

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.072.3(477)



КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ



О. С. Ігнатенко,

доктор технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентові України

В. І. Дудар,

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентові України

У статті проаналізовано сучасні підходи до оцінювання ефективності взаємодії місцевих органів влади в Україні. Розглянуто шляхи підвищення результативності взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади. Визначено практичні аспекти застосування системи критеріїв ефективності механізму взаємодії. Удосконалено методичні підходи до оцінювання ефективності взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління як інституту в рамках державного управління. Здійснено адаптацію методики функціонального огляду до оцінки ефективності взаємодії обох гілок влади на регіональному рівні.

Доведено, що в сучасних умовах демократизації всіх сфер суспільного життя в Україні ключовою передумовою підвищення ефективності взаємодії місцевих органів влади є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад.

Ключові слова: критерії, ефективність, взаємодія між місцевими органами влади, місцева державна адміністрація, органи місцевого самоврядування, місцеве самоврядування.

O. S. Ignatenko,

Doctor of Technical Sciences, Professor, Honored Worker of Science of Ukraine, Professor of the Department of Regional Administration, Local Self-Government and City Management, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

V. I. Dudar,

Post-graduate student of the Department of Regional Administration, Local Self-Government and City Management, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

CRITERIA OF EFFICIENCY OF INTERACTION BETWEEN LOCAL AUTHORITIES IN UKRAINE

In this article the modern approaches to evaluating the effectiveness of interaction between local authorities in Ukraine have been analyzed. The ways of increasing the effectiveness of interaction between local governments and local authorities were considered. The practical aspects of the implementation of the system of criteria of the effectiveness of the interaction have been identified.

The methodological approaches to evaluating the effectiveness of interaction between local governments and government as institute within government have been improved. The adaptation methods of functional review to estimation of effectiveness of the interaction of the two branches of power on the regional level has been accomplished.

It was proved that in the present conditions of democratization of all spheres of public life in Ukraine was a key prerequisite for improving the efficiency of cooperation of local authorities was to balance national interests with the interests of the population of the regions and local communities.

Key words: criteria, efficiency, cooperation between local authorities, local administration, local authorities, local self-government.

© Ігнатенко О. С., Дудар В. І., 2016

О. С. Игнатенко,

доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины, профессор кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В. И. Дудар,

аспирант кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

В статье проанализированы современные подходы к оценке эффективности взаимодействия местных органов власти в Украине. Рассмотрены пути повышения результативности взаимодействия органов местного самоуправления с местными органами исполнительной власти. Определены практические аспекты применения системы критериев эффективности механизма взаимодействия.

Усовершенствованы методические подходы к оценке эффективности взаимодействия местного самоуправления и органов государственного управления как института в рамках государственного управления. Осуществлена адаптация методики функционального обзора к оценке эффективности взаимодействия обеих ветвей власти на региональном уровне.

Доказано, что в современных условиях демократизации всех сфер общественной жизни в Украине ключевой предпосылкой повышения эффективности взаимодействия местных органов власти является обеспечение баланса общегосударственных интересов с интересами населения регионов и территориальных общин.

Ключевые слова: критерии, эффективность, взаимодействие между местными органами власти, местная государственная администрация, органы местного самоуправления, местное самоуправление.

Постановка проблеми. Проблема оцінювання ефективності стосується всіх сфер життєдіяльності суспільства. Найбільшою мірою це властиво державному управлінню, де на перший план виходить проблема оцінювання ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Актуальність цього дослідження полягає в тому, що процес оцінювання ефективності механізму взаємодії місцевих органів влади дає можливість визначити якість, чіткість, прозорість діяльності органів державної влади. Процес оцінювання ефективності взаємодії державних органів дає змогу звести управлінську діяльність до позитивних результатів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питанню оцінки ефективності взаємодії місцевих органів влади в Україні присвячені дослідження таких вітчизняних та зарубіжних учених, як Г.Атаманчук, П.Епштейн, Г.Новосолова, Л.Приходченко, С.Семенко, О.Фролов та ін. Так, Г.Атаманчук поділив ефективність у державному рівні на три рівні: загальна соціальна ефективність, спеціальна соціальна ефективність та конкретна соціальна ефективність [3, с. 480–502]. П.Епштейн виокремив два аспекти ефективності: технічний (технічна ефективність – досягнення цілей) та економічний (економічна ефективність – відношення затрачених ресурсів до обсягу надання послуг органами публічної влади) [12, с. 229]. Г.Новосолова виокремила два аспекти ефек-

тивності в державному управлінні: ефективність певного інституту в рамках державного управління та ефективність органу публічної влади [5].

Цікавим є підхід до визначення оцінки ефективності взаємодії місцевих органів влади Л.Приходченко, яка ефективність механізму взаємодії визначає “внутрішнім та зовнішнім оцінюванням” [8]. На її думку, зовнішню оцінку ефективності механізму взаємодії органів державної влади дають різні суспільні інститути: громадяни, громадські об’єднання, державні структури. А внутрішнє оцінювання здійснюється власними силами державних органів влади. Цей процес визначення результативності називається самооцінюванням.

Однак, хоча взаємодія місцевих органів влади є об’єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, проте аналіз їхніх здобутків у цій сфері констатує відсутність єдиних критеріїв оцінки ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є визначення поняття критерію оцінки ефективності, розробка методичних підходів та встановлення критеріїв для оцінки ефективності взаємодії місцевих органів влади в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Для визначення ефективності взаємодії місцевих органів влади необхідно визначити критерії, за якими можна встановити результативність управлінської діяльності.

“Критерій” розуміємо як мірило істинності, вірогідності людських знань, їх відповіднос-

ті об'єктивній дійсності, ознака чи сукупність ознак, підстава для оцінки, визначення кваліфікацій чогось [4].

Критерії ефективності взаємодії – це єдиний засіб оцінки системи взаємних відносин і сукупності процесів у співпраці між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Комплексний набір критеріїв ефективності механізму взаємодії органів влади формується з урахуванням двох напрямів оцінки її функціонування: за ступенем відповідності досягнутих результатів установленим цілям організації та за ступенем відповідності процесу функціонування системи об'єктивним вимогам до його змісту, організації та результатів [7].

Узагальнивши різні наукові підходи до визначення критеріїв ефективності в державному управлінні, на наш погляд, система критеріїв взаємодії місцевих органів влади включає [1]:

1. Раціональність структури та функцій влади. Для сучасної України необхідною умовою підвищення ефективності державної влади є чітке розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Це власне і забезпечує взаємодію між місцевими органами влади. В умовах сучасної політичної ситуації ми спостерігаємо згоду багатьох політичних лідерів щодо розробки дієвого та ефективного механізму поділу влади, заснованого на юридичній рівності влад, “відсутності між ними відносин субординації, з тим, щоб жодна з них не могла підвестись над іншими” [11].

2. Законність взаємодії органів державної влади. У своїй діяльності органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади повинні керуватися лише Конституцією та зако-

нами України, тобто органи державної влади можуть вступати між собою у взаємозв'язки лише в межах, передбачених чинним законодавством України [1]. За інших умов наслідки такої взаємодії можуть призвести до підриву основ конституційного ладу держави.

3. Професіоналізм державних службовців, які обіймають посади в місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Невід'ємною складовою ефективною взаємодії місцевих органів влади є високий рівень професійної та загальної політико-правової культури, що виявляється в умінні співпрацювати з різними політичними силами, прийняття раціональних рішень, запобігання будь-яким конфліктним ситуаціям та їх розв'язання в державно-управлінському процесі.

Основними критеріями прийняття фахівців в органи державної влади мають бути “готовність служити державі, а не кон'юнктурним цілям, патріотизм і професійність” [9].

4. Витрати часу на вирішення управлінських питань взаємодії і здійснення самого процесу взаємодії місцевих органів влади. Цей час витрачається на внутрішню діяльність, спрямовану на визначення форм, принципів та прогнозування результатів такої взаємодії.

Органам влади завжди необхідно проводити аналіз своєї діяльності, визначати, чому їх виконання виявляється гірше очікуваних результатів, або навпаки, як це має місце в деяких зарубіжних країнах, перевищує встановлені раніше приблизні результати виконання. Існують досить прості аналітичні технології, які можуть бути корисними під час аналізу результативності органу влади в різних сферах діяльності, яка, таким чином, може бути значно поліпшена (див. таблицю).

Аналітичні технології для аналізу результативності органу влади у різних сферах діяльності [10]

Назва технології	Зміст технології
Порівняння результатів роботи різних органів влади	Така технологія здійснюється за конкретними даними та має важливе значення. Це дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, добиватися кращих результатів, а інші ні. Обмін результатами є корисним як для платників податків, так і для представників влади
Заплановане порівняно з реальним	Це досить простий і корисний метод аналізу результатів, застосування якого передбачає визначення для органів влади конкретних цілей діяльності. Ці цілі можуть базуватися на: аналізі минулого виконання; порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур за певний період; затверджених виконавчих стандартах; даних приватного сектору і недержавних організацій; вивченні реальних потреб населення тощо
Часові тенденції	Діяльність місцевих органів влади зазвичай щороку суттєво не змінюється. Зміни відбуваються поступово, як позитивні, так і негативні, але в остаточному підсумку невеликі зміни можуть стати тенденцією, тому органи влади мають збирати, відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом кількох років для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації

Основними моментами під час проведення оцінки взаємодії місцевих органів влади в Україні є чітке визначення цілей оцінки в контексті управлінської діяльності, яка не може розглядатися у відриві від соціальних потреб. Проведена оцінка передусім має бути пов'язана зі споживачем послуг – населенням, оскільки саме ступінь задоволеності населення є найважливішим критерієм оцінки. Водночас важливо відзначити, що населення може оцінювати тільки конкретні продукти, результати, які не завжди повністю залежать саме від конкретного органу влади, при цьому осторонь залишаються питання щодо інших елементів управлінської діяльності, пов'язаних зі структурно-функціональним, кадровим, організаційно-правовим забезпеченням тощо [6]. І в цьому разі вкрай важливим є залучення до оцінки експертів.

Важливо також відзначити, що одноразові обстеження становлять інтерес для виявлення найбільш актуальних завдань, що вимагають негайного вирішення, а для оцінки прогресу в діяльності того чи іншого органу необхідно забезпечити певну періодичність обстежень, що проводяться на основі єдиної методологічної бази.

Відтак головне завдання зазначеного інструменту управління полягає в тому, щоб дати оцінку: діяльності органів влади (підрозділу), змісту проведеної політики або реалізованих програм (проектів), результатів і наслідків політики для цільових груп та/або суспільства в цілому.

На практиці зазвичай вибір методів проведення оцінки пов'язаний із конкретною ситуацією і залежить від таких факторів:

- цілей і завдання оцінки;
- інтересів організації, окремих груп чи осіб;
- соціально-політичних умов;
- наявності необхідних ресурсів і часу для її проведення.

Крім того, оцінка може проводитися на різних рівнях, що пов'язано з масштабом роботи та обсягом використовуваних ресурсів. Як правило, на макрорівні – це оцінка реалізації державної політики в окремій соціально-економічній сфері або під час розв'язання великої соціально-економічної проблеми. На мікрорівні оцінюються проекти, спрямовані на розв'язання досить вузьких, локальних проблем, або конкретні виконавці – суб'єкти управлінської діяльності. При цьому оцінка проводиться за такими показниками, як якість, час, продуктивність, витрати. Підкреслимо, що планування та проведення роботи з оцінки результатів діяльності органів державної влади вимагають відповідей на низку складних методологічних питань, серед яких можна на-

звати вибір показників та критеріїв, доцільність застосування кількісних і якісних оцінок, забезпечення точності та об'єктивності проведення оцінок, використання результатів оціночних досліджень, вплив політичних та інших чинників.

У цілому проведення оціночних досліджень щодо визначення ефективності діяльності органів влади включає кілька елементів.

1. Планування оціночного дослідження:

- вибір оцінюваної державної програми/політики або законодавства в певній сфері;
- визначення програмних цілей дослідження та оціночних показників;
- вибір стратегії проведення дослідження, методів і засобів оцінки;

– підготовка технічного завдання та плану проведення оцінки (цілі, проблеми, методи збирання й аналізу, графік, кошторис витрат, склад експертів, схема звіту).

2. Підготовка оціночного дослідження:

- уточнення технічного завдання;
- розробка питань та індикаторів;
- визначення джерел інформації.

3. Підготовка бази даних:

- вимірювання результатів;
- збирання й обробка інформації.

4. Аналіз і оцінка результатів програми чи політики.

5. Підготовка інформаційного або аналітичного звіту.

6. Представлення висновків і рекомендацій.

Основні виявлені проблеми, що зумовлюють низьку ефективність взаємодії місцевих органів влади:

- виключеність із процесу планування місцевого самоврядування;
- авторитарний стиль взаємовідносин з боку органів державного управління;
- надмірне втручання в роботу місцевого самоврядування з боку виконавчої влади;
- неврегульованість делегування повноважень;
- обмежена роль місцевого самоврядування в складанні місцевих бюджетів;
- недостатня співпраця в роботі з громадськістю;
- недостатнє інформаційне забезпечення місцевого самоврядування щодо діяльності органів державного управління на відповідному рівні.

Таким чином, для підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади необхідно розв'язати низку вищенаведених проблем.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Процес оцінювання тісно пов'язаний із процесом взаємодії влади з громадськістю. Він,

як правило, притаманний саме демократичним країнам із розвинутою системою співпраці влади з громадськістю.

Розвиток України як демократичної держави вимагає якнайшвидшого впровадження нових критеріїв оцінки результативності діяльності влади та вдосконалення існуючих технологій оцінювання.

Подальше підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади в Україні нерозривно пов'язане з удосконаленням системи внутрішньо-організаційного управління і контролю. У зв'язку з цим необхідно забезпечити: максимальну прозорість діяльності органів влади, використання

надійних методів оцінки на всіх рівнях державного управління, упровадження в діяльність усіх управлінських структур сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, що сприятимуть отриманню оперативної та об'єктивної інформації про результати роботи всіх рівнів управління як з боку вищестоящих органів, так і з боку громадян, залучення громадян до оцінки і процесу вдосконалення діяльності органів державного управління. Це може здійснюватися в різних формах, наприклад: інформування, консультативні соціологічні опитування, ділове партнерство, делегування завдань, громадський контроль тощо.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141 (остання редакція від 20 квіт. 2010 р.).
2. Актуальні проблеми державного управління. – № 1 (43). – С. 294–297.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3 изд., доп. – М. : Омега-Л, 2005. – 579 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.
5. Новосьолова Г. Ефективність функціонування органу державного управління [Електронний ресурс] / Г. Новосьолова // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>
6. Олійник Д. В. Ефективність діяльності місцевих органів влади : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 “Механізми державного управління” / Олійник Денис Володимирович. – Донецьк, 2013. – 20 с.
7. Понеделков А. В. Формирование путей рекрутации административно-политических элит в современной России / А. В. Понеделков, А. М. Старостин // Власть. – 2007. – № 6. – С. 5–7.
8. Приходченко Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика / Л. Приходченко // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – С. 3–12.
9. Словська І. Є. Професійність народних депутатів України як засіб підвищення довіри до парламенту / І. Є. Словська // Юрид. і політ. науки. – 2011. – № 53. – С. 192.
10. Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 77.
11. Шахов В. А. Система стримувань та противаг як гарантія демократії / В. А. Шахов // Зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2007. – Вип. 2. – С. 240.
12. Эпштейн П. Измерение результатов деятельности в государственном секторе / П. Эпштейн // Эффективность государственного управления / ред. М. Хользер, пер. с англ. С. Батчиков, С. Батчиков (ред.). – М., 2010. – С. 197–220.

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), Constitution of Ukraine from 28.06.1996 № 254k/96-VR, *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 30., p. 141.
2. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1(43), pp. 294–297.
3. Atamanchuk, G.V. (2005), *Teoriya gosudarstvennogo upravlenija: kurs lekcij* [Theory of the State Control: Lectures], 3-d ed., Omega-L, Moscow, Russian Federation.
4. Busel, V.T. (ed.) (2007) *Velykyj tлумачnyj slovnyk sучasnoi ukrains'koi movy* [Great Dictionary of Modern Ukrainian], VTF “Perun”, Kyiv, Irpin’, Ukraine.
5. Novos'olova, H. (2009), “Effectiveness of state body”, *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1, available at: <http://archive.nbuv.gov.ua>
6. Olijnyk, D.V. (2013), “The effectiveness of local authorities”, Ph.D. Thesis, Mechanisms of Public Administration, Donetsk, Ukraine.
7. Ponedelkov, A.V. and Starostyn, A.M. (2007), “Formation of ways of recruitment of administrative and political elite in modern Russia”, *Vlast'*, vol. 6, pp. 5–7.
8. Prihodchenko, L. (2009), “Regarding the complexity of application performance evaluation of the effectiveness of government: theory and practice”, *Derzhavne budivnytstvo*, vol. 1, pp. 3–12.
9. Slovs'ka, I.Ye. (2011), “Professionalism of People's Deputies of Ukraine as a means of increasing confidence to Parliament”, *Yurydychni i politychni nauky*, vol. 53, p. 192.
10. (2007), *Stratehichni priorytety*, vol. 2(3), p. 77.
11. Shakhov, V.A. (2007), “The system of checks and balances as a guarantee of democracy”, *Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, vol. 2, p. 240.
12. Jepshtejn, P. (2010), “Measurement results in the activities of the State sector”, *Jeftektivnost' gosudarstvennogo upravlenija*, pp. 197–220.