. — № 27-28. — Ст. 181.

³ Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. // ОВУ. — 2003. — № 9. — Ст. 378.

⁴ Про регіональну програму інформатизації Одеської області на 2004-2006 роки (Електронна Одещина): Рішення Одеської обласної ради від 01.11.2003 р., № 222-XXIV [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.oblrada.odessa.gov.ua.

⁵ Звіт про науково-дослідну роботу “Підвищення ефективності управління у сфері місцевого та регіонального самоврядування в контексті впровадження адміністративно-територіальної реформи” / ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. — Одеса, 2007. — 188 с.



територіальні одиниці та показники їх розвитку на визначену дату. Як правило, ця інформація є вже обробленою і представляється з метою висвітлення досягнень в різних сферах діяльності. Але найбільш цікавим, на мій погляд, є саме наявність діючих інформаційно-аналітичних програм, які дають можливість обробляти масиви інформації та визначати динаміку процесів, що відбуваються на території сільських громад.

Що ми сьогодні маємо в сфері статистичних даних про стан територіальних громад? Найбільш цікавими є статистичні спостереження про розвиток населених пунктів України, які здійснюються 1 раз на 5 років і охоплюють значний масив інформації про зміни у складі населення, трудовій міграції, стану виробничої, транспортної та соціальної інфраструктури сільських населених пунктів.

На теперішній час, аналізуючи статистичні спостереження, які стосуються накопичення інформації про розвиток сільських населених пунктів в Україні, слід відмітити суттєві обстеження соціально-економічного становища сільських населених пунктів, які запроваджені з 1996 року. Дійсно, інформація, яка збирається та узагальнюється з періодичністю один раз на п'ять років, є певним інструментом моніторингу економічних та соціальних потреб мешканців сільських населених пунктів. У той же час постає питання, хто є користувачем даних цих спостережень і яким чином вони використовуються представниками органів місцевого самоврядування, зокрема сільськими та селищними головами? За даними Головного управління статистики в Одеській області, передплату статистичних збірників здійснюють лише органи місцевого самоврядування м. Одеси, міст обласного значення та 4-ох районів, переважно приміських. Щодо сільських та селищних рад, то ситуація досить не втішна. Якщо селищні ради, які є райцентрами громад, ще виписують 1-2 статистичних збірники, то сільські ради взагалі не оформляють передплату на статистичні збірники. Основною причиною такого становища для селищних рад є, як правило, обмеженість фінансування з місцевих бюджетів, а для сільських рад — відсутність статистичних збірників з потрібною їм інформацією.

Серед іншої інформації, яку подають органи місцевого самоврядування (у нашому випадку сільські ради) до статистичних органів слід відмітити наступні, які представлені в табл. 1. У той же час органи статистики практично не володіють інформацією про фінансовий стан громади, зокрема формування доходів та видатків місцевого бюджету.

У 2007 році в рамках виконання науково-дослідної роботи фахівцями Одеського регіонального інституту державного управління було проведено анкетування сільських та селищних голів стосовно потреби в інформації під час виконання покладених на них повноважень та проаналізований перелік документів, які подаються ними до статистичних органів.

За результатами анкетування з 469 сільських, селищних рад, яким надавалися матеріали, звітувало — 386 рад, або 82,33 % від загальної кількості. Враховуючи той факт, що у 2006 році відбулися вибори у місцеві органи влади, значно змінився склад голів за стажем перебування на посаді. Значна частина голів сільських та селищних рад (43 %) має стаж роботи від 1 до 2 років, 24 % опитаних — від 3-5 років, 8 % опитаних — від 6 до 10 років, 13 % — понад 10 років⁶.

При цьому 221 респондент відмітив, що має досвід роботи в органах місцевого самоврядування або державної влади. При цьому слід зазначити, що фактор виборів впливає також на те, що, як правило, попередній сільський голова не завжди залишає своєму наступнику інформаційні матеріали про стан справ у громаді, особливо це стосується економічних та фінансових документів. Так, 16,6 % респондентів зазначили, що повністю отримали від попередніх колег інформацію по сільській раді, 50,8 % — отримали у спадщину інформаційні матеріали лише частково, 28 % — попередники взагалі нічого не залишили. Тобто, майже третина сільських голів починає свою роботу майже з нуля, а як свідчать дані про кадровий склад, то люди, які вперше посіли посаду сільського або селищного голови, повинні збирати все по крупицях⁷.

⁶ Там само.

⁷ Там само.



Таблиця 1.

Перелік форм статистичної звітності, яка подається сільськими радами

Звітна форма	Назва форми	Термін подання	Документ, яким затверджена	Основні показники, що висвітлюються
1	2	3	4	5
№ 1-ПВ	Звіт з праці	місячна, квартална	Наказ Держкомстату України від 12.08.2005 р. № 236	Склад фонду оплати праці в сільській раді; кількість та фонд оплати праці окремих категорій працівників; розподіл працівників за розмірами заробітної плати; рух робочої сили
№ 3-ПВ	Звіт про використання робочого часу	піврічна	Наказ Держкомстату України від 12.08.2005 р. № 236	Використання робочого часу
№ 6-ПВ	Звіт про кількість показників, їхній якісний склад та професійне навчання	річна	Наказ Держкомстату України від 17.07.2007 р. № 223	Кількість працівників за якісним складом на кінець звітного року; їх рівень освіти; вікова структура тощо
№ 4 — МТП	Звіт про залишки і використання енергетичних матеріалів та продуктів перероблення нафти	місячна, квартална, річна	Наказ Держкомстату України від 27.07.2007 р. № 256	Залишки енергетичних матеріалів та продуктів перероблення нафти; використання енергетичних матеріалів та продуктів перероблення нафти; споживання енергетичних матеріалів та продуктів перероблення нафти енергетичним сектором
№ 1-ер	Звіт про витрати палива, тепло енергії та електроенергії	піврічна, річна	Наказ Держкомстату України від 27.07.2007 р. № 256	Витрати палива, тепло енергії та електроенергії
№ 11-03	Звіт про наявність та рух основних засобів, амортизацію (знос)	річна	Наказ Держкомстату України від 16.07.2007 р. № 219	Наявність та рух основних засобів; склад основних засобів



1	2	3	4	5
№ 9-ДС	Звіт про кількісний склад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які займають посади керівників та спеціалістів	річна	Наказ Держкомстату України від 15.10.2007 р. № 383	Розподіл державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за статтю та віковими групами; за стажем і рівнем освіти; Рух кадрів; Підготовка кадрів та підвищення кваліфікації; Оплата праці
№ 2-інвестиції	Звіт про капітальні інвестиції	квартальна	Наказ Держкомстату України від 27.07.2007 р. № 254	Капітальні інвестиції, інвестиції в основний капітал у т.ч. за видами економічної діяльності
4-сільрада	Посівні площі сільськогосподарських культур у домашніх господарств на території сільської ради	річна	Наказ Держкомстату України від 05.07.2007 р. № 198	Посівні площі сільськогосподарських культур у домашніх господарств на території сільської ради
6-сільрада	Окремі показники розвитку сільських, селищних, міських рад у галузі сільського господарства	річна	Наказ Держкомстату України від 05.07.2007 р. № 198	Кількість домогосподарств на території ради; площа землі у їх володінні та оренді; поголів'я худоби та птиці у приватній власності; кількість сільськогосподарської техніки в домогосподарствах
№ 1-житлофонд	Житловий фонд	річна	Наказ Держкомстату України від 20.07.2007 р. № 198	Площа житлових приміщень, кількість квартир, обладнання житлового фонду, капітальний ремонт тощо
10-мех	Наявність тракторів, сільськогосподарських машин і енергетичних потужностей	річна	Наказ Держкомстату України від 05.07.2007 р. № 198	Рух основних сільськогосподарських машин та устаткування; енергетичні потужності; обсяги споживання електроенергії
№ 1-село	Соціально-економічна характеристика сільського населеного пункту	1 раз в 5 років	Наказ Держкомстату України від 07.02.2005 р. № 45	Населення і трудові ресурси; суб'єкти господарської діяльності; соціальна сфера; наявність підприємств і організацій



Відповідно до ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до виключної компетенції сільських та селищних рад належить затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування⁸. Зрозуміло, що за містом та масштабністю заходів ці документи суттєво відрізняються від тих, що розробляються на районному, міському та обласному рівні. Але постає таке питання: Чи взагалі існують в сільських радах програми, орієнтовані на розвиток громади? З загальної кількості опитаних 83 % відповіли, що володіють інформацією про потенційні можливості територіальної громади, 10 % — відповіли, що не володіють. 63 % зазначили, що мають програму соціально-економічного розвитку громади (але лише 10 % вказали номер рішення, яким затверджена програма), 23 % — відповіли, що не мають такого документа.

Одночасно головам сільських та селищних рад було запропоновано визначити потребу в інформації, яка потрібна під час роботи. На запитання анкети “Чи є у вас проблема в отриманні інформації, потрібної вам для роботи?” 152 респонденти (39 %) відповіли “так”, 214 (55,4 %) — відповіли “ні”⁹.

На теперішній час основними джерелами інформації для потреб голів сільських рад є структурні підрозділи районних державних адміністрацій (відділи економіки, фінансів, транспорту, земельних ресурсів), податкові органи, відділення пенсійного фонду тощо. 318 представників органів місцевого самоврядування (82,3 %) виявили бажання мати електронну інформаційно-аналітичну базу даних, яка б містила відомості про територіальну громаду, і лише 7,5 % не хотіли б мати таку базу. Доступ до правової інформації (до нормативно-правової бази) хотіли б мати 266 представників рад (58,5 %), з них 115 — це ради північного округу, 63 центрального та приміського і 88 південного округу; доступ до фінансової інформації (податки, субвенції, доходи та видатки місцевих бюджетів) хотіли б мати 250 представників рад (64,8 %), з них 100 — це північні ради, 51 — центральні та 99, відповідно — південні; в доступі до економічної інформації (відомості про ресурсний потенціал території: населення, інфраструктура, земля та ін) зацікавленість висловили 220 представників рад (57 %) ¹⁰.

На запитання анкети “Які б інформаційні блоки ви хотіли б мати в інформаційно-аналітичній базі” відповіді розподілилися наступним чином:

- загальна характеристика території — 65 %;
- населення та ринок праці — 58 %;
- наявність природних ресурсів — 47,7 %;
- стан соціальної інфраструктури — 55,2 %;
- стан виробничої інфраструктури — 48,4 %;
- динаміка показників соціально-економічного розвитку — 54,9 %.

Таким чином, сьогодні є певна потреба в створенні відповідної інформаційно-аналітичної бази для сільських та селищних голів, яка б відповідала потребам у їх повсякденній діяльності¹¹.

На підставі окреслених потреб інформаційно-аналітичного забезпечення територіальних громад Одеським регіональним інститутом було розроблено інформаційно-аналітичну базу “Громада”, яка дає можливість накопичувати, обробляти та видавати необхідні звітні форми в залежності від потреб користувачів.

База містить три розділи по громадах області (сільські, селищні, міські), що дає можливість чітко визначитись з об'єктом аналізу. Якщо, наприклад, нас цікавлять сільські громади, то здійснюється вхід у вікно “сільські ради”, яка дає доступ до подальшого пошуку інформації (див. рис. 1).

⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

⁹ Звіт про науково-дослідну роботу “Підвищення ефективності управління у сфері місцевого та регіонального самоврядування в контексті впровадження адміністративно-територіальної реформи” / ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. — Одеса, 2007. — 188 с.

¹⁰ Там само.

¹¹ Про регіональну програму інформатизації Одеської області на 2007-2009 роки (Інформаційна Одещина): Рішення Одеської обласної ради від 01.11.2006 р., № 94-V [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.oblrada.odessa.gov.ua.

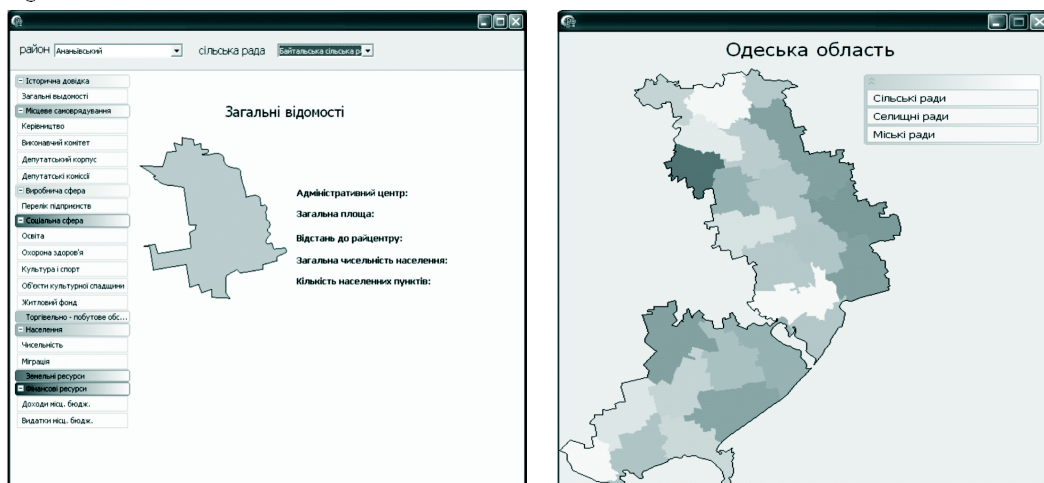


Рис. 1. Інтерфейс інформаційно-аналітичної бази “Громада”

На теперішній час виконаний обсяг робіт із заповнення даних по сільських радах області. Основні інформаційні блоки програми містять інформацію про історію громади, кількість населених пунктів у її складі, склад органів місцевої влади та депутатський корпус; чисельність, віковий склад та природних рух населення, трудові ресурси, кількість та стан об'єктів виробничої, транспортної соціальної та побутової інфраструктури, доходну та видаткову частину місцевих бюджетів, земельні ресурси тощо.

На відміну від існуючих паспортів територіальних громад, які у своїй більшості надають інформацію на фіксовану дату, в базі “Громада” інформація представлена як за календарний рік, так і в динаміці років (окремі показники починаються з 1998 року). Одночасно є можливість порівняльного аналізу за визначеним колом показників по всіх сільських радах області або окремо взятого району.

У кожному інформаційному блоці міститься інформація, яка несе більш детальну характеристику галузей або об'єктів інфраструктури; розшифровує структуру доходів та видатків місцевих бюджетів та інше. В процесі роботи перебуває розробка математичних моделей для аналізу наявної інформації, зокрема визначення рівня самодостатності територіальних громад.

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити наступне:

— процеси, що відбуваються на територіях сільських громад практично не досліджуються та не аналізуються органами місцевого самоврядування через відсутність комплексного підходу до збирання та обробки інформації;

— інформація, що збирається на територіях громад базового рівня здійснюється сільськими та селищними радами, потребує централізованого накопичення, аналітичної обробки та представлення у вигляді звітів, які потрібні для роботи місцевої влади;

— розробка програмного забезпечення, зокрема запропонованої інформаційно-аналітичної системи “Громада” для органів місцевого самоврядування дозволить упорядкувати процес збирання, обробки та аналізу інформації про стан справ у різних сферах діяльності;

— водночас, впровадження подібних програмних продуктів потребує попередньої апробації в пілотних громадах, і повинно супроводжуватися наявністю комунікаційної мережі і готовності місцевих органів влади використовувати запропоновані програми у своїй роботі.

Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 14 від 17 квітня 2008 року)