

*В. М. Тимків,  
магістр державного управління, асистент кафедри державного  
управління, Івано-Франківський національний технічний  
університет нафти і газу*

# СТРУКТУРА МОДЕЛІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ ІВАНО- ФРАНКІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ)

*На підставі аналізу сучасної теорії та практики формування функціональної моделі органів публічної влади доведено необхідність розробки та наведено структуру моделі ефективності надання публічних послуг органами місцевого самоврядування на прикладі структурних підрозділів Івано-Франківської міської ради.*

*On the basis of the analysis of the modern theory and public authority practice of functional model moulding the necessity of local government efficiency model development is proved and the local government public services efficiency model structure by the example of Ivano-Frankivsk town council departments is represented.*

## ВСТУП

В умовах переходу до нової моделі соціального управління проблема забезпечення ефективності діяльності органів публічної влади постає з особливою гостротою, оскільки будь-яка, створена людиною конструкція, включаючи управлінську, може виконувати принаймні одну з двох основних функцій — сприяти або перешкоджати людській діяльності [1].

Насамперед функціональна неспроможність органів публічної влади відчувається на рівні місцевого самоврядування, яке стоїть найбільше до споживачів публічних послуг (управлінських, адміністративних, громадських).

У теорії і практиці соціального управління другої половини мину-

лого століття вчені виділяють чотири так звані управлінські хвилі: науковий менеджмент; війна з витратами; пильне око; ліберальний менеджмент. Ключовою проблемою, яку покликана була вирішити кожна з них, була проблема ефективності управління та шляхи її підвищення [2].

**Таблиця 1. Структурні елементи функціональної моделі ефективності органу місцевого самоврядування**

Назва елемента	Показники оцінювання		
	Внутрішні	Зовнішні	Інтегральні
Організаційні можливості	Планування Структура Персонал	Нормативно-правова база Ресурси Керівництво	
Організаційні процеси	Освоєння ресурсу Відповідність структури Професійна культура	Послуги Забезпеченість послугами	
Результат діяльності			Соціальний ефект Рівень задоволеності

## АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблема ефективності діяльності органів публічної влади, зокрема щодо надання публічних послуг, не нова.

Теоретичні та практичні аспекти цієї проблеми розглядалися як зарубіжними (Джексон П., Кейв М., Картер Г., Кальєр А., Хользер М.), так і вітчизняними дослідниками (Алексєєв В., Бакуменко В., Вакуленко В., Гошко А., Дзюндзюк В., Кірмач А., Лесечко М., Нижник Н., Розпутенко І., Тимошук В., Чемерис А.).

Однак цілісних підходів до проблеми розробки та механізму впровадження моделей ефективності діяльності організацій публічного сектора, зокрема органів місцевого самоврядування, явно не вистачає.

Наукові дослідження статті базуються на аналізі теорії та узагальненні практики органів місцевого самоврядування щодо запровадження управлінських моделей забезпечення якості та ефективності надання послуг населенню.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є дослідження проблеми розробки структури моделі ефективності діяльності органу місцевого самоврядування в умовах запровадження функціональної моделі управління з використанням підходів, що застосовуються у приватному секторі на прикладі розробки системи управління якістю у виконкомі Івано-Франківської міської ради.

## РЕЗУЛЬТАТИ

З точки зору багатьох дослідників (Дзюндзюк В., Картер Н., Талбот К., Чайлд Дж.), проста модель ефективності органу публічної влади пов'язується із: співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром чи послугою); зменшенням кількості витрачених ресурсів чи зниженням їхньої вартості; скороченням тривалості процесу; співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату [3].

Вартість факторів виробництва, які необхідно витратити для випуску продукції (послуги), називають собівартістю [4]. З урахуванням цього структура простої моделі ефектив-

ності органу публічної влади складатиметься з таких елементів, як собівартості послуги; тривалості процесу надання послуги; кінцевого результату послуги. При цьому, з точки зору управління, важливим є те, що кожен з цих елементів відповідає певним видам контролю, а саме за витратами, за процесом та за кінцевим результатом.

Відповідно до концепту "мережевої парадигми" та моделі часткового перекриття функцій в управлінні можемо стверджувати, що проблеми організаційної ефективності є подібними як для публічного так і приватного сектора [5]. Тому принаймні на рівні класифікації у публічному секторі буде коректним застосування створених теоретиками менеджменту приватних організацій таких основних груп моделей ефективності, як фінансові моделі, порівняльні моделі, моделі суцільно-якісного управління та холістичні моделі. Однак, оскільки дані моделі були розроблені для середніх і великих приватних корпорацій, то їхнє пряме впровадження без адаптації в організаціях публічного сектора здійснити не можна.

Виділимо основні ознаки органу публічної влади, а саме: ієрархічна структура; статутно-правовий характер утворення та функціонування; чітко окреслені завдання і функції; публічно-владні повноваження [6, 7]. Останні як необхідний атрибут усіх органів публічної влади найбільше проявляється у тому, що виконання рішення органу публічної влади, прийнятого у межах його компетенції, забезпечується, серед інших, і можливістю застосування відповідних засобів примусу [8]. Саме це та зведення фінансових критеріїв оцінки результатів діяльності до звіту про витрату бюджетних коштів призводить до появи волюнтаристських тенденцій і відсутності зацікавленості у розробці моделей ефективності органів публічного управління.

При цьому найбільшою проблемою є питання критеріїв оцінювання кінцевого результату, оскільки для органів публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування, кінцевий результат носить не фінансовий, а соціальний характер. Тому так важко піддаються якісній та кількісній оцінці управлінські та громадські послуги як основний продукт органів місцевого самоврядування.

Наприкінці 90-х років минулого століття ряд зарубіжних дослідників створили адаптовані моделі ефективності публічних організацій: "Збалансована рахункова картка" (1996), "Критерій Балдріджа" (1998), модель Європейського фонду якісного менеджменту "ЄФЯМ" (1998),

**Таблиця 2. Розподіл переважних видів публічних послуг залежно від рівня системи місцевого самоврядування**

Рівень системи місцевого самоврядування	Назва органу місцевого самоврядування	Види публічних послуг	Примітка
Територіальна громада	Сільська, селищна, міська рада, районна у місті рада	Управлінські	
	Сільський, селищний, міський голова	Управлінські Адміністративні	
	Виконавчий комітет	Управлінські Адміністративні	
	Структурний підрозділ	Управлінські Адміністративні Громадські	
Спільні інтереси територіальних громад	Обласна рада	Управлінські	Забезпечує функціонування представницького органу
	Районна рада		
	Виконавчий апарат		

"Відмінна модель публічної служби" (1998). З їх аналізу випливає, що модель ефективності для органів місцевого самоврядування повинна бути холістичною, збалансованою, комплексною та соціально результативною, а функціональна структура моделі ефективності органів місцевого самоврядування включає наступні елементи: організаційні можливості, організаційні процеси та результати діяльності (табл.1).

Організаційні можливості орга-

ну місцевого самоврядування поділяються на: зовнішні (нормативно-правова база, ресурси і керівництво) та внутрішні (стратегія (планування), процеси (структура) і персонал).

Організаційні процеси також мають, як зовнішній аспект — надані публічні послуги та рівень задоволеності ними так і внутрішній, який пов'язаний з освоєнням ресурсів, організацією процесів, структур і персоналу відповідно до задекларованих завдань і функцій.

**Таблиця 3. Розподіл кількості адміністративних послуг між структурними підрозділами виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради**

п №	Шифр	Структурний підрозділ	Кількість послуг
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
1	12	Юридичний відділ	1
2	31	Управління архітектури і містобудування	26
3	33	Відділ обліку і розподілу житла	19
4	34	Управління земельних відносин	1
5	35	Фонд комунальної власності територіальної громади міста	2
6	41	Управління житлово-комунального господарства	7
7	42	Відділ транспорту і зв'язку	1
8	51	Відділ підтримки та розвитку підприємництва	5
9	52	Відділ державної реєстрації (Реєстраційна палата)	10
10	61	Управління у справах сім'ї, молодіжної та гендерної політики	2
11	62	Служба у справах дітей	17
12	63	Управління праці та соціального захисту населення	29
13	64	Відділ субсидій	2
14	68	Центральна міська клінічна лікарня	1
15	71	Управління організаційно-інформаційної роботи та контролю	2
16	72	Загальний відділ	2
17	73	Відділ звернень громадян	1
18	77	Архівний відділ	3
19	81	Міське управління земельних ресурсів	6
<b>Разом:</b>		<b>19</b>	<b>137</b>

І, нарешті, результат діяльності, за висловом К. Талбота — "вплив на суспільство", — це соціальний результат та задоволеність ним жителів територіальної громади чи населення адміністративно-територіальної одиниці, до якої належать територіальні громади, які об'єднані спільними інтересами [3]. Він являється родовою ознакою відмінності організацій приватного і публічного сектора.

Соціальний результат може мати як позитивні, так і негативні наслідки. Саме за цим критерієм пролягає конфліктна межа оцінки результатів діяльності публічних організацій. Наочним індикатором конфліктності соціального результату діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування може бути, для прикладу, екологічний критерій.

Аналіз елементів діючої системи місцевого самоврядування у нашій країні дає можливість виділити наступні її рівні: рівень територіальної громади — сільська, селищна, міська, районна у місті рада та утворені ними виконавчі органи та органи самоорганізації населення; рівень спільних інтересів територіальних громад — районні і обласні ради та утворені ними виконавчі апарати.

На базовому рівні органи місцевого самоврядування надають весь спектр публічних послуг, тоді як на рівні спільних інтересів територіальних громад — переважно управлінські (табл. 2). З іншого боку, вести мову про повноцінну собівартість публічних послуг можна тільки стосовно громадських (комунальних послуг), наприклад водопостачання, теплопостачання, транспортні послуги.

Цілком очевидним є необхідність розробки для кожного випадку індивідуальної структури моделі ефективності

Аналіз розподілу кількості адміністративних послуг, які надаються структурними підрозділами Івано-Франківської міської ради (рівень територіальної громади), показав, що 19 структурних підрозділів загалом надають 137 послуг. Разом з тим п'ять структур надають 101 послугу (74%) (табл. 3) [9].

Найбільше — 29 адміністративних послуг — надає споживачам управління праці та соціального захисту населення міської ради, далі — управління архітектури і містобудування, яке надає 26 видів послуг. Вже навіть цей простий кількісний показник, за умови функціонального підходу, може бути підставою для впорядкування штатної чисельності та структури органу управління.

Пояснимо це на прикладі юридичного відділу виконкому, управ-

**Таблиця 4. Взірці реєстру адміністративних послуг окремих структурних підрозділів Івано-Франківської міської ради**

п №	Шифр	Назва адміністративної послуги
1	2	3
1	<b>Управління архітектури і містобудування</b>	
	31/01	Виготовлення вкопіювань зйомки в масштабі 1:500, 1:2000
	...	...
	31/26	Надання дозволу на будівництво (реконструкцію, переобладнання)
2	<b>Відділ обліку і розподілу житла</b>	
	33/01	Постановка на квартирний облік при міськвиконкомі за місцем проживання
	...	...
	33/19	Надання дозволу на переоформлення гуртожитку для проживання малих сімей в ордерне житло
3	<b>Відділ державної реєстрації (Реєстраційна палата)</b>	
	52/01	Державна реєстрація фізичної особи - підприємця
	...	...
	52/10	Надання відомостей з єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (витяг, виписка, довідка)
4	<b>Служба у справах дітей</b>	
	62/01	Надання дозволу на укладення договору про припинення права на аліменти на дитину в зв'язку з переходом права власності на нерухоме майно
	...	...
	62/17	Надання висновку про доцільність (недоцільність) зміни місця проживання малолітньої дитини
5	<b>Управління праці та соціального захисту населення</b>	
	63/01	Встановлення статусу учасника війни для осіб, які в період війни працювали в індивідуальному господарстві
	...	...
	63/29	Призначення допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (для осіб застрахованих в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування)
<b>Разом:</b>	<b>5 структурних підрозділів</b>	<b>101 послуга</b>

ління земельних відносин міської ради і центральної міської клінічної лікарні, що надають по одній адміністративній послугі. При цьому лікарня надає громадські послуги, управління земельних відносин — управлінські, а юридичний відділ створений для забезпечення функціонування міської ради загалом.

Розглянемо детальніше взірці реєстру адміністративних послуг, які надаються виділеннями нами п'ятьма структурними підрозділами міської ради (табл. 4).

Для кожної послуги розроблено інформаційну картку, яка включає докладну інформацію про послугу, орган, що її надає, порядок, умови та терміни надання, законодавчо-нормативну базу [10]. Наведений у табл. 5 взірць інформаційної картки адміністративної послуги "Встановлення статусу учасника війни для осіб, які в період війни працювали в індивідуальному господарстві" має шифр ІК-63/01 та розроблений відповідно до вимог ISO 9001:2000. Виконавцем послуги встановлено відділ соціального обслуговування інвалідів, ветеранів війни та праці управління праці та соціального захисту населення Івано-Франківської міської ради.

Як впливає з аналізу картки, по-

слуга надається безкоштовно у місячний термін згідно зі встановленим порядком розгляду. У випадку ненадання послуги оскарження відбувається у судовому порядку. З точки зору нашого дослідження, дана інформаційна картка може слугувати прототипом інструменту виміру ефективності діяльності структурного підрозділу міської ради. Для цього потрібно зібрати інформацію про кількість наданих послуг, дотримання термінів надання та кількість, види і причини оскаржень споживачів послуги.

Основним принципом при виборі критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг має бути принцип орієнтація на споживача. Виходячи з цього, мінімальний перелік критеріїв може бути наступним: результативність; своєчасність; доступність; зручність; відкритість; повага до особи; професійність [11].

Окремою проблемою, яку ми тільки позначимо, є питання оплати адміністративних послуг. Як зазначають дослідники, через відсутність системного підходу до даної проблеми сьогодні за надання цих послуг стягується і державне мито, і податкові та інші форми платежів.

Переважна більшість послуг повинна бути платною, за винятком



**Таблиця 5. Взірець інформаційної картки адміністративної послуги, що надається структурним підрозділом Івано-Франківської міської ради**

	Згідно з вимогами ISO 9001:2000 Введено в дію з _____ 2008 року		ІК-63/01	Версія 01
			Змінено сторінок 00/02	
Виконавчий комітет Івано-Франківської міської ради				
<b>ІНФОРМАЦІЙНА КАРТКА</b>				
<b>Встановлення статусу учасника війни для осіб, які в період війни працювали в індивідуальному господарстві</b>				
Оригінал: керівник робочої групи з впровадження СУА, копія: згідно з реєстром розсилки (Ф-01/П-СУА/01)				
1	Орган, що надає послугу	Управління праці та соціального захисту населення Івано-Франківського виконавчого комітету. Відділ соціального обслуговування інвалідів, ветеранів війни та праці. вул. Грушевського, 29, каб № 5, тел. 55-21-90		
2.	Перелік необхідних документів	Для встановлення статусу учасника війни (особи, які народилися до 31 грудня 1932 року включно) необхідно подати такі документи: 1. Довідку з сільської ради про господарство батьків згідно з даними господарських книг - № сторінки, № господарства (господарські книги за 1944-1945 роки) або довідки, що підтверджують факт роботи в період війни, особові рахунки та відомості на видачу заробітної плати, евакуаційні листи, дані статистичного управління (вул.Василянок,6). 2. Протокол зборів (сходу) селян (село, район, область) (формуляр додається). 3. Протокол опитування двох свідків (свідками можуть бути особи, які на час підтвердження факту роботи заявника, досягли 14-річного віку) і мають документи про свою роботу за час, стосовно якого вони підтверджують роботу заявника, засвідчені сільською радою або управлінням праці і соціального захисту населення (формуляр додається). 4. У разі відсутності документів та інших доказів необхідно представити довідки районного та обласного архіву і сільської ради, де вказуються поважні причини відсутності необхідних документів заявника – стихійне лихо, воєнні дії, пожежа, не збереження архіву з невідомих причин, аварії, катастрофи та інші. 5. Ксерокопія паспорта (1, 2 та 11 сторінки). 6. Ксерокопія свідоцтва про народження, для одружених жінок – ксерокопія свідоцтва про одруження		
3	Оплата	Безкоштовно		
4	Термін виконання	Місячний термін		
5	Відповідальний за виконання	Головний спеціаліст управління праці та соціального захисту населення, (секретар комісії), каб № 5, тел. 55-21-90		
6	Порядок розгляду	1. Прийом документів. 2. Документи виносяться на комісію для розгляду питань, пов'язаних із встановленням статусу учасника війни. 3. Комісія приймає відповідне рішення щодо встановлення статусу учасника війни або відмовляє		
7	Результат послуги	Надання статусу учасника війни		
8	Місце отримання	Управління праці та соціального захисту населення, каб № 5, тел. 55-21-90		
9	Причина відмови	Поданий неповний пакет документів		
10	Порядок оскарження	В судовому порядку.		
11.	Законодавчо-нормативна основа	Закон України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.1996р. №458 „Про комісії для розгляду питань, пов'язаних із встановленням статусу учасника війни”		

послуг соціального та пенсійного забезпечення. Так, з 26 послуг, що надаються управління архітектури і містобудування Івано-Франківської міської ради, тільки дві безкоштовні. У той же час усі 29 адміністративних послуг управління праці та соціального захисту населення міської ради надаються на безоплатній основі.

## ВИСНОВКИ

Функціональна модель ефективності органу публічної влади складається з таких елементів як: собівартість послуги; тривалість процесу надання послуги; кінцевий результат послуги. Така модель є універсальною для організацій приватного і публічного секторів.

Ключова відмінність — у організацій публічного сектора кінцевий результат є соціальним за своєю суттю. Дуже часто соціальний результат може бути протилежним стосовно оцінки діяльності організацій, що належать до публічного сектора. Ми

називаємо його "межею конфліктності органів публічної влади".

Першочерговими завданнями при розробці моделі ефективності органу місцевого самоврядування є розробка показників оцінювання, систематизації видів публічних послуг відповідно до органу та стандартів надання цих послуг.

Як показує приклад Івано-Франківської міської ради, першочерговими проблемами розробки моделі ефективності діяльності органу місцевого самоврядування є регламентація процедури надання публічних послуг, їх максимальна децентралізація та оптимізація їх номенклатури.

Намітилась тенденція, за відсутності національних критеріїв оцінки якості надання публічних послуг та стандартів якості їх надання, розробки органами місцевого самоврядування індивідуальних систем управління якістю.

Невідкладною залишається проблема системного підходу до право-

вого забезпечення цього сектора суспільних відносин.

Детального дослідження вимагає питання адаптації застосування принципів приватного сектора, особливо це стосується кадрового менеджменту, стандартів надання послуг та його залучення до надання громадських послуг.

Важливими залишаються також врахування при розробці моделі ефективності забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади, громадськими організаціями та партнерства з громадянами.

## Література:

1. Психологія и культура / Под общ. ред. Д. Мацумото. — СПб.: Питер, 2003. — 718 с. Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=24&c=631>
2. Light P.C. The Tides of Reform — Making Government Work 1945 — 1995. — New Haven: Yale University Press, 1997.
3. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: Моногр. — Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2003. — 236 с.
4. Вікіпедія. Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
5. Тимків В. Місцеве самоврядування і державна регіональна економічна політика України в умовах глобалізації // Пріоритети національного економічного розвитку в контексті глобалізації них викликів: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20-21 листопада 2008 р.): Тези доп.: У 2 ч. — Ч.1 / Відп. ред. А.А. Мазаракі. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. — 238 с. — Укр., рос. та англ. мовами.
6. Кравченко В.В., Сербан Ф.І. Конституційне право України (тематичний словник термінів та визначень): Навч. посіб. — К., 1996. — 210 с.
7. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.: іл. — Бібліогр.: с. 373—431.
8. Кравченко В.В., Пітнік М.В., Салій І.М. Основи муніципального менеджменту: Навч. посіб. / За ред. В.В. Кравченка. — К.: Атака-Н, 2003. — 304 с.
9. Виконавчий комітет Івано-Франківської міської ради. Реєстр адміністративних послуг. Режим доступу: <http://www.mvk.if.ua>
10. Виконавчий комітет Івано-Франківської міської ради. Інформаційна картка (ІК-63/01). Встановлення статусу учасника війни для осіб, які в період війни працювали в індивідуальному господарстві. Режим доступу: <http://www.mvk.if.ua>
11. Тимошук В.П., Кірмач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. — К.: Факт, 2005. — 88 с.

Стаття надійшла до редакції 10.12.2008 р.