

9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
10. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посібник. – Ірпінь, 1998. – 108 с.
11. Курс адміністративного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
12. Развадовський В. Й. Адміністративно-правове регулювання праводносин у транспортній сфері України : монографія/ НУВС МВС України. – Х. : НУВС, 2004. – С.194.
13. Гусаров С. М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07/ Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002.
14. Головін А. П. Місце розсуду в механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності міліції / А. П. Головін // Юридична Україна. – 2007. – № 7. – С. 30-34.

УДК 352:342.553

О.О. Кулешов

**ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРИНЦИПИ
ОЦІНЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розглянуто фундаментальні принципи організації і функціонування місцевого самоврядування, та процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику що існує у системі місцевих виборів, в яких політичні партії та їх блоки, пропонують виборцям свої варіанти рішень місцевих проблем.

Ключові слова: муніципально-правова проблема, правовідношення, місцеві вибори, рішення місцевих проблем, критерії оцінювання, ефективність діяльності влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи.

Рассмотрены фундаментальные принципы организации и функционирования местного самоуправления, процесс формирования современных взглядов на муниципально-правовую проблематику которая проявляется в системе местных выборов, в которых политические партии и их блоки, предлагают избирателям свои варианты решения местных проблем.

Ключевые слова: муниципально-правовая проблема, правоотношения, местные выборы, решения местных проблем, критерии оценивания, эффективность деятельности власти, органы местного самоуправления, должностные лица.

Fundamental principles of the organisation and local government functioning, process of formation of modern views on a municipalno-legal problematics which are considered is shown in system of local elections in which political parties and their blocks, offer voters the variants of the decision of local problems.

Key words: a municipalno-legal problem, local elections, decisions of local problems, criteria of estimation, efficiency of activity of the power, local governments, officials.

Актуальність обраної теми обумовлена тим, що сучасні інститути місцевого самоврядування є своєрідним результатом тисячолітнього вітчизняного й світового досвіду організації публічної влади, відносин влади з громадянами, який наочно свідчить, що спрямованість влади на задоволення інтересів потреб людини, може бути забезпечена лише за умови реальної участі громадян у формуванні цієї влади, відповідальності влади перед народом та її максимальне наближення до людини. Місцеве самоврядування в останні місяці є об'єктом особливої уваги внаслідок виборів до місцевих рад проведених на новій пропорційній основі, що певним чином показало недосконалість цієї системи у відношенні до місцевих громад. Політичні партії та деякі мажоритарщики, які сформували обласні, районні, міські, районні в містах ради, прийшли до місцевої влади на загальнодержавних гаслах, не знаючи водночас деталей проблем на місцях, не приділяючи уваги розв'язанню інтересів територіальних громад. Місцевому самоврядуванню властиві діалектичні риси. Будучи водночас органом влади, місцеве самоврядування є представником інтересів територіальної громади, тому у своїй діяльності має спиратися на довіру, накази виборців, працюючи в межах чинного законодавства. Крім того, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" надає право міській раді приймати рішення щодо створення районних у містах рад, а також у разі їх створення наділяти їх повноваженнями на свій розсуд. За роки існування незалежної України не сформовано єдиних для органів місцевого самоврядування критеріїв оцінки роботи, на законодавчому рівні не визначено єдиних обсягів повноважень органів місцевого самоврядування.

Таке важливе, найбільше наближене до народу місцеве самоврядування не має прикладів оцінки, хоча протягом останніх місяців з'являються пропозиції призначити нові вибори Одеського, Харківського, Луганського та деяких інших міських голів, або хоча б перелікувати бюлетені виборців щоб встановити істину. Пропозиція, яка має бути обґрунтованою саме проведеною оцінкою та доказаною неефективністю органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, знайшла своє законодавче рішення без доказів, тому це рішення є об'єктом для критики з боку виборців, політичних партій, засобів масової інформації.

Метою дослідження є пошук критеріїв оцінки діяльності органу місцевого самоврядування, наукове обґрунтування власних досліджень та пропозицій, розробка критеріїв, які можуть бути запропонованими для будь-якого органу місцевого самоврядування, не зважаючи на обсяги повноважень. Здійснення політики у сфері місцевого самоврядування має пряий вплив на інтереси громади, отже, коло людей, які беруть участь на різних етапах процесу її здійснення, як правило, є численним і різноманітним. До цього кола людей або груп, котрі мають пряий чи опосередкований інтерес до наслідків рішень щодо політики, можуть належати органи місцевого самоврядування, радники з органів самоорґа-

нізації населення та широкий спектр недержавних організацій чи суспільних груп і окремі громадяни. Від ефективності функціонування місцевої влади залежить ефективність усього державного механізму. Ця ефективність значною мірою залежить від того, наскільки оптимально в організації місцевої влади поєднані інтереси держави та інтереси місцевих громадських колективів, державна вертикаль та ініціатива низів [1]. Процес оцінювання ефективності влади – це розгляд конкретної державної політики на практиці, як з огляду на її мету, так і застосовані засоби для її досягнення.

Останнім часом проблеми місцевого самоврядування перебувають у колі наукових інтересів представників найрізноманітніших шкіл і течій. Перш за все, це обумовлено необхідністю перегляду функцій і повноважень місцевого самоврядування на основі сучасних соціальних ідей та технологій. Ця проблематика посідає чільне місце у працях Б.П. Андрусюка, М.О. Баймуратова, Ф.Г. Бурчака, А.С. Васильєва, Р.К. Давидова, В.М. Кампо, О.О. Карлова, А.А. Коваленка, О.Л. Копиленка, В.Ф. Мелещенко, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та інших. Підходи до оцінки ефективності місцевого самоврядування на сьогодні не розроблено, однак цікавою є концепція науковців стосовно діяльності публічної організації [5]. Якщо на перший погляд це порівняння не є коректним, при більш детальному розгляді органу влади або місцевого самоврядування як публічну організацію, послуги організації – співвіднести до діяльності депутатів місцевих рад, посадових осіб їх виконавчих органів.

Для сучасної європейської держави невід'ємним є наявність інституту місцевого самоврядування. Тобто такої системи організації влади на місцях, за якої місцеві громади мають реальну можливість через створені ними структури самостійно, незалежно від держави та її інституцій розв'язувати місцеві проблеми, питання, що стосуються організації життєдіяльності будь-якої територіальної одиниці, а ефективність і якість послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, нерозривно пов'язані з ефективністю їхньої діяльності яка у свою чергу зв'язана зі:

- співвідношенням між витраченими ресурсами та отриманим кінцевим продуктом;
- зменшенням кількості затрачених ресурсів чи зниженням їхньої вартості;
- скороченням тривалості процесу;
- співвідношенням кінцевого продукту і кінцевого результату.

Визначаються три динамічно взаємозалежних елементи публічного сектора: організації, ресурси і програми. Трохи відмінна, хоча і зі схожими елементами, модель робить акцент на інструментальних засобах, що знаходяться в розпорядженні публічних організацій, в якості яких пропонуються: центральна роль в інформаційних процесах; влада, що розуміється

як установлення правил і примус до їх дотримання; організаційні структури, як такі, що здійснюють безпосередні дії [2]. Як останнє віяння можна відзначити поділ інструментів, виходячи з їхнього характеру, на "прямі, батогові і проповідні" [3].

Базуючись на даних, найбільш розповсюджених поглядах і узагальнюючи їх, можна розділити інструменти діяльності публічних організацій на чотири типи: переконання, фінансові засоби, правила, організаційні структури. Переконання ґрунтуються на контролі над інформацією й інформаційними потоками. Це передбачає, що роль публічних організацій в інформаційних процесах ніколи не є нейтральною. Навіть підтримка і забезпечення "нейтралітету" чи "незалежності" інформаційних потоків, що так часто декларуються, слугують певним цілям - підкреслюють демократичну сутність держави. Основною "оболонкою", в яку поміщаються переконання, є так звана "офіційна інформація", що розповсюджується по різних комунікативних каналах. Зміст і форми подавання такої інформації давно вже базуються на результатах наукових досліджень у сфері масових комунікацій, що забезпечує їй максимально ефективний вплив на споживачів. До фінансових засобів публічних організацій відносяться, здебільшого кошти, що виділяються з бюджету, а також одержувані з інших джерел (госпрозрахункова діяльність, благодійні пожертвування тощо).

Наступним інструментом, якому часто не надають значення, є правила, якими публічні організації регламентують свою діяльність. Ці правила хоча і базуються на чинному законодавстві, але можуть бути такими, що клієнт, прийшовши в Організацію отримати (на абсолютно законних підставах!) необхідну йому послугу, піде так нічого і не отримавши, чи отримавши не те, що йому потрібно. Причому, весь процес буде супроводжуватися показом щирої зацікавленості співробітників організації в задоволенні потреб клієнта. Саме така, на жаль, нерідка, ситуація зміцнює негативне ставлення клієнтів до публічних організацій, даючи привід обвинувачувати їхніх співробітників у надмірному бюрократизмі [4]. Щоб цього уникнути, варто при створенні правил керуватися пріоритетом інтересів клієнта. Правила регулюють не тільки відносини між організацією і її клієнтами, але і з іншими реципієнтами, як зовнішніми, так і внутрішніми, будучи тим самим дуже діючим інструментом [8]. Нарешті, останнім (за рахунком, але не за значенням) інструментом є організаційні структури, що є безпосередніми факторами, дії яких значною мірою визначають кінцевий результат діяльності як окремих публічних організацій, так і публічного сектора в цілому. У випадку, коли йдеться про ефективність публічного сектора в цілому, місце організаційних структур займають публічні організації [9]. Незадоволеність моделями ефективності діяльності організацій, що цілком базуються на фінансових показниках, викликало появу холистичних моделей організаційної ефективності. Найбільш відомою з них є модель, яку запропонував Robert J. Venet, що отримала назву "збалансована рахункова картка" [12]. Дана мо-

дель ґрунтується на припущенні, що організації мають потребу в низці систем і показників ефективності, які б охоплювали чотири виміри – фінансове, клієнтів, внутрішній бізнес-процес, навчання і – професійне зростання співробітників, і пропонує одночасне інтегроване використання декількох інноваційних управлінських практик, таких як суцільно-якісне управління, реінжиніринг, сфокусованість на клієнті, розширення повноважень співробітників. Критерії, що використовуються в холистичних моделях, майже незмінно являють собою суміш дійсних результатів (фінансових і не фінансових) і внутрішніх можливостей. Але, мабуть, найбільшою проблемою є проблема визначності й оцінки кінцевого результату діяльності публічних організацій. Усі вищенаведені моделі мають елементи критеріїв оцінки, пов'язані з фінансовими чи бізнесрезультатами (відомий "bottom-line" бізнесу). Публічні ж організації, за рідкісним винятком, не мають фінансових результатів, у тому сенсі як приватні, головні фінансові результати в публічному секторі – це звіт про витрату бюджетних коштів. Тому для публічних організацій кінцевий результат має не фінансовий, а соціальний характер, що значно ускладнює критерій його оцінки. Існують труднощі й у проведеної якісної оцінки кінцевого продукту публічних організацій, що виражається у визначенні задоволеності клієнта, через мультиплікативність останнього. Дійсно, чи можна відповісти однозначно, хто є клієнтом організації публічного сектора: окремих жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, окремі соціальні групи, населення в цілому чи інші організації?[7].

Розглянемо кожен з елементів моделі ефективності публічних організацій, яка може бути представлена як сукупність можливостей, організаційних результатів і результатів діяльності.

Можливості можна розділити на два типи: зовнішні, до яких відносяться законодавчі – рамки, ресурси і керівництво, і внутрішні; до яких відносяться стратегія, процеси і люди. Законодавчі рамки створюють ту "оболонку", завдяки якій організації взагалі і публічні організації мають можливість діяти, а ресурси забезпечують їхню "життєдіяльність". Керівництво також віднесене до можливостей, хоча його роль у забезпеченні ефективності стосовно до публічного сектора часто недооцінюється. Проте багато дослідників показують у своїх роботах важливість ефективного управління для ефективної діяльності публічних організацій. До зовнішніх же можливостей керівництво віднесене через практику, що має місце, заняття посад керівниками публічних організацій, які або призначаються вищестоящими організаціями (посадовими особами, або обіймають посаду в результаті виборів у місцеві органи влади, але ніяк не в результаті виборів усередині самих організацій. Внутрішні можливості містять у собі, насамперед, стратегію, від змісту і реалізації якої значною мірою залежить ефективність діяльності організації. Організаційні процеси регламентують і забезпечують, а організаційні структури здійснюють

щоденну діяльність організації, тому вони повинні бути організовані навколо прийнятої стратегії і забезпечувати одержання кінцевого продукту і кінцевого результату. Для підвищення ефективності організаційних процесів можуть бути адаптовані деякі підходи і практики приватного сектора, наприклад, реінжиніринг. Старе гасло "кадри вирішують все" чи нове "люди – наша найбільша цінність" цілком застосовні як у приватному, так і в публічному секторі [10]. Ефективний топ-менеджмент безсумнівно є дуже важливим, але і не менш важлива ефективність діяльності безпосередніх виконавців, що реалізують організаційні процеси. У цьому елементі варто також враховувати аспекти, пов'язані з організаційною культурою.

Організаційні результати варто розглядати в двох аспектах. З одного боку, це реалізація в існуючих законодавчих рамках відповідно до обраної стратегії і під певним керівництвом таких можливостей як ресурси, що має на увазі їхній розподіл відповідно до цілей і завдань, які стоять перед організацією, процеси і структури, що означає їхню організацію для досягнення цілей і завдань, і люди, що включає зміну тих чи інших людських факторів, наприклад, підвищення чи зниження професійного рівня співробітників, розв'язання чи появу робочих конфліктів тощо. Ці результати можна назвати внутрішніми. З іншого боку, організаційні результати означають одержання кінцевого продукту, що виступає для публічних організацій у вигляді наданих громадських (управлінських) послуг, і забезпечення задоволеності кінцевим продуктом, тобто наданими послугами. Причому, в деяких випадках задоволеність може містити в собі не тільки ставлення безпосередніх клієнтів, але й інших реципієнтів. Такі результати можна назвати зовнішніми. Внутрішні і зовнішні результати тісно пов'язані між собою, і важко сказати однозначно, які з них важливіші. Безсумнівно, пріоритетом діяльності публічної організації є надання якісних громадських (управлінських) послуг населенню, тобто зовнішні результати у визначеному нами смислі, але, в той же час, досягнути цього неможливо без високих внутрішніх результатів. Однак, варто пам'ятати, що все-таки зовнішні результати є набагато більш прозорими для зовнішніх реципієнтів, і саме по них вони судять про роботу організації, її керівників і співробітників. Результати діяльності – це ті соціальні результати, які називаються "впливом на суспільство" і які є найголовнішим результатом діяльності публічних організацій, маючи на увазі не конкретну організацію, а цілеспрямованість зусиль організацій публічного сектора в цілому. Але оскільки такі "зусилля" складаються з дій окремих організацій, то цілком правомірно говорити і про соціальні результати стосовно до однієї організації [6]. Якщо послуги, що надаються, їхня кількість і якість, задоволеність послугами дозволяють давати дискретну оцінку діяльності організації, її ефективності то соціальні результати і задоволеність ними є свого роду інтегральним показником.

Таким чином, відповідно до приведеної моделі, ефективність діяльності публічної організації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого – через оцінку кінцевих результатів (назвемо це зовнішньою ефективністю) [11]. При цьому варто пам'ятати, що хоча для публічних організацій зовнішня ефективність безсумнівно є більш важливою, вона безпосередньо пов'язана і значно залежить від внутрішньої ефективності. Враховуючи відсутність критеріїв ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, водночас з необхідністю проведення оцінки такої діяльності публічна організація може бути розглянута як зразок. Взаємодія складових публічної організації потребує вивчення, результати роботи органів місцевого самоврядування з кожного напрямку діяльності – узагальнення, співвідношення з інтересами територіальних громад, наукового обґрунтування критеріїв ефективності.

Використана література:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 139с.
2. Баймуратов М.А. Конституционно-проектная, регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник, 1996. – № 1. – С. 97-102.
3. Васильев А.С. Административное право Украины: Учеб. пособие. – Харьков: Одиссей, 2001. – 250 с.
4. Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине. – Одесса: Юридична література, 2000. – С. 59-60.
5. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ, 2003. – 236 с.
6. Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів: 36. норм. актів / Уклад.: М.П. Воронов, В.Д. Яворський, П.М. Любченко та ін. – Х.: Факт, 2000. – 170 с.
7. Орзік М.Ф. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України, 1995. – № 1. – С. 67-70.
8. Погорілко В.Ф. Актуальні проблеми демократії, управління і бюрократії в Україні // Право України, 2001. – № 9. – С. 125-128.
9. Погребняк Л.І., Орган місцевого самоврядування як публічна організація. Сбірка наукових праць – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ, 2008. – № 2. – С. 122-125.
10. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: Навч. посібник. – К.: Кондор, 2008. – 336 с.
11. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: (світовий та український досвід. – К.: Заповіт, 1997. – 53 с.
12. Local Government in the New Europe / Ed. Robert J. Bennet. N.Y., USA: Belhaven Press, 1993. – P. 34-35.