

Моделювання розподілу функцій органів місцевої влади між рівнями управління

У статті розглянуто проблеми органів місцевої влади щодо надання послуг територіальним громадам з максимальною корисністю для них. З метою покращення існуючої ситуації розроблено технологію розподілу функцій органів місцевої влади між рівнями управління. Технологія розподілу функцій враховує особливість поділу функцій на підфункції і дає можливість розподілити і закріпити кожну функцію, підфункцію, системну складову за відповідним рівнем управління за критерієм максимального наближення до споживача з урахуванням обмеження по потенціалу кожного рівня управління.

Ключові слова: органи місцевої влади, територіальна громада, планування, потреби територіальних громад, розподіл функцій.

В статье рассмотрены проблемы органов местной власти относительно предоставления услуг территориальным общинам с максимальной пользой для них. С целью улучшения существующей ситуации разработана технология распределения функций органов местной власти между уровнями управления. Технология распределения функций учитывает особенность разделения функций на подфункции и дает возможность распределить и закрепить каждую функцию, подфункцию, системную составляющую по соответствующему уровню управления по критерию максимального приближения к потребителю с учетом ограничения по потенциалу каждого уровня управления.

Ключевые слова: органы местной власти, территориальная община, планирование, потребности территориальных общин, распределение функций.

In the article the problems of organs of local-authority are considered in relation to the grant of services territorial masses with a maximal'noy utility for them. With the purpose of improvement of existent situation technology of distributing of functions of organs of local-authority is developed between the levels of management. Technology of distributing of functions takes into account the feature of division of functions on podfunkcii and enables to distribute and fasten every function, podfunkciyu, system constituent after the proper management after the criterion of the maximal approaching to the user taking into account limitation on potential of every level of management.

Keywords: organs of local-authority, territorial mass, planning, necessities of territorial masses, distributing of functions.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, які відбуваються в національній економіці, обумовили зростання ролі територіальних громад у забезпеченні її сталого розвитку. Особливо це стосується територіальних громад міст як основних опорних центрів територіально-господарської структури країни, в яких сконцентровано дві третини населення держави, переважна частина наукового, виробничого, фінансового, комунікаційного та соціально-культурного потенціалу.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Серед наукових праць, в яких досліджуються теоретичні основи управління територіями, їх розвиток в сучасних умовах, стан та перспективи, необхідно назвати дослідження О. Яценка, М.І. Корнієнка, О.Д. Василика, В.М. Кампо, М.О. Пухтинського, В.Ф. Погорілка, Б.Є. Кваснюка, М.М. Клименюка, І.С. Ткаченка, А.М. Єріної, А.Т. Мармози та ін.

У процесі становлення і розвитку місцевого управління в Україні напрацьовані пропозиції, розроблені методи, що покладені в основу відповідних розділів Конституції та законодавства щодо місцевого самоврядування. Але існуюча система місцевого управління не є досконалою з ряду причин.

Метою дослідження є розробка методу розподілу функцій органів місцевої влади між рівнями управління та алгоритм його реалізації, які на відміну від існуючої практики включають декомпозицію функцій на підфункції, закріплення кожної з них за відповідним рівнем управління за критерієм максимального наближення до споживача з урахуванням обмеження по потенціалу кожного рівня управління.

Виклад основного матеріалу. Для ефективного управління розвитком міста як складною територіальною соціально-економічною системою необхідне науково обґрунтоване планування діяльності міської влади. При цьому плани, які розробляються, мають насамперед забезпечувати максимальне задоволення потреб членів територіальної громади. Проте існуючі в нині підходи до планування діяльності місцевих органів управління не сприяють ефективному даної проблеми. Так, якщо спиратися на європейські стандарти, то існуюче міське господарство забезпечує лише 50–60% нормативних потреб городян. Обмеженість бюджетних коштів, які виділяються на фінансування діяльності з надання послуг, а також відсутність кількісної оцінки їх граничної корисності через неточність інформаційного відображення реальних потреб населення, призводять до необхідності вдосконалення методики планування діяльності органів місцевого самоврядування з використанням ме-

тодів математичного моделювання і сучасних інформаційних технологій.

Місцеве самоврядування складається з представницької та виконавчої влади. Ідеальною є ситуація, коли обидві гілки влади працюють спільно, прикладаючи максимум зусиль для покращення соціально-економічного становища території і її мешканців.

Забезпечення гарантованого мінімуму поточних потреб громадян – завдання державного значення, отже, воно має забезпечуватися за рахунок державних коштів, незважаючи на наявність чи відсутність місцевого самоврядування [1]. А місцеве самоврядування, являючись владою, створюваною населенням муніципальних створень з людей, які знають всі потреби та проблеми своєї території, об'єктивно являється найбільш ефективною владою з точки зору спроможності розв'язання питань місцевого значення в конкретних умовах кожного окремо взятого муніципалітету та в інтересах його населення [2]. Саме з даного відношення до місцевого самоврядування виходять країни Західної Європи, проводячи реформи децентралізації, що передбачають передачу повноважень по забезпеченню життєдіяльності громадян на муніципальний рівень, хоча при цьому місцеві бюджети і складаються на 40–70% із державних дотацій.

Аналізуючи досвід та підходи щодо розподілу функцій між рівнями влади, можна побачити, що, як правило, поділ відбувається «згори до низу». Тобто вищестоящий орган управління вирішує, виконання яких функцій віддати «до низу», а які залишити собі. Але потрібно пам'ятати, що саме з насущних життєвих потреб людини та процесів так званого соціально-побутового характеру формуються політичні інтереси та рухи, а не навпаки [3].

Головною метою діяльності органів місцевої влади є повне й якісне забезпечення умов для нормального життя членів спільноти. Однак і на практиці, і в багатьох дослідженнях, присвячених проблемам муніципального управління, значення членів спільноти в досягненні загального соціального інтересу, тобто підвищенні якості життя, майже не враховується. Провідна роль у досягненні загального соціального інтересу відводиться органам самоврядування. В такій ситуації жителі виступають у ролі спостерігачів, прохачів, скаржників перед органами самоврядування. Як наслідок, місцеве самоврядування перетворюється в продовження вертикалі державного управління. Таким чином, воно втрачає свою справжню сутність [4, 5]. Місцевою владою мають максимально задовольнятися потреби населення і підприємств відповідної території у послугах, які вона має надавати.

Досвід свідчить про те, що будь-яка система не може розпочати свою діяльність або розвиватися, якщо не матиме чітких планів своєї діяльності.

Для складання плану обов'язковою є інформація:

а) про потребу в продукції (послугах), яку буде виробляти або надавати даний об'єкт (P);

б) про потужність, або можливості даного об'єкта, щодо випуску продукції чи надання послуги (N).

План, що задовольняє таким обмеженням (по потребі і по потужності), є найкращим для підприємства.

Органи місцевої влади у своїй діяльності також мають керуватися планами робіт чи послуг, що задовольняють наведеним обмеженням. Не можна надавати послуги, не визначивши потребу на них чи не оцінивши свої можливості (потужність). У протилежному випадку місцеве самоврядування перестає бути ефективним інструментом розвитку територій, задоволення потреб та інтересів її жителів, втрачається зміст місцевого самоврядування як самоорганізації населення для розв'язання питань місцевого значення [3].

Головним критерієм ефективної місцевої влади має бути позиція вирішення місцевих проблем перш за все з точки зору задоволення інтересів жителів. Звідси виникає необхідність будувати місцеве самоврядування як владу, наближену до людей.

Крім людини, яка проживає на певній території і користується різними благами для забезпечення нормальної життєдіяльності, ніхто краще не знає її дійсних потреб. Не завжди для нормального функціонування людина сама здатна забезпечити себе всіма благами. В такому випадку вона шукає такого виконавця функції, який надасть її з максимальною корисністю. В даному випадку проблема розподілу функцій розглядається саме з позиції людини, що віддає виконання певної функції на той рівень управління, який спроможний виконати її з найбільшою корисністю для людини. Крім того, чим менший рівень управління, тим меншим є його інформаційне навантаження. Мається на увазі, що органу управління, який віддалений від потреб людини, територіальної громади чи регіону, необхідно обробити набагато більше інформації для можливості прийняття оптимального рішення щодо надання певної функції, ніж органу управління, який є максимально наближеним до людини, її потреб. Це потребує додаткових витрат часу та інших ресурсів, що є недоцільним.

У практиці місцевого самоврядування часто виникає ситуація коли місцеве самоврядування, будучи найближчою до людини владою, щоденно стикаючись з проблемами громадян, знає причини і наслідки цих проблем, а вирішити не завжди може, тому що не вистачає наданих адміністративних прав, фінансових ресурсів, тобто інструментів місцевої влади. Це говорить про необхідність розподілу і закріплення послуг з позиції їх отримувача або замовника, тобто населення.

Будь-який рівень управління разом із функціями, які йому передає людина чи делегує держава, має брати на себе і відповідальність за їх виконання. До того ж потрібно зазначити, що окрім прав і обов'язків мають передаватися і фінанси, в межах яких відповідний орган місцевої влади буде приймати рішення та звітувати перед мешканцями, підприємствами відповідної території та перед державою. Але по мірі збільшення рівня влади збільшується кількість так званих посередників виконання функцій, а тому відповідальність зменшу-

ється. На користь необхідності наближення органу управління до об'єкта свідчить і те, що ефективно управління може здійснюватися за умови дієвого зворотного зв'язку, під яким розуміємо вплив результатів діяльності органу місцевої влади на рішення, що приймаються органом влади. Такий зв'язок виявляється тільки за умови наближення органу управління до об'єкта управління. Тому для розподілу владних повноважень між різними рівнями державного управління приймаємо принцип, який був напрацьований і поширений у теорії і практиці, – принцип доцільності, згідно з яким виконання певної функції покладається на той рівень влади, який виконає її краще, економніше й ефективніше.

На сьогодні існує проблема нераціонального розподілу функцій органів місцевої влади між рівнями управління. Нераціональним його можна вважати через те, що не виконується основна вимога, яка виражає смисл місцевого самоврядування. Її суть – у максимальному задоволенні потреб людей, які делегують виконання певних функцій органам місцевого самоврядування. Для цього споживач певного блага і виконавець функції (результатом виконання якої є благо) мають знаходитися якомога «ближче» один від одного. Дотримання цієї вимоги, по-перше, прискорює надання послуг, в яких є потреба, та підвищує корисність від їх надання, по-друге, скорочує зайві витрати, необхідні для виконання функцій. Для скорочення розриву між «замовником» і «виконавцем» потрібно використати підхід, який дозволить закріпити функцію за тим самим нижчим рівнем, де достатньо потужності для можливості її виконання.

Представимо систему управління певною територією. Дана система складається з різних рівнів управління. Так, наприклад, для первинного рівня (село, селище, місто) такими рівнями є [6]:

- населення;
- органи самоорганізації населення (ОСОН);
- виконавчий комітет;
- місцева рада.

Регіональний рівень (район, область) представлений такими рівнями управління:

- населення;
- виконавчий комітет;
- рада.

Призначенням цих органів влади є створення умов, надання послуг, виконання робіт для забезпечення потреб населення відповідної території. З цією метою органи місцевої влади виконують різні функції. Таких функцій на кожному рівні досить багато, і кожна з них має свою структуру.

Мається на увазі, що майже кожна функція, що надається мешканцям відповідної території, розкривається. Наприклад, така функція, як охорона здоров'я, розкривається на:

- а) першу медичну допомогу;
- б) суспільну охорону здоров'я;
- в) мережу лікарень та амбулаторно-поліклінічних установ;
- г) надання спеціалізованої медичної допомоги.

Або така функція, як соціальне забезпечення, розкривається на:

- а) утримання й обслуговування людей похилого віку та інвалідів у спеціалізованих закладах;
- б) індивідуальне обслуговування людей похилого віку та інвалідів;
- в) забезпечення допомоги потерпілим від стихійних лих;
- г) поліпшення побутових і фінансових умов життя відповідних категорій населення;
- д) сприяння працевлаштуванню громадян, що потребують соціального захисту, і таке інше.

Крім того, багато підфункцій пов'язані системною складовою, що ускладнює процес розподілу функцій між рівнями управління. Наприклад, якщо взяти таку функцію, як охорона здоров'я, то надати першу медичну допомогу в селі може лікар, але лікар не забезпечить належну діагностику, не підготує спеціалістів-лікарів, не розробить нові лікарські препарати і таке інше. Тобто зазначену функцію у комплексі не можна віднести на нижній рівень управління. Така ситуація складається ще з багатьма функціями.

Виконання кожної функції потребує наявності необхідних ресурсів для її виконання. Кожен рівень управління володіє потенціалом для виконання тієї чи іншої функції, якого може бути достатньо або не вистачати.

До вхідної інформації задачі розподілу функцій за рівнями управління можна віднести: рівні управління, структуру функцій, потребу в ресурсах різних рівнів на виконання функцій, потенціал кожного рівня управління щодо виконання функцій. Критерієм розподілу функцій за рівнями є максимальне наближення органу управління до споживачів.

Отже, при відомих рівнях управління, потребі в ресурсах, потенціалі, яким володіє відповідний орган управління, структурі функцій та рангів відповідних підфункцій, необхідно визначити множину функцій (підфункцій, системних складових), які будуть розподілені між різними рівнями управління за критерієм максимального наближення органу управління до споживача, за умови, що потенціалу рівня, що розглядається, достатньо для виконання функції.

Для розв'язання поставленої задачі нами розроблено метод, який дозволяє здійснити такий розподіл. Він представлений такими етапами:

1. Формування переліку функцій, що підлягають виконанню органом місцевої влади відповідної території.
2. Розподіл функцій на окремі підфункції, а також виділення системної складової, тобто такої функції, яка є основою для розвитку та удосконалення певної функції.
3. Ранжування функцій, підфункцій за ступенем значущості для населення, яке в результаті виконання органом місцевої влади функцій отримує послуги.
4. Визначення необхідних ресурсів для виконання системної складової та підфункцій.
5. Визначення потенціалу кожного рівня управління для виконання різних функцій.

Б. Закріплення функції за рівнем управління.

Умовні позначення для реалізації даної технології:

r – рівень державного управління, $r = \overline{1, R}$;

j – вид функції, що виконує державний орган управління, $j = \overline{1, m}$;

l – номер підфункції (роботи), що входить в функцію j , $l = \overline{1, L_j}$;

де L_j – кількість підфункцій j -ї функції;

(j, l) – пара індексів, що означають будь-яку функцію, підфункцію;

U_j, U_l – ранг, присвоєний відповідно функції, підфункції.

\overline{L}_{rj} – множина незакріплених підфункцій функції j за r -м рівнем управління;

N_{rjl}, \hat{N}_{rjl} – потенціал органу управління r по виконанню відповідно підфункції l функції j та системної складової;

A_{jl}, \hat{A}_{jl} – кількість ресурсів (значення потенціалу), необхідних для виконання відповідно підфункції l функції j та системної складової.

Розподіл починається з нижчого рівня управління. Якщо потенціалу органу управління відповідного рівня недостатньо для виконання функції, розглядається можливість закріплення функції, що розглядається, за таким (вищим) рівнем.

Результатом розв'язання задачі є перелік функцій, її підфункцій, закріплених за певним рівнем управління. Для відображення факту закріплення вводимо змінну, яка приймає одне з двох значень: 1 – за одних умов, 0 – за інших. У даній задачі вона прийматиме такі значення:

$$X_{rjl} = \begin{cases} 1, \text{ якщо підфункція } l \text{ функції } j \text{ закріплюється за рівнем } r; \\ 0 \text{ в протилежному випадку;} \end{cases} \quad (1)$$

$$\hat{X}_{rjl} = \begin{cases} 1, \text{ якщо системна складова закріплюється за рівнем } r; \\ 0 \text{ в протилежному випадку;} \end{cases} \quad (2)$$

$$X_{rj} = \begin{cases} 1, \text{ якщо функція } j \text{ виконується на рівні } r; \\ 0 \text{ в протилежному випадку;} \end{cases} \quad (3)$$

Таким чином, запропонований метод дає можливість розподілити та закріпити кожен конкретну функцію, підфункцію, системну складову на тому рівні, де наближення до споживача є максимальним, і в той же час задовольняється

потреба функції, підфункції, системної складової в ресурсах (потенціалі), необхідних для їх виконання.

Висновки

В основі розвитку будь-якої території лежить задоволення потреб населення. Оскільки населення є основним споживачем послуг органів місцевої влади, врахування її інтересів при плануванні діяльності органів місцевої влади прямо впливає на її ефективність.

Запропонований метод раціонального розподілу функцій органів місцевої влади між різними рівнями управління дозволяє, з одного боку, наблизитися до споживача послуг з іншого врахувати потенціал органу управління з надання послуг. Технологія розподілу дозволяє усунути дублювання функцій між різними рівнями управління, значно зменшити інформаційне навантаження між споживачем (територіальною громадою) та виконавцем (органом місцевої влади), прискорити надання послуг, зменшити недоцільні витрати часу та інших ресурсів та підвищити ефективність діяльності органів місцевої влади.

Список використаних джерел

1. Марку Ж. Экономическая интеграция и институциональные преобразования // Государственное управление. Март 2001. – С. 26.
2. Саханенко С. Лобіювання інтересів міст: функціональні та інституціональні чинники // Управління сучасним містом. – 2001. – №7–9 (3). – С. 101–112.
3. Клименюк М.М., Петровська Ю.В. Планування функцій органів місцевої влади з урахуванням фінансових обмежень // Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. Луцьк. 2003. – №9. – С. 179–183.
4. Оніщук Г.І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теорія і практика. – К.: Наук. світ, 2002. – 506 с.
5. Парижак Н.В. Формування ефективної бюджетної системи України // Фінанси України. – 1998. – №1. – С. 19–21.
6. Основи муніципального права України: Навч. посібник. / За ред. М.І. Корнієнка. – К.: Знання, 2000. – 119 с.

А.В. ЧЕРВЯКОВ,

к.т.н., доцент, директор ГНУ «Научно-исследовательский экономический институт
Министерства экономики Республики Беларусь»

Республика Беларусь: поиск оптимальных форм развития в эпоху глобализации

У статті йдеться про те, що якщо в Білорусі вдасться максимально задіяти три фактора бізнес-середовища, країна піде в руслі глобалізації, у той час як невдача прирече республіку на інертність до будь-яких ініціатив.

В статье сделан вывод, что если в Беларуси удастся максимально задействовать три фактора бизнес-среды, страна пойдет вровень с глобализацией, в то время как неудача обречет республику на инертность к любым инициативам.