

## МОДЕЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОРА СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

*У статті запропоновано підхід до моделювання системи оцінювання місцевого самоврядування. Закцентовано увагу на репрезентативній природі місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства. Сформовано систему параметрів оцінювання місцевого самоврядування з погляду його репрезентативності, які згруповані за основними показниками.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, репрезентативність, система оцінювання місцевого самоврядування, громадянське суспільство, анкета оцінювання, показники впливу, параметри оцінювання.*

### I. Вступ

Проблема моделювання належної системи оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства в Україні за сучасних умов постає надзвичайно актуальною. Актуальність проблематики дослідження пояснюється відсутністю єдиного загальноприйнятого на державному рівні підходу до її системного розв'язання.

У науковій думці приділено чималу увагу питанню оцінювання місцевого самоврядування. Зокрема, особливий науковий інтерес викликають праці Н. Алюшиної, І. Артима, О. Бабінової, Н. Глинського, Г. Дзяної, Н. Гринчука, О. Карого, Т. Маматової, П. Матвієнка, Н. Миронової, Т. Момот, О. Оболенського, Р. Плюща, Л. Приходченка, О. Сімагіної, І. Чумакової, Ю. Шарова, а також К. Вайс, Е. Ведунга, Л. Пала, М. Петона. За наявності значної кількості праць із цієї тематики, у яких здебільшого висвітлено аспект якості місцевого самоврядування, питання оцінювання місцевого самоврядування з позиції його репрезентативності залишається поза увагою науковців.

### II. Постановка завдання

Мета статті – сформулювати моделі оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства в сучасній Україні, обґрунтувати вибір параметрів і показників, що формують таку модель.

### III. Результати

Необхідність творення державної політики нового типу, вироблення нової стратегії побудови відносин між державою та громадянськістю пов'язана зі зростанням громадської активності, розвитком громадянського суспільства. Вітчизняні науковці вважають, що співробітництво й партнерство громадськості з органами місцевого самоврядуван-

ня дає змогу знаходити нові ідеї, можливості та ресурси для розв'язання тих чи інших суспільно важливих проблем. Наявність активного й потужного громадянського суспільства, що діє спільно з владою, посилює його демократичні засади, зміцнює роль громадськості у творенні та реалізації державної політики [1].

У багатьох вітчизняних публікаціях систему місцевого самоврядування зводять до звичних представницьких й адміністративних органів місцевого рівня. Тим часом найважливішою ланкою цієї системи є різні форми прямого волевиявлення місцевого населення, тобто безпосередньої демократії: збори, схід громадян, місцеві референдуми. Законодавство не виключає й інші можливості здійснення громадянами прямої участі в управлінні, які слід було б використовувати з урахуванням місцевих умов і особливостей. Безпосередня демократія відкриває для громадян широкі можливості для прийняття ними рішень у питаннях місцевого значення, для прояву самостійності й ініціативи народних мас в управлінні, їх прямої та безпосередньої участі в проведенні в життя державних рішень і в здійсненні контрольних функцій за діяльністю органів місцевого самоврядування. У країнах ЄС у поняття "представництво" науковці закладають де-що більший зміст. Представництво або репрезентація (від англ. "represent" – представляти, репрезентувати) в європейській науковій думці й управлінській практиці часто розглядається як одна із засадничих умов належного врядування. Здатність органів місцевого самоврядування до якнайповнішої репрезентації інтересів, релігійних та політичних переконань і навіть духу громади називається індикатором зрілості [5] як органу місцевого самоврядування, так і громадянського суспільства, фактором станов-

лення якого орган місцевого самоврядування і виступає.

Досвід зарубіжних країн у цій сфері свідчить, що оцінювання місцевого самоврядування доцільно здійснювати з погляду його відповідності характеристикам якості, результативності, а також репрезентативності [2, с. 4]. В умовах формування засад політично активного громадянського суспільства та розвитку місцевого самоврядування як державно-громадського інституту, що є особливо актуальним для України, зупинимось на останній характеристиці.

Параметри оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення обираються відповідно до потреб громади та її очікувань від місцевого самоврядування. Спираючись на те, що місце проживання людини є широкою сферою рекреації, та

маючи на увазі, що у сфері духовного виробництва протікає процес формування особистості та нагромадження потенціалу робочої сили, а в сфері матеріального виробництва – розвитку особистості й реалізації потенціалу робочої сили, надамо класифікацію основних груп потреб населення (прямо чи опосередковано узгоджених з параметрами індексу людського розвитку, що вимірюються за програмою розвитку ООН), задоволення яких може розглядатися як кінцева мета діяльності органів місцевого самоврядування в межах їх компетенції.

Відповідно до цього, параметри впливу доцільно згрупувати за основними ознаками – показниками оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства (табл. 1).

Таблиця 1

**Показники оцінювання репрезентативності місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства\***

<b>I. Ефективність</b>	<b>II. Справедливість</b>	<b>III. Громадська участь</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– доходи місцевого бюджету на душу населення;</li> <li>– рівень соціалізації бюджетних витрат (рівень профінансованості соціальних статей видатків місцевого бюджету);</li> <li>– заходи щодо зменшення недоїмки місцевого бюджету;</li> <li>– наявність чіткого бачення органами місцевого самоврядування перспектив місцевого розвитку;</li> <li>– оцінювання діяльності виборних посадових осіб;</li> <li>– обґрунтованість рішень;</li> <li>– зниження бюрократії</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– місцеве ціноутворення;</li> <li>– стимули для ведення бізнесу;</li> <li>– боротьба з корупцією в органах місцевого самоврядування;</li> <li>– реалізація правосуддя;</li> <li>– задоволення якістю публичних послуг;</li> <li>– упевненість населення у майбутньому;</li> <li>– реалізація права громадянина на використання рідної мови;</li> <li>– демократія</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– явка громадян на місцеві вибори;</li> <li>– громадський діалог і консультації з громадськістю в процесі прийняття рішень;</li> <li>– розвиток і діяльність місцевих громадських інститутів (ЗМІ, громадських організацій, партій);</li> <li>– політична культура та політична обізнаність громадян;</li> <li>– частота проведення соціальних опитувань;</li> <li>– ступінь громадської підтримки проваджуваної політики;</li> <li>– довіра населення до державних закладів та установ;</li> <li>– можливість впливу громадян на місцеву політику та судочинство</li> </ul>
<b>IV. Підзвітність органів місцевого самоврядування громаді</b>	<b>V. Якість місцевого управління</b>	<b>VI. Громадська безпека</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– офіційна публікація звітів, інформації про тендери, стан виконання місцевого бюджету;</li> <li>– доступність інформації про роботу органів місцевого самоврядування;</li> <li>– інформативність сайту обласної державної адміністрації й обласної ради;</li> <li>– зворотний зв'язок між органами місцевого самоврядування та громадянами;</li> <li>– механізм розгляду органами місцевого самоврядування звернень громадян</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– якість послуг з охорони здоров'я;</li> <li>– достатня кількість та якісна діяльність дошкільних навчальних закладів;</li> <li>– рівень загальної середньої освіти та її доступність;</li> <li>– доступність вищої освіти та її рівень;</li> <li>– забезпечення можливостей для розвитку особистості;</li> <li>– міра впливу діяльності органів місцевого самоврядування на добробут домогосподарств</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– безпека землекористування;</li> <li>– облаштування вулиць та дворів;</li> <li>– каналізація та водовідведення;</li> <li>– охорона здоров'я населення;</li> <li>– оперативність реагування на скарги громадян;</li> <li>– рівень злочинності;</li> <li>– простота механізму доступу громадян до правосуддя;</li> <li>– реалізація права на соціальний захист;</li> <li>– стан навколишнього природного середовища;</li> <li>– пожежна безпека;</li> <li>– довіра до органів влади та місцевого самоврядування, громадська згуртованість</li> </ul>

Примітка. Складено автором на основі [2; 4–6].

Як видно з табл. 1, першим блоком виступає категорія ефективності діяльності органу місцевого самоврядування, що може вимірюватися такими показниками, як: доходи місцевого бюджету на душу населення та рівень профінансованості соціальних статей видатків місцевого бюджету. Ефективність є важливою характеристикою діяльності органів місцевого самоврядування, яка відображає не лише суб'єктивне ставлення окремого громадянина до інституту місцевого самоврядування, а й реальний стан соціально-економічного розвитку території.

Наступний блок – показники, згруповані за категорією справедливості здійснення управління. Цей параметр оцінювання відображає суб'єктивне ставлення громадян до органів місцевого самоврядування та проваджуваної ними політики. Виставлення оцінки справедливості місцевого управління базується на оцінюванні “прагнення місцевих управлінців до поліпшення умов життя населення, які є вирішальним фактором забезпечення економічного розвитку” [4, с. 16]. Підтримуване органами місцевого самоврядування відчуття належності окремого інди-

віда до громади спрощує доступ кожного громадянина до публічних послуг, місцевих благ і “робить розподіл та поширення благ навколо ідеї благополуччя кожної людини, справедливим” [4, с. 16]. Справедливе місцеве самоврядування сприяє підвищенню рівня зацікавленості громадян у політиці місцевого розвитку, соціально значущих справах місцевого рівня, адже в умовах здійснення справедливого управління довіра населення до інституту місцевого самоврядування зростає.

Наступна група параметрів складена за показником громадської участі у справах місцевої значущості. Ці параметри визначають рівень громадської підтримки проваджуваної органами місцевого самоврядування політики, засвідчують наявність або відсутність довіри населення до державних закладів та установ, а також можливості впливу громадян на місцеву політику та судочинство. Рівень громадської участі опосередковано визначає міру фактичної підзвітності органів місцевого самоврядування громаді. Право та реальна можливість кожного громадянина брати участь у місцевому самоврядуванні, у вирішенні питань місцевого значення закріплено Конституцією України. Це основа демократії. Кожен член громади має право впливати на якість життя через участь у прийнятті рішень на місцевому рівні. Оцінювання цього параметра допомагає громадянам поліпшити якість життя шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення, з одного боку, а з іншого – підвищує відповідність місцевого самоврядування запитам і потребам громадян. Тому підзвітність тісно корелюється із прозорістю місцевого управління.

Офіційна публікація суспільно значущої інформації – звітів, інформації про тендери, стан виконання місцевого бюджету тощо, – її повнота, об'єктивність, доступність і своєчасність появи на відповідному сайті органу місцевого самоврядування свідчить про прозорість його діяльності. Така прозорість виявляється також у наявності відповідного зворотного зв'язку між органами місцевого самоврядування та громадянами, адже практика демократичного врядування, започаткованого та розвинутого у провідних країнах світу, має значний інструментарій його забезпечення: електронні приймальні; офіційний блогінг; виклад суспільно значущої інформації у соціальних мережах; онлайн-консультації з громадянами. Наявність зворотного зв'язку з громадою позитивно характеризує місцеве самоврядування як сучасний, репрезентативний орган влади.

Наступний показник оцінювання місцевого самоврядування – якість місцевого управління. Оцінювання органів місцевого

самоврядування більшою чи меншою мірою пов'язано з визначенням рівня якості їхньої роботи. Останній складається із широкої кількості показників, найсуттєвішими з яких виступають сфери охорони здоров'я, дошкільна, середня та вища освіта. Як зазначають представники Ради Європи, “будь-яка оцінка діяльності установ пов'язана із вимірюванням глибини її якості” [4]. Тому критерії якості відрізняються за напрямками проведення оцінювання.

Останнім параметром оцінювання місцевого самоврядування є показник громадської безпеки. Громадська безпека є складним за своєю сутністю та змістом поняттям, яке охоплює безліч складових елементів. На нашу думку, найбільш вагомими у становленні громадянського суспільства та його прогресивного розвитку, є ті, що наведено у табл. 1. Проте, з наведеного комплексу складових елементів показника громадської безпеки слід виділити громадську згуртованість. Зокрема, на думку британського дослідника Д. Стенлі, “громадська згуртованість є тривалим процесом розвитку суспільства з єдиними цінностями, єдиними завданнями і рівними можливостями на основі відчуття надії, довіри і взаємності” [6]. Проведений науковцем аналіз “мережі соціальної згуртованості” довів, що цей індикатор є одним із найбільш показових щодо належного управління.

Опитування проводиться у вигляді анкетування (табл. 2). Показники оцінюються опитуваними за п'ятибальною шкалою: від оцінки “вкрай низький рівень” до оцінки “високий рівень”. Після збору цих показників органи місцевого самоврядування повинні завантажити отримані дані у відповідну базу даних, побудовану на веб-технологіях. Результати показників перетворюються програмним забезпеченням у рівні належного управління від 1 до 5. Найвищий рівень – 5, найнижчий – 1, контрольний – 3. Далі система обробляє вхідні дані та видає табличні й графічні звіти з метою інформування, аналізу та менеджменту якості роботи місцевого самоврядування.

Основні суб'єкти або зацікавлені сторони проведення цього анкетування – обрані чиновники та посадові особи органу місцевого самоврядування. За результатами оцінювання зацікавлені сторони матимуть краще розуміння власних сильних і слабких сторін у наданні послуг та виконанні посадових обов'язків. Дані й інформація, застосовувані для визначення пріоритетних сфер, у яких необхідно покращити роботу, також дають цим суб'єктам змогу планувати й виконувати відповідні стратегії та плани дій для громадян, щоб більше відповідати вимогам репрезентативності.

**Оцінювання репрезентативності місцевого самоврядування  
як фактора становлення громадянського суспільства\***

№ з/п	Група показників	Оцінка				
		"1" (вкрай низький рівень)	"2" (низький рівень)	"3" (задовільний рівень)	"4" (належний рівень)	"5" (високий рівень)
<b>I. Ефективність</b>						
1	Доходи місцевого бюджету на душу населення					
2	Рівень соціалізації бюджетних витрат (рівень профінансованості соціальних статей видатків місцевого бюджету)					
3	Заходи щодо зменшення недоїмки місцевого бюджету					
4	Наявність чіткого бачення органами місцевого самоврядування перспектив місцевого розвитку					
5	Оцінювання діяльності виборних посадових осіб					
6	Обґрунтованість рішень					
7	Зниження бюрократії					
<b>II. Справедливість</b>						
8	Місцеве ціноутворення					
9	Стимули для ведення бізнесу					
10	Боротьба з корупцією в органах місцевого самоврядування					
11	Реалізація правосуддя					
12	Задоволення якістю публічних послуг					
13	Впевненість населення у майбутньому					
14	Реалізація права громадянина на використання рідної мови					
15	Демократія					
<b>III. Громадська участь</b>						
16	Явка громадян на місцеві вибори					
17	Громадський діалог і консультації з громадськістю в процесі прийняття рішень					
18	Розвиток і діяльність місцевих громадських інститутів (ЗМІ, партій)					
19	Політична культура та політична обізнаність громадян					
20	Частота проведення соціальних опитувань					
21	Ступінь громадської підтримки проваджуваної політики					
22	Довіра населення до державних установ					
23	Можливість впливу громадян на місцеву політику та судочинство					
<b>IV. Підзвітність органів місцевого самоврядування громаді</b>						
24	Офіційна публікація звітів, інформації про тендери, стан виконання місцевого бюджету					
25	Доступність інформації про роботу органів місцевого самоврядування					
26	Інформативність сайту обласної державної адміністрації й обласної ради					
27	Зворотний зв'язок між органами місцевого самоврядування та громадянами					
28	Механізм розгляду органами місцевого самоврядування звернень громадян					
<b>VI. Якість місцевого управління</b>						
29	Якість послуг з охорони здоров'я					
30	Достатня кількість та якісна діяльність дошкільних навчальних закладів					
31	Рівень загальної середньої освіти та її доступність					
32	Доступність вищої освіти та її рівень					
33	Забезпечення можливостей для розвитку особистості					
34	Міра впливу діяльності органів місцевого самоврядування на добробут домогосподарств					

№ з/п	Група показників	Оцінка				
		“1” (вкрай низький рівень)	“2” (низький рівень)	“3” (задовільний рівень)	“4” (належний рівень)	“5” (високий рівень)
<b>VI. Громадська безпека</b>						
35	Безпека землекористування					
36	Облаштування вулиць та дворів					
37	Каналізація та водовідведення					
38	Охорона здоров'я населення					
39	Оперативність реагування на скарги громадян					
40	Рівень злочинності					
41	Простота механізму доступу громадян до правосуддя					
42	Реалізація права на соціальний захист					
43	Стан навколишнього природного середовища					
44	Пожежна безпека					
45	Довіра до органів влади та місцевого самоврядування, громадська згуртованість					
<b>Середня оцінка за чотирма групами показників</b>						

Примітка. Складено автором на основі [2; 4–6].

Інформація, що поступає з анкет, оброблялася і групувалася за вищезазначеними показниками залежно від кількості респондентів, які відповідали на запитання, та за рівнями відповідей на “високий”, “належний”, “середній”, “низький” та “вкрай низький” рівні (до 20% – вкрай низький; 21–40% – низький; 41–60% – середній; 61–80% – належний; 81–100% – високий рівень).

Як видно з анкети, основні показники оцінювання свідчать про належне місцеве самоврядування, проте слабкою стороною є показник громадської участі (оцінка “3”). Добра оцінка (“4”) характеризує орган місцевого самоврядування як такий, що виконує свої функції й обов'язки на належному рівні. Добрі показники громадської безпеки, якості місцевого управління та підзвітності громаді свідчать про достатній, належний рівень

його репрезентативності, тобто здатності бути реальним виразником інтересів громади. За результатами оцінювання можна скласти графічну діаграму, що спростить сприйняття отриманої інформації (див. рис.).

На рисунку подано пелюсткову діаграму, на якій зображено розподіл значень (оцінок) за шістьма показниками. П'ять із шести показників перевищують середній рівень (оцінка “3”), що свідчить про належний рівень роботи органу місцевого самоврядування та його належну репрезентативність. Остання відображується у висловленій довірі громади (зокрема, “ступінь громадської підтримки проваджуваної політики”, “громадська згуртованість”, “забезпечення можливостей для розвитку особистості”, “впевненість населення у майбутньому” – оцінка “4”) до органу місцевого самоврядування.



Рис. Приклад результату оцінювання репрезентативності місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства

Таким чином, застосування наведеної методики сприятиме: забезпеченню відповідного соціального ефекту у вигляді зменшення політичної невизначеності; формуванню чітких, прозорих, відкритих механізмів розробки і реалізації державної політики та державного управління, а також їх контролю; збільшенню внеску суспільства в нарощуванні потенціалу держави; зменшенню ризиків і зайвих, неефективних трансакцій між основними акторами державної політики та державного управління [3].

#### IV. Висновки

Підхід до оцінювання місцевого самоврядування як фактора становлення і розвитку громадянського суспільства у сучасній Україні передбачає визначення рівня його репрезентативності. Ця характеристика виступає сьогодні однією із засадничих умов належного врядування.

За таким підходом, показники оцінювання репрезентативності місцевого самоврядування як фактора становлення громадянського суспільства групуються за параметрами ефективності місцевого самоврядування, його справедливості, забезпечення громадської участі, підзвітності громаді, якості, створення умов громадської безпеки. Визначено, що ефективність є однією з найважливіших характеристик діяльності органів місцевого самоврядування, яка відображає не лише суб'єктивне ставлення окремого громадянина до інституту місцевого самоврядування, а й реальний стан соціально-економічного розвитку території.

Запропонована система оцінювання дає змогу основним зацікавленим групам – органам місцевого самоврядування та громадянам – отримувати інформацію щодо забезпечення належного рівня місцевого

управління, що сприяє підвищенню якості роботи органів місцевого самоврядування, з одного боку, та зростанню громадської активності у здійсненні місцевого управління – з іншого.

#### Список використаної літератури

1. Афонін Е.А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович. – К., 2005. – 250 с.
2. Уайлд А. Руководство для пользователей по измерению местного управления [Электронный ресурс] / А. Уайлд, Ш. Наранг, М. Лаберже, Л. Моретто. – Центр ПРООН по вопросам управления в Осло. – Режим доступа: <http://europeandcis.undp.org/cd/show/68567553-F203-1EE9-B0F61CC5775E3F9E>.
3. Шара Л. Крайній досвід громадських слухань в Україні / Л. Шара. – К.: Європа XXI, 2002. – 100 с.
4. Concerted development of social cohesion indicators: Methodological guide [Електронний ресурс] / Edited by Council of Europe Publishing, Strasbourg, Cedex. – 2005. – Режим доступа: [http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_EN.pdf).
5. Soos G. The indicators of local democratic governance project: concepts and hypotheses [Електронний ресурс] / G. Soos. – Budapest, Hungary. – 2001. – Режим доступа: <http://lgi.osi.hu/publications/2001/22/IOLDG.PDF>.
6. Stanley D. Holding the centre: what we know about social cohesion : Strategic Research and Analysis and the Social Cohesion Network [Електронний ресурс] / D. Stanley. – Режим доступа: [www.socialcohesion.eu](http://www.socialcohesion.eu).

Стаття надійшла до редакції 25.02.2013.

#### **Сергеева Е.Р. Моделирование системы оценивания местного самоуправления как фактора становления гражданского общества в Украине**

*В статье предложен подход к моделированию системы оценивания местного самоуправления. Акцентировано внимание на репрезентативной природе местного самоуправления как фактора становления гражданского общества. Сформирована система параметров оценивания местного самоуправления с точки зрения его репрезентативности, которые сгруппированы по основным показателям.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, репрезентативность, система оценивания местного самоуправления, гражданское общество, анкета оценивания, показатели влияния, параметры оценивания.*

#### **Sergeieva H. System modeling of the evaluation of local self government as a factor of the civil society development in Ukraine**

*The article shows the approach to modeling of local self government evaluation system. The accent is made on the representational nature of local self government as a factor of the civil society founding. The parametric system of representative local self government evaluation is formed. The parameters of given system are grouped by main indicators.*

**Key words:** *local self government, representation, local self government evaluation system, civil society, questionnaire of evaluation, indicators of influence, evaluation parameters.*