

6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. - Режим доступу : <http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/index>
7. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Відом. Верхов. Ради України. - 1997. - № 24. - С. 170.
8. Закон України про місцеві державні адміністрації // Відом. Верхов. Ради України. - 1999. - № 20/21. - С. 190.
9. Рудий В. М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні / В. М. Рудий. - К. : Сфера, 2005. - 272 с.
10. Солоненко І. М. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я : монографія / І. М. Солоненко, І. В. Рожкова. - К. : Фенікс, 2008. - 276 с.
11. Сурмін Ю. Концептуальні основи створення системи взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства в контексті інтеграційних процесів / Ю. Сурмін // Євроатлантиформ. - 2006. - № 2 (8). - С. 29-35.
12. Управління охороною здоров'я територіальної громади : монографія / [авт. кол. : І. В. Рожкова, Л. І. Жаліло, Ю. В. Давидова та ін. ; за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого]. - К. : НАДУ, 2009. - 152 с.

УДК 352.072.3:352.073.526

Сергієнко Є.В.,

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Аналіз ефективності взаємодії в системі місцевого самоврядування

У статті розглядаються теоретичні та методичні підходи до аналізу ефективності взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування - елементів системи місцевого самоврядування села, селища, міста. Запропоновані критерії оцінювання стану взаємовідносин цих суб'єктів місцевого самоврядування.

Ключові слова: система місцевого самоврядування, ефективність взаємодії, аналіз ефективності взаємодії.

Сергиенко Е.В. Анализ эффективности взаимодействия в системе местного самоуправления базового уровня

В статье рассматриваются теоретические и методические подходы к оценке эффективности взаимодействия населения, органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления как элементов системы местного самоуправления на уровне муниципального образования.

Ключевые слова: система местного самоуправления, эффективность взаимодействия, анализ эффективности.

Sergienko E.V. Analyzing efficiency of interaction within the local self-government system

This paper is devoted to the theoretical and methodological background for analyzing and evaluating efficiency of interaction between territorial communities, village, settlement and city councils, executive bodies of these councils, local self-government officials within the local self-government system. Criteria for evaluating the mutual relations between these elements of the local self-government system are offered.

Key words: local self-government system, efficiency of interaction, efficiency analysis.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. У контексті проголошеної Президентом України політики докорінних змін в усіх сферах суспільного життя перед науковою спільнотою постає важливе завдання щодо теоретичного і методичного забезпечення запланованих перетворень. Актуальними є наукові пошуки, спрямовані на виявлення та обґрунтування чинників підвищення ефективності управління питаннями місцевого значення. Проблема низької ефективності суб'єктів місцевого самоврядування вже набула системного характеру та значною мірою зумовлена їх дезінтегрованістю. З одного боку, численні внутрішні конфлікти в місцевих радах, зокрема між сільськими, селищними, міськими головами і депутатами цих рад, дестабілізують самоврядні системи та підривають довіру виборців до представницької демократії. З другого боку, суспільною тенденцією є прагнення людей до відособленості, втрата інтересу до інститутів колективних дій, що зумовлює низький рівень громадського контролю за діяльністю виборних і посадових

осіб місцевого самоврядування. Громадська активність реалізується переважно через епізодичні акти волевиявлення населення на місцевих виборах. Більшість територіальних громад є бездіяльними та економічно неспроможними. Значний ресурсний потенціал села, селища, міста також не гарантує високий рівень життя місцевих жителів. Вихідними умовами належного виконання функцій місцевого самоврядування вважаємо узгодженість дій усіх його суб'єктів, бажання співпрацювати заради загального добробуту. Аналіз ефективності взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування є необхідною умовою налагодження дієвої співпраці в системі місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Теоретичні та методичні підходи до аналізу ефективності систем управління висвітлені В.М.Бабаєвим, О.Ю.Бобровською, А.О.Гошком, О.І.Кілієвичем, А.Ф.Мельником, О.Мертенсом, О.Ю.Оболенським, І.В.Розпутенком, Ю.П.Сурміним, В.В.Цветковим, В.А.Шумілкіним.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Науковцями значною мірою обгрунтовані загальні критерії і показники ефективності управлінської діяльності, разом з тим питання оцінювання ефективності взаємодії в системі місцевого самоврядування в літературі з державного управління належно не відображені.

Мета й завдання статті. Мета статті полягає в уточненні поняття ефективності взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування та обгрунтуванні теоретичних і методичних підходів до аналізу ефективності взаємодії в системі місцевого самоврядування первинного рівня.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вважаємо, що ефективність системи місцевого самоврядування села, селища, міста безпосередньо залежить від стану й характеру взаємовідносин між елементами цієї системи: територіальною громадою; сільською, селищною, міською радою; головною посадовою особою - сільським, селищним, міським головою; районними у місті радами (за умов утворення); органами самоорганізації населення (ОСН). Ці учасники процесу вирішення питань місцевого значення віднесені в статті до суб'єктів місцевого самоврядування [5, с. 683-684; 11]. Узагальнення різних методичних підходів до оцінювання ефективності управління [1-5; 7-10; 12-14] дає змогу виділити основні напрями аналізу ефективності системи місцевого самоврядування первинного рівня:

1) вивчення динаміки змін соціально-економічних показників розвитку (середньомісячної заробітної плати, рівня безробіття, кількості робочих місць, обсягів реалізованої агропромислової продукції або продукції промисловості, обсягів будівельних робіт і загальної площі введених в експлуатацію будинків; показників забезпеченості населення транспортними, телекомунікаційними, торговельними, рекреаційними послугами, послугами електро-, газо-, водопостачання та водовідведення, послугами закладів загальноосвітнього, соціально-побутового, лікувального, соціально-культурного призначення);

2) зіставлення результатів рейтингових досліджень - інвестиційних і динамічних рейтингів [8], рейтингів темпів економічного зростання, рейтингів міст із найкращим екологічним станом довкілля тощо, які відображають активність органів місцевого самоврядування щодо усунення адміністративних бар'єрів на внутрішньому ринку, реалізації цільових програм і проєктів місцевого розвитку, участі в міжмуніципальному співробітництві;

3) аналіз ефективності використання ресурсного потенціалу територіальної громади за видами економічних ресурсів (природних, фінансових, матеріальних, у тому числі вторинних, людського потенціалу);

4) аналіз ефективності виконання власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування за сферами управління (зокрема повноважень у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю, управління житлово-комунальним господарством, управління соціально-побутовою інфраструктурою, управління місцевим бюджетом і фінансами, повноважень у сфері освіти, культури, охорони навколишнього середовища та ін.);

5) структурно-функціональний аналіз органів місцевого самоврядування (наскільки оптимальною є структура цих органів, чи відповідає структура виконуваним функціям; наскільки виконуваний органом функції відповідають меті його створення, пріоритетам місцевого розвитку; наскільки раціональною є процедура прийняття управлінських рішень з погляду внутрішньо-організаційних зв'язків, розподілу компетенції, забезпеченості інформаційно-комунікаційною

мережею; наскільки професіоналізм, компетентність, ціннісні орієнтації виборних, посадових осіб місцевого самоврядування відповідають визначеним повноваженням і функціям);

б) формування громадської оцінки діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка відображає ступінь задоволення дійсних потреб місцевих жителів;

7) аналіз результативності та ефективності вирішення суспільно важливих проблем життєдіяльності територіальної громади (додатними показниками є запровадження програмно-цільового методу в управлінні питаннями місцевого значення, кількість програм і проєктів місцевого розвитку, реалізованих у межах міжмуніципальної співпраці та (або) спільно з громадськими організаціями, іншими суб'єктами місцевого розвитку);

8) аналіз (моніторинг) досягнення пріоритетних цілей і виконання завдань, визначених у стратегічному плані розвитку територіальної громади (наявність стратегічного плану розвитку, плану дій, які фактично виконуються, свідчить про відповідальність та високий рівень професіоналізму місцевої влади);

9) визначення якості надання муніципальних послуг населенню відповідно до стандартів якості ISO 9001:2000, які згідно з вимогами чинного законодавства впроваджуються в діяльність органів місцевого самоврядування.

Кожному із зазначених напрямів відповідає система оцінних показників. Вважаємо за доцільне доповнити 9 традиційних напрямів оцінювання таким: "аналіз ефективності взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування як складова комплексного аналізу ефективності місцевого самоврядування". Здійснення такого аналізу, насамперед, потребує уточнення поняття ефективності взаємодії в системі місцевого самоврядування.

Унаслідок залучення людського потенціалу, використання природних ресурсів, матеріальних, фінансових ресурсів місцевого самоврядування виникає певний результат, або ефект діяльності. Відношення величини результату до витрат ресурсів, спрямованих на його досягнення, є відносним показником і відображає ефективність цієї діяльності. Отже, ефективність - це "основна оцінна категорія управління, складне явище, яке визначається співвідношенням людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів" [13, с. 55]. Разом з тим автор наведеного визначення, відомий учений В.В.Цветков, розглядає ефективність з позицій соціальної справедливості, в результаті чого інтегративним показником ефективності управлінської діяльності виступає суспільна корисність. Головним критерієм ефективності публічного управління, що має загальний оцінний характер, автор вважає відповідність управлінської діяльності докорінним інтересам суспільства, які полягають у розширенні й поглибленні демократії, забезпеченні прав і свобод громадян, успішному здійсненні політичних і соціальних завдань з перетворення України на розвинену країну. Основними факторами ефективності визначено *демократизм* і *соціальну справедливість*. При цьому чим вища ефективність управління, тим більшими є матеріальні й організаційні можливості суспільства для реалізації принципів соціальної справедливості, оскільки висока ефективність управління - це динамічна економіка, активна політика, висока мораль і законність, які є визначальними факторами структури соціальної справедливості. Отже, поняття ефективного управління пов'язується, насамперед, з поняттям соціальної справедливості. Проте О.І.Кілієвич і О.В.Мертенс [9, с. 568-569, 602] зауважують, що ефективність і справедливість є конфліктуючими цілями політики, оскільки досягнення вищої міри справедливості вимагає певних поступок в ефективності і навпаки. Забезпечення справедливості в суспільстві потребує перерозподілу доходів, а основний інструмент перерозподілу доходів - це трансферти й податки, введення яких призводить до зниження загальної ефективності економіки, тобто втрат сукупного добробуту всіх економічних агентів. Таким чином, влада змушена йти на компроміс між справедливістю та ефективністю. Оскільки справедливість є поняттям абстрактним, а виміряти й оцінити ступінь її досягнення в суспільстві досить важко, найбільш достовірним, на перший погляд, видається класичний підхід до аналізу ефективності управління, так званий "аналіз вигід і витрат". Сутність його полягає у співвіднесенні прямих витрат на здійснення управлінського впливу з досягнутими завдяки цьому впливу результатами, тобто продуктами й наслідками впровадження політики, програми, проєкту. При цьому економічна ефективність вимірюється у натуральних і вартісних показниках, що передбачає грошову оцінку як витрат, так і отриманих результатів. Такими результатами на місцевому рівні можуть бути: а) *економічний ефект*, зумовлений збільшенням обсягу вироб-

ництва продукції підприємствами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, розширенням її асортименту, поліпшенням структури економіки; б) *соціальний ефект*, який полягає у підвищенні рівня реальних доходів і зайнятості працездатного населення, вирівнюванні доходів між окремими соціальними групами; в) *екологічний ефект*, що передбачає зниження концентрації шкідливих речовин у повітряному й водному середовищі, зниження рівня шуму тощо; г) *організаційний ефект*, який виникає внаслідок скорочення кількості ланок у системі управління територією, зменшення загальної чисельності працівників, зайнятих в апараті управління, оптимізації документообігу [10, с. 217]. Подібний підхід слугуватиме орієнтиром для встановлення ймовірних ефектів взаємодії.

Однак наголосимо на недоцільності застосування суто кількісного підходу, тобто класичного аналізу вигід і витрат, у процесі оцінювання ефективності місцевого самоврядування.

По-перше, не завжди є можливість точно визначити та кількісно оцінити зумовлений управлінськими діями соціальний ефект і його далекосяжні наслідки.

По-друге, іноді неможливо достеменно переконатися в тому, що зміни, які відбулися в тих чи інших сферах життєдіяльності територіальної громади, є наслідком певних дій суб'єктів управління, а не результатом впливу факторів і обставин, які залишилися поза увагою.

По-третє, окремі показники, що пропонуються науковцями для оцінювання ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, перебувають між собою у причинно-наслідковому зв'язку, тобто покращення одних показників призводить до погіршення інших і навпаки. Наприклад, зниження концентрації шкідливих речовин у повітрі, яке начебто свідчить про підвищення ефективності вирішення місцевих проблем, може бути не стільки результатом удосконалення технологій виробництва, скільки наслідком припинення господарської діяльності деякого підприємства - стаціонарного джерела забруднення. Прийняття управлінського рішення про закриття такого підприємства матиме суттєвий екологічний ефект, проте зменшаться показники зайнятості працездатного населення та обсяг надходжень до місцевого бюджету, що негативно вплине на показник економічної ефективності. Отже, оцінка ефективності діяльності місцевої влади значною мірою залежить від обраних пріоритетів розвитку громади.

По-четверте, за допомогою лише кількісного аналізу показників діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування неможливо з'ясувати якість управління, його відповідність потребам суспільства. Наприклад, план соціально-економічного розвитку села, селища, міста може передбачати значну кількість конкретних заходів: "ввести в експлуатацію житлові будинки", "обладнати стадіон", "збудувати лікарняно-діагностичний центр", "провести прес-конференцію" та ін. Досягнення поставлених цілей або здійснення запланованих заходів і робіт не означає задоволення реальних потреб членів територіальної громади. Як слушно зауважує А.О.Гошко [4], неприпустимо визначати ефективність діяльності тих чи інших органів місцевої влади лише за зовнішніми показниками (тобто виміряти в метрах, кілометрах, штуках, ліжко-місцях), оскільки ці показники не відображають дійсного підвищення чи зниження рівня життя населення. Такий підхід є технократичним. Аналіз ефективності місцевого самоврядування передбачає застосування антропосоціального підходу, тобто ставлення до людини як до "цілі та міри всіх речей", суб'єкта управління, а не лише як до його об'єкта. Тому найбільш адекватною, наближеною до реальної дійсності є громадська оцінка діяльності місцевої влади, яка відображає ступінь задоволеності потреб об'єкта управління.

З огляду на викладене науково обґрунтованими й логічними вважаємо такі твердження:

- ефективне управління місцевим розвитком передбачає певний компроміс між економічною доцільністю, тобто матеріальними вигодами від використання ресурсів територіальної громади найближчим часом, та можливим соціальним ефектом у майбутньому, що узгоджується з принципами концепції сталого розвитку;

- основним критерієм ефективності діяльності органів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування є суспільна корисність, оскільки це поняття відображає справедливість розподілу матеріальних благ і ступінь задоволеності інтересів суспільства в цілому. Мірилом суспільної корисності на місцевому рівні є громадська оцінка діяльності влади, тобто здатність системи управління задовольняти потреби суспільства, територіальної громади. Зауважимо, що деякі вчені, зокрема західні економісти К.Макконнелл і С.Брю, заперечують можливість кількісного вимірювання корисності та піддають сумніву доцільність такого оцінювання [15,

с. 416]: "Корисність - поняття суб'єктивне. Тому воно не піддається точному кількісному вимірюванню." (переклад наш. - Є.С.). Подібне твердження не позбавлене сенсу з огляду на загальновідомий постулат: потреби людей є безмежними, економічні ресурси - обмеженими, а відносна цінність одного й того самого товару чи послуги пов'язана із суб'єктивними чинниками. Критерії корисності певного суспільного блага є індивідуальними, подекуди діаметрально протилежними у різних людей, тому вкрай складно обґрунтувати доцільність спрямування обмежених економічних ресурсів на задоволення певної суспільної потреби, виробництво товарів чи надання послуг, спираючись лише на критерій корисності. Разом з тим згадані автори все ж пропонують вимірювати корисність за допомогою "ютилів" - умовних показників, що відображають ступінь задоволеності споживачів товару чи послуги та корелюються з поняттям корисності цих товарів, послуг (від англ. "utility"). Суспільна корисність при цьому трактується, як ефективність за Парето (Парето-оптимум) і означає, що ресурси розподілені оптимально, тобто ніхто не може покращити свого становища, не погіршуючи тим самим становища іншого.

На наш погляд, головним критерієм ефективності спільних дій суб'єктів місцевого самоврядування слід вважати суспільну корисність з погляду найбільш доцільного використання економічних ресурсів громади.

Натуральними показниками ефективності взаємодії між органами місцевого самоврядування можна вважати продуктивність праці на спільних підприємствах комунальної форми власності, обсяг вироблених ними товарів і наданих послуг; кількість виконаних спільними зусиллями муніципальних замовлень; кількість збудованих на засадах спільного інвестування об'єктів; кількість реалізованих у межах співпраці цільових програм і проектів місцевого розвитку. Натуральними показниками взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальною громадою є кількість проведених публічних заходів, обсяг розповсюджених інформаційно-довідкових матеріалів у межах правової просвіти місцевих жителів, кількість публічних трансляцій пленарних засідань місцевої ради, кількість проведених виборними та посадовими особами прес-конференцій, інших комунікативних заходів, кількість реалізованих міні-конкурсів проектів місцевого розвитку тощо.

Грошову оцінку витрат і вигід від співпраці суб'єктів місцевого самоврядування можна здійснити через співвіднесення сумарної грошової вартості витрачених економічних ресурсів і залучених унаслідок реалізації певного проекту коштів із розрахунку на 1 грн видатків місцевого бюджету; зіставлення грошової оцінки вартості залучених матеріальних ресурсів і створених суспільних благ - вироблених товарів, наданих послуг; співвіднесення витрат на утримання органів і посадових осіб місцевого самоврядування та обсягу залучених ними інвестицій у розвиток села, селища, міста в грошовому вимірі.

Оцінку ефективності взаємодії в системі місцевого самоврядування первинного рівня вважаємо інтегральним показником, який формується з окремих оцінок ефективності взаємодій між: 1) територіальною громадою та місцевою радою, її виконавчими органами, районними у місті радами; 2) територіальною громадою та сільським, селищним, міським головою; 3) сільським, селищним, міським головою та депутатським корпусом сільської, селищної, міської ради, її виконавчими органами; 4) органами самоорганізації населення та сільським, селищним, міським головою, місцевою радою, її виконавчими органами; 5) міською радою та районними в місті радами.

Згадана інтегральна оцінка не може бути розрахована лише з погляду співвіднесення матеріальних вигід і витрат від конкретних дій або впливів тих чи інших суб'єктів місцевого самоврядування, оскільки вона відображає не лише економічний результат взаємодії, а й далекосяжні соціальні наслідки. При цьому важливо відрізнити поняття результативності взаємодії та ефективності взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, результатів і наслідків спільних дій. Результативність співпраці відображає ступінь досягнення поставленої мети, міру відповідності очікуваного й отриманого ефектів. Визначити ефективність означає співвіднести "вигоди й витрати" сторін взаємодії, тобто встановити, якою ціною для всіх і кожного учасника досягнута поставлена мета, чи вартий отриманий ефект витрачених на нього зусиль і ресурсів. Компромісне поєднання цих характеристик (ефективності й результативності) знайшло відображення в тлумаченні ефективності публічного управління як "досягнення поставленої мети в результаті діяльності органу влади, його структурного підрозділу чи окремого управління за максимально можливою економії суспільної праці" [6, с. 200]. Спільною метою діяльності тери-

торіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування є забезпечення сталого розвитку відповідного села, селища, міста. Взаємодія тих чи інших суб'єктів місцевого самоврядування може вважатись результативною, якщо досягнуті заздалегідь визначені учасниками цілі й завдання спільної діяльності. Ступінь реалізації цих цілей і завдань визначає ступінь результативності їх співпраці. Разом з тим з погляду необхідності забезпечення сталого розвитку територіальної громади слід брати до уваги не лише результати, а й наслідки взаємодії, а також громадську оцінку цих наслідків.

Перейдемо до характеристики можливих ефектів спільних дій суб'єктів місцевого самоврядування.

Правовий ефект взаємодії полягає у вдосконаленні нормативно-правових засад здійснення місцевого самоврядування, встановленні або скасуванні правових норм, які регулюють і регламентують взаємовідносини суб'єктів місцевого самоврядування, усуненні правових колізій. Оцінити правовий ефект взаємодії можливо через кількість спільно розроблених проектів актів органів місцевого самоврядування, кількість урахованих зауважень і пропозицій до проектів актів і чинних актів органів місцевого самоврядування. Одним із найбільш значущих для територіальної громади правових ефектів взаємодії усіх суб'єктів місцевого самоврядування є затвердження спільно розроблених статуту територіальної громади та стратегічного плану розвитку села, селища, міста.

Економічний ефект взаємодії полягає у зміцненні матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування та оцінюється, наприклад, через кількість збудованих на засадах спільного інвестування об'єктів інфраструктури, створених комунальних підприємств. Економічним ефектом співпраці територіальної громади та органів місцевого самоврядування (ОМС) в межах міні-проектів місцевого розвитку є обсяг додатково залучених коштів із розрахунку на 1 грн, виділену з місцевого бюджету.

Соціальним ефектом взаємодії є, по-перше, вирішення конкретних соціальних проблем, підвищення якості життя членів територіальної громади, по-друге, підвищення ступеня задоволеності потреб місцевих жителів у різноманітних товарах і послугах через реалізацію відповідних місцевих проектів і програм.

Екологічним ефектом є поліпшення умов життя населення внаслідок проведення заходів із благоустрою, реалізації спільних проектів з охорони навколишнього середовища. Ефект економії часу досягається, наприклад, через спрощення процедури погодження дозвільних документів, оформлення звернень при створенні електронних офісів і приймалень.

Організаційний ефект полягає в оптимізації структури системи місцевого самоврядування та взаємовідносин між елементами цієї системи. Обмін досвідом вирішення проблем місцевого розвитку, іншою корисною інформацією через різноманітні комунікативні канали зумовлює виникнення інформаційного ефекту, який полягає у розповсюдженні знань і відомостей, підвищенні рівня обізнаності місцевих жителів щодо сучасних механізмів участі в місцевому самоврядуванні, форм і методів співпраці.

Ідеологічний ефект взаємодії полягає у підвищенні рівня демократичної культури прийняття управлінських рішень, накопиченні позитивного досвіду розв'язання конфліктів у діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, вироблення навичок колективних дій і прищеплення нових духовних цінностей, таких як орієнтація на активну громадську позицію, відданість громаді, благодійництво.

Оскільки взаємна активність сприяє інтеграції суб'єктів місцевого самоврядування, відновленню рівноваги в цій системі, виділяємо синтагматичний ефект взаємодії. Усталена практика спільних дій територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування забезпечує перетворення парадигматичної територіальної спільноти (умовної сукупності місцевих жителів, об'єднаних за формальною ознакою - проживання в одному населеному пункті) на практикуючу, синтагматичну спільноту (цілісну функціональну єдність усіх елементів системи місцевого самоврядування первинного рівня), яка формує зразки взаємодії для інших спільнот і справляє інтегруючий вплив на національну систему місцевого самоврядування, яка не є цілісною та базується на зв'язках між окремими територіальними громадами. Підходи до формулювання понять парадигматичної і синтагматичної спільноти як певних еволюційних етапів розвитку територіальної громади спираються на класифікацію соціальних спільностей, запропоновану дослідниками в роботі [16].

Науково обґрунтованим видається запропонувати деякі визначення. Спільні дії, впливи суб'єктів місцевого самоврядування (колективні, міжгрупові або індивідуально-групові) можна назвати ефективними, якщо вони є усвідомленими, організованими, відповідають принципам добровільності, законності, демократичності, відкритості й прозорості та забезпечують компромісне поєднання і максимальне можливе значення таких характеристик, як: 1) раціональність, тобто зусилля суб'єктів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення конкретної мети - вирішення питань місцевого значення з урахуванням визначених можливостей і обмежень (наприклад за результатами "SWOT-аналізу"), а взаємодія забезпечує реалізацію найкращої обґрунтованої альтернативи використання ресурсів територіальної громади; 2) доцільність - дії, впливи, що зумовлюють суттєвий економічний, правовий, соціальний, екологічний, організаційний, інформаційний, ідеологічний ефект, ефект економії часу або сукупність ефектів, які можливо заздалегідь визначити (обчислити) та співвіднести з витратами; 3) конструктивність - дії, що забезпечують ощадливе використання та (або) розширене відтворення, якісне й кількісне, економічних ресурсів територіальної громади, матеріальних (фінансових, природних, майнових) і нематеріальних (інтелектуальних, часових), сприяють створенню нових матеріальних і духовних цінностей; 4) суспільна корисність - спільна діяльність, що відповідає інтересам суспільства та загальноприйнятим поняттям соціальної справедливості, нормам моралі; 5) легітимність - потенційні наслідки взаємодії, що позитивно оцінюються громадськістю, сприймаються як бажані впливи, що сприятимуть задоволенню інтересів і потреб місцевих жителів.

Отже, "ефективна взаємодія в системі місцевого самоврядування села, селища, міста" - це бажаний стан взаємної активності територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, за якого узгоджені спільні дії, впливи цих суб'єктів є раціональними, доцільними, конструктивними, суспільно корисними, легітимними та зумовлюють суттєвий економічний, правовий, соціальний, екологічний, організаційний, інформаційний, ідеологічний ефект або сукупність ефектів, цінність яких для територіальної громади перевищує (відшкодовує) вартість ресурсів, спрямованих на утримання органів і посадових осіб місцевого самоврядування та витрачених унаслідок їх діяльності.

Вважаємо, що не слід звужувати поняття ефективної взаємодії, розглядаючи його лише як показник дієвої співпраці. Взаємодія є дуалістичним поняттям і реалізується як на засадах взаємного сприяння, так і протидії. Отже, відкликання депутатів місцевих рад, дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських голів, протестна демократія є частиною процесу взаємодії громади з органами і посадовими особами місцевого самоврядування та сприяє підтриманню рівноваги в самоврядній системі. Таким чином, підвищення ефективності механізмів реалізації цих видів взаємодій зумовлює підвищення ефективності місцевого самоврядування. Взаємодія органів місцевого самоврядування з територіальною громадою є найбільш важливим і проблемним напрямом взаємовідносин у системі місцевого самоврядування. Аналіз ефективності взаємодії з населенням на основі експертних опитувань вже ввійшов у практику діяльності місцевих рад. Наприклад, за результатами дослідження ефективності взаємодії влади з громадою, проведеного в м. Макіївці [2, с. 37], з'ясовано, що лише 30% респондентів - представників ОМС вважають співпрацю з громадськістю ефективною. Найбільш активно співпрацюють з міською радою комітети самоорганізації населення (44% опитаних), досить активно - місцеві молодіжні та релігійні організації (17,3 і 13,6%), а також професійні об'єднання (18,5%). З громадською радою при міській раді активно співпрацюють лише 8,6% її представників. Серед громадських організацій найбільш активними виявились благодійні фонди, ветеранські та військово-патріотичні організації, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, товариства інвалідів. Найбільшою активністю відзначались такі цільові групи представників міської громади, як пенсіонери, молодь, інваліди, політичні лідери. Варто наголосити, що серед опитуваних службовців органів місцевого самоврядування, які мають досвід і стаж роботи понад п'ять років, більшість вважає ефективними суто інформативні заходи та консультативні форми взаємодії з громадськістю: інтерв'ю, розміщення друкованих матеріалів, виступи в телепрограмах, участь у телевізійних дебатах. На наш погляд, подібні настрої відображають патерналістську модель взаємовідносин з громадою, адже "демократія участі" базується на підтримці громадських ініціатив, активному залученні населення до поточної діяльності органів управління, спільному прийнятті рішень з місцевого розвитку на засадах розподілу відпові-

дальності між усіма його учасниками. Взаємна недовіра посадовців і громадськості є поширеним явищем. З одного боку, представники ОМС вважають, що широке залучення населення знизить ефективність управління та уповільнить процес прийняття суспільно важливих рішень, піддають сумніву доцільність участі непрофесійної громадськості в цьому процесі. З другого боку, більшість громадян переконані, що не здатні суттєво вплинути на прийняття кінцевих рішень, покращити власний добробут через активну участь у місцевому самоврядуванні на засадах об'єднання зусиль і ресурсів. Подібна ситуація відображає характерні для колишнього радянського простору прояви кризи колективних дій і занепаду інституту колективної відповідальності: громадяни нехтують передбаченими законодавством можливостями участі в державному управлінні та управлінні місцевими справами, не переймаються загальноміськими чи сільськими проблемами, оскільки не вбачають у такій діяльності для себе особисто жодної користі. Інститут колективної відповідальності сприймається як неефективний. Разом з тим оцінювання ефективності взаємодії з громадськістю не вичерпується лише вивченням громадської думки, опитуванням посадових осіб місцевого самоврядування з цього питання, а передбачає об'єктивне, всебічне обстеження. З метою формування інтегральної оцінки ефективності взаємодії в системі місцевого самоврядування доцільно створити тимчасову цільову робочу групу (фокус-групу), до складу якої залучити активістів громади, членів громадської ради, керівників ОСН, представників органів місцевого самоврядування, незалежних експертів, інших учасників місцевого розвитку.

Методичною основою проведення комплексного аналізу та оцінювання ефективності взаємодії елементів системи місцевого самоврядування первинного рівня може слугувати Матриця динаміки ефективності взаємодії (див. таблицю), яка наочно відображає зміни, що відбулись у взаємовідносинах суб'єктів місцевого самоврядування, порівняно з попереднім періодом оцінювання (минулим півріччям, роком), а також ступінь досягнення бажаного стану ефективності взаємодії між ними.

Матриця динаміки ефективності взаємодії в системі місцевого самоврядування первинного рівня

Вектори взаємодії за об'єктами впливу ↓ Вектори взаємодії за суб'єктами впливу →	ТГ	Рада	Голова Виконавчі органи ради	ОСН
ТГ		$E_{1\text{ cur}}$ $E_{1\text{ max}}$ $E_{1\text{ base}}$	$E_{2\text{ cur}}$ $E_{2\text{ max}}$ $E_{2\text{ base}}$	$E_{3\text{ cur}}$ $E_{3\text{ max}}$ $E_{3\text{ base}}$
Рада	$E_{4\text{ cur}}$ $E_{4\text{ max}}$ $E_{4\text{ base}}$		$E_{5\text{ cur}}$ $E_{5\text{ max}}$ $E_{5\text{ base}}$	$E_{6\text{ cur}}$ $E_{6\text{ max}}$ $E_{6\text{ base}}$
Голова Виконавчі органи ради	$E_{7\text{ cur}}$ $E_{7\text{ max}}$ $E_{7\text{ base}}$	$E_{8\text{ cur}}$ $E_{8\text{ max}}$ $E_{8\text{ base}}$		$E_{9\text{ cur}}$ $E_{9\text{ max}}$ $E_{9\text{ base}}$
ОСН	$E_{10\text{ cur}}$ $E_{10\text{ max}}$ $E_{10\text{ base}}$	$E_{11\text{ cur}}$ $E_{11\text{ max}}$ $E_{11\text{ base}}$	$E_{12\text{ cur}}$ $E_{12\text{ max}}$ $E_{12\text{ base}}$	

Оцінювання здійснюється за основними векторами взаємодії в межах наведених далі критеріїв оцінювання та відповідно до негативних і позитивних показників взаємодії, які відображають специфіку кожного напрямку.

У Матриці використані такі умовні позначення: E_{cur} - оцінка поточної ефективності взаємодії ("Current Efficiency of Interaction"); E_{base} - оцінка ефективності взаємодії за результатами попереднього оцінювання ("Base Efficiency of Interaction"); E_{max} - максимальна оцінка ефективності взаємодії ("Maximal Efficiency of Interaction"). Орієнтиром для винесення оцінного

судження стосовно базового стану взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування слугують $EI_{1max}, EI_{2max}, \dots, EI_{12max}$ - максимальні оцінки ефективності взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування села, селища, міста за відповідними напрямками оцінювання. EI_{max} ("Maximal Efficiency of Interaction") є сумою максимальних значень показників за кожним із 12 векторів (напрямів) оцінювання (у балах). Підвищення додатного показника додає 1 бал до загальної оцінки за певним напрямком, значне зростання - 2 бали, суттєве збільшення або досягнення максимального значення (для деяких показників - факт наявності) - 3 бали. Відсутність від'ємного показника додає 2 бали до загальної оцінки за напрямком, а його зменшення порівняно з попереднім періодом - 1 бал.

Загальними універсальними критеріями оцінювання стану взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування є такі: 1) рівень стабільності та прогнозованості взаємовідносин, додатними показниками якого є програмування й стратегічне планування взаємодії; відсутність деструктивних конфліктів у спільній діяльності; 2) рівень якості взаємодії - одним з показників високої якості вважаємо прийняття спільних рішень на основі повної, своєчасної і достовірної інформації внаслідок обговорення та вибору кращої із обґрунтованих альтернатив з урахуванням інтересів і потреб усіх сторін, пріоритетів місцевого розвитку; 3) ступінь регламентованості взаємовідносин, який пов'язуємо із закріпленням правових засад взаємодії у статуті територіальної громади, спеціальних положеннях, інших актах місцевого самоврядування, стандартизацією процедури вирішення спірних питань; 4) рівень демократичності та публічності прийняття спільних рішень, тобто з'ясування того, наскільки відкритою й прозорою є діяльність органів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування, яким є ступінь залучення громадськості до процесу управління, чи дієві механізми впливу громади на прийняття кінцевих рішень з питань місцевого розвитку; 5) рівень результативності взаємодії, який визначає міру досягнення спільно поставлених цілей; 6) рівень ефективності взаємодії, який визначається через співвіднесення економічного, організаційного, соціального, правового, іншого суспільно корисного ефекту від спільної діяльності з витратами ресурсів, спрямованих на її забезпечення; 7) культура взаємовідносин, тобто відповідність морально-етичним нормам, що існують у суспільстві, та ціннісним орієнтаціям, визначеним місцевою спільнотою. Опис відображених у Матриці напрямів взаємодії за суб'єктами впливу, розроблення від'ємних і додатних показників, які відповідають запропонованим у статті критеріям оцінювання, є предметом подальших наукових пошуків.

Зазначимо, що опис процесів взаємодії за допомогою матриць іноді використовується в організаціях як один з методів ефективного менеджменту, за наявності відповідного програмного забезпечення. В органах місцевого самоврядування також упроваджуються стандарти ISO 9001. На сьогодні чинним є стандарт ДСТУ-П ІWA 4:2009 "Системи управління якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування". В деяких містах (Комсомольську, Вознесенську) вже запроваджено згадані стандарти, проте матричний метод опису процесів взаємодії ще не набув розвитку. Проте в розд. 4 стандарту якості ISO 9001:2008 у підп. 4.2.2 (с) зазначена вимога щодо необхідності розробки Настанов з якості, де міститься опис взаємодії між процесами системи управління якістю. Вважаємо за доцільне запровадити такі методи забезпечення якісного управління у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні. Насамкінець зазначимо, що створення фокус-групи з аналізу ефективності взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та оприлюднення отриманої експертної оцінки з відповідними коментарями і пропозиціями є лише першим кроком на шляху до порозуміння та згуртування. Водночас цей крок сам по собі вже сприяє налагодженню взаємовідносин у самоврядній системі. Як влучно зауважив з цього приводу А.О. Чемерис, "... абсолютну ефективність соціальних систем визначити неможливо, проте необхідно зрозуміти природу їх ефективності..." [14, с. 36-40].

Висновки з проведеного дослідження і перспективи подальших наукових розвідок.

1. За результатами опрацювання теоретичних і методичних підходів до аналізу ефективності управління виділено 9 основних напрямів оцінювання ефективності місцевого самоврядування як системи управління питаннями місцевого значення. Обґрунтовано доцільність доповнення цих традиційних напрямів таким: "аналіз ефективності взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування як складова комплексного аналізу ефективності місцевого самоврядування".

2. Установлено, що ефективне управління місцевим розвитком передбачає певний компроміс між економічною доцільністю та ймовірним соціальним ефектом у майбутньому, що узгод-

жується з принципами сталого розвитку. Найбільш вагомим критерієм ефективності взаємодії органів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування є суспільна корисність, а основним мірилом суспільної корисності - громадська оцінка. Уточнено поняття ефективності й результативності в контексті взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування.

3. Досліджено відомий метод вигід і витрат, який застосовується під час аналізу ефективності управлінської діяльності та поширено підхід до оцінювання управлінської діяльності за кінцевими результатами на систему взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування. Встановлено, що спільні дії цих суб'єктів можуть мати правовий, економічний, політичний, інформаційний, соціальний, екологічний, ідеологічний, організаційний, синтагматичний ефекти, ефект економії часу. Наведено дефініцію поняття "ефективна взаємодія суб'єктів місцевого самоврядування" як бажаного стану взаємної активності територіальної громади, органів, виборних і посадових осіб місцевого самоврядування та визначені характеристики, за якими можна встановити, чи є певні спільні дії суб'єктів місцевого самоврядування ефективними.

4. Визначено 6 загальних критеріїв оцінювання стану взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування: 1) рівень стабільності та прогнозованості взаємовідносин; 2) рівень якості взаємодії; 3) ступінь регламентованості взаємовідносин; 4) рівень демократичності та публічності прийняття спільних рішень; 5) рівень результативності взаємодії; 7) рівень ефективності взаємодії; 6) рівень культури взаємовідносин.

Розроблено матрицю динаміки ефективності взаємодії, що становить основу методики проведення комплексного аналізу ефективності взаємодії в системі місцевого самоврядування первинного рівня, остаточно завершення якої є предметом подальших наукових пошуків.

5. Доведено, що підвищення ефективності взаємодії територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування сприятиме збільшенню суспільно корисного внеску згаданих елементів місцевого самоврядування в загальну ефективність цієї системи.

Список використаних джерел

1. *Бабаєв В. М.* Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти : монографія / В. М. Бабаєв. - Х. : ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. - 204 с.

2. *Беззубко Л. В.* Проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування і громади / Л. В. Беззубко, О. В. Скопец // Економіка будівництва і міського господарства. Рубрика "Державне управління". - 2009. - Т 5. - № 1. - С. 31-39.

3. *Бобровська О. Ю.* Удосконалення системи оцінювання соціально-економічного розвитку міст як чинник підвищення ефективності місцевого самоврядування / О. Ю. Бобровська // Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2009. - Вип. 1 (1). - Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/BobrovskaStat.pdf>

4. *Гошко А. О.* Оцінка діяльності місцевих органів самоврядування : монографія / А. О. Гошко. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 325 с.

5. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання-Прес, 2003. - 343 с. - (Вища освіта ХХІ століття).

6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. - К. : НАДУ, 2010. - 820 с.

7. Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін : зб. наук. пр. / І. Розпутенко, О. Пухкал, О. Брайченко та ін. ; за заг. ред. І. Розпутенка. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 168 с.

8. Інвестиційний та динамічний рейтинги 26 регіонів. Рейтинг соціально-економічного розвитку 494 територій. Портрети міст і регіонів. - К. : Недерж. аналіт. центр "Ін-т реформ", 2005. - 66 с.

9. *Кілієвич О. І.* Мікроекономіка для аналізу державної політики : підручник / О. І. Кілієвич, О. В. Мертенс. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. - 655 с.

10. Підвищення ефективності місцевого самоврядування в Харкові на основі науково-технічного, соціально-економічного і кадрового потенціалу міста : монографія / В. А. Шумілін, В. М. Бабаєв, Ю. П. Битяк та ін. - Х. : Наук.-техн. ун-т "ХПІ", 2003. - 399 с.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. Нормативні документи з урахуванням останніх змін в редакції станом на 28 квіт. 2010 р. - Суми : ФОП Соколик Б. В., 2010. - 72 с.
12. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, В. В. Мамонова, Ю. П. Шаров. - Ужгород : Патент, 2004. - 198 с.
13. *Цветков В. В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков ; ред. : Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов. - Х. : Право, 1996. - 163 с.
14. *Чемерис А. О.* Теоретико-методологічні засади формування ефективного державного управління в Україні / А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2005 р. : у 2 т. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - Т. 2. - 344 с.
15. *Экономика. Принципы, проблемы и политика* : пер. с англ. / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю. - 11-е изд. - К. : Хагар-Демос, 1993. - 785 с.
16. *Tardini S.* A semiotic approach to online communities / Stefano Tardini, Lorenzo Cantoni // Edited by Pedro Isaias, Maggie McPherson, Piet Kommers. - Proceedings of the IADIS International Conference on e-Society. - Qawra, Malta 27-30 June 2005. - P. 371-378.

УДК 352.075:338.486.1:353

Щесюк С.В.,

старший викладач кафедри менеджменту

Рівненського державного гуманітарного університету

Роль місцевих органів виконавчої влади у просуванні туристичного продукту регіону

Розглянуто сутність та особливості туристичного продукту. Визначено місце та роль органів виконавчої влади на місцях в процесі просування туристичного продукту та можливі проблеми і помилки під час його практичної реалізації.

Ключові слова: туристичний продукт, стратегічні комунікації, туристичний потік, туристична індустрія, органи виконавчої влади.

Щесюк С.В. Роль местных органов исполнительной власти в продвижении туристического продукта региона

Рассмотрены сущность и особенности туристического продукта. Определены место и роль органов исполнительной власти на местах в процессе продвижения туристического продукта и возможные проблемы, ошибки при его практической реализации.

Ключевые слова: туристический продукт, стратегические коммуникации, туристический поток, туристическая индустрия, органы исполнительной власти.

Stchesuck S.V. The role of local department of state power in process of promotion product of tourism

We consider the nature and characteristics of tourist product of the place and role of the executive authorities in the field pattern during promotion of tourist products and the possible problems, errors in its implementation.

Key words: product of tourism, strategy communications, stream of tourism, tourism industry, local executive power.

Постановка проблеми. Поточні події 2012 р. і ті, що відбудуться в близькому майбутньому, особливим чином позначаться на долі України в перспективі, а саме: в напрямі її інтеграції та розвитку господарських зв'язків, у тому числі і туристичних, які відіграють одну з провідних ролей у процесах інтеграції держави у світове співтовариство в сучасному глобалізованому світі. На особливу увагу заслуговує при цьому те, що Україна парафує Угоду про асоціацію з Європейським Союзом 30 березня 2012 р. та проведе спільно з Польщею чемпіонат Європи з футболу [4]. Завдяки цим подіям наша держава очікує на численних гостей, а весь тягар відповідальності за їх зустріч, прийом та обслуговування покладатиметься на туристичну індустрію країни, координувати дії якої повинні органи виконавчої влади на місцях. У сфері туризму - це Державне агентство з туризму і курортів, створене шляхом реорганізації Державної служби туризму і курортів у складі Міністерства культури і туризму України (згідно з Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 444/2011) [3]. Зазначений процес організаційних перетворень затягнувся на місцях до початку 2012 р., що призвело до гальмування окремих запланованих туристичних заходів та програм їх реалізації в регіонах, що може позначитися на якості