

Наталя СИДОРЕНКО

Національна академія державного управління  
при Президентові України

Харківський регіональний інститут державного управління

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Визначається поняття ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, надається перелік критеріїв щодо оцінки ефективності міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України в цілому та їх структурних підрозділів, відповідальних за напрямок зовнішньої діяльності, зокрема.

**Ключові слова:** ефективність, критерії ефективності, міжнародне співробітництво, місцеве самоврядування, якісне управління, синергетичний ефект.

*Наталя Сидоренко. Эффективность деятельности органов местного самоуправления в сфере международного сотрудничества*

Определяется понятие эффективности деятельности органов местного самоуправления, дается перечень критериев, с помощью которых можно оценить эффективность международного сотрудничества органов местного самоуправления Украины в целом и их структурных подразделений, ответственных за это направление деятельности, в частности.

Ключевые слова: эффективность, критерии эффективности, международное сотрудничество, местное самоуправление, качественное управление, синергетический эффект.

*Natalia Sydorenko. The effectiveness of activity of local authorities in sphere of international cooperation*

The definitions of the effectiveness of international cooperation of local authorities' activities in Ukraine and its units are given in article. The list of criteria for evaluating the effectiveness of international cooperation is contained in the article also.

Key words: efficiency, criteria of effectiveness, international cooperation, local government, good governance, synergy effect.

Діяльність органів місцевого самоврядування суттєво впливає на розвиток кожного населеного пункту та рівень життя відповідної територіальної громади. Саме тому дуже важливо, щоб кожний орган місцевого самоврядування в цілому та його структурні підрозділи зокрема працювали ефективно.

У сучасних умовах відбувається реформування всієї вітчизняної системи державного управління і в тому числі системи органів місцевого самоврядування. Вплив світових інтеграційних процесів обумовлює впровадження новітніх управлінських практик у загальній системі державотворення, насамперед за рахунок міжнародного співробітництва. Завдяки цьому відбувається суттєве підвищення ефективності діяльності на місцях, що сприяє сталому розвитку країни в цілому.

Питанням дослідження ефективності державного управління, у тому числі й системи органів місцевого самоврядування приділяли увагу такі дослідники, як Г. В. Атаманчук [1], В. Д. Бакуменко, В. М. Князев [4], В. А. Козбаненко [2], В. В. Корженко, В. В. Нікітін [5], Й. Кхол [6], О. Ю. Оболенський [3], В. В. Цветков [7] та ін.

Наукова новизна та практична значущість висвітлених результатів дослідження полягає в тому, що продовжена розробка визначення поняття ефективності міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України. Також у статті наводяться критерії, за допомогою яких можна оцінити ефективність діяльності як органу місцевого самоврядування в цілому, так і його відповідного структурного підрозділу чи відповідальних за даний напрямок роботи посадових осіб органів місцевого самоврядування зокрема в результаті міжнародного співробітництва.

*Мета статті* – обґрунтувати критерії оцінки ефективності міжнародного співробітництва в діяльності органів місцевого самоврядування України загалом та їх структурних підрозділів і посадових осіб, відповідальних за даний напрямок роботи, зокрема.

У загальному розумінні поняття «ефективність» (від лат. *effectivus* – діяльний) означає результативність процесу або дії, що визначається співвідношенням отриманого результату до затрат, які зумовили його виникнення. Найбільше обґрунтування категорія «ефективність» має в економічних науках, де вона визначається за допомогою такого критерію, як прибуток. Для науки державного управління та управління взагалі таке визначення ефективності не відповідає основним засадам діяльності державних установ та органів місцевого самоврядування, які за визначенням є неприбутковими.

На думку Г. В. Атаманчука, наука державного управління має різноманітні прояви, які тільки разом дають комплексний результат управління, що приводить до певного ефекту, ускладнюючи їх оцінку. Науковець вважає, що необхідні відповідні критерії, завдяки яким можна виміряти ступінь об'єктивності управління та зробити висновки щодо обґрунтованості та достовірності суджень. Ці *критерії ефективності* являють собою ознаки, грані, сторони, прояви управління, через аналіз яких можна встановити рівень та якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. У своєму посібнику «Теорія державного управління» Г. В. Атаманчук робить акцент на тому, що саме критерії загальної соціальної ефективності найбільше розкривають результативність функціонування управлінської системи та якість взаємозв'язків суб'єктів та об'єктів державного управління [1, с. 480 – 482]. Саме ці критерії на відміну від економічних об'єктивно пов'язані з потребами, інтересами та цілями суспільного, регіонального та місцевого розвитку.

Оцінити ефективність державного управління неможливо без відповідної оцінки критеріїв соціальної ефективності окремо взятого

управлінського органу (державної виконавчої влади або органу місцевого самоврядування), діяльності кожного посадовця, а також кожного управлінського рішення, дії. Г. В. Атаманчук наполягає на тому, що загальна ефективність державного управління складається сумарно та враховує відповідну соціальну ефективність кожного управлінського органу (державної виконавчої влади та місцевого самоврядування).

Так, український науковець В. Цветков, поділяючи думку американського науковця П. Друкера, зауважує, що управління, зокрема державне, – це перш за все результат розумової діяльності людини, яка продукує знання, інформацію, ідеї, а не матеріальну продукцію, тому розумова управлінська праця не підлягає кількісному виміру, її не визначають затратами, про неї свідчать результати [7, с. 49].

Інший вітчизняний науковець, О. Ю. Оболенський, визначає поняття «ефективність державного управління» «... як певне відношення результатів, що були досягнуті в роботі державної організації, до поставлених кінцевих цілей» [3, с. 124]. Науковець дає визначення такому поняттю, як ефективність управління – результат, зіставлений із витратами на його досягнення (ресурсна ефективність) або з цілями (цільова ефективність). Визначити результат управління, виміряти його об'єктивність, оцінити зумовлений ним ефект важко, тоді виділяють критерії – сторони, ознаки, прояви управління, за якими можна оцінити його рівень, якість і ефективність [3, с. 124].

Розрізняють три основні показники ефективності в державному управлінні: загальна соціальна ефективність; ефективність організації і функціонування суб'єкта державного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб [3, с. 131].

У державному управлінні кожний орган, зокрема орган місцевого самоврядування, має власну компетенцію, яка визначає зміст та напрямки його діяльності; встановлює межі сфери його впливу, відповідальності, вимоги до службовців. Розглянемо, які критерії, на думку Г. В. Атаманчука, визначають соціальну ефективність органу місцевого самоврядування.

Першим критерієм можна вважати *ступінь відповідності результатів* управлінської діяльності органу місцевого самоврядування та його посадових осіб параметрам, що закріплені юридично. Другим критерієм соціальної ефективності діяльності органу місцевого самоврядування є *законність рішень та дій* як самого органу, так і його посадових осіб. Третім критерієм можна вважати *реальність управлінського впливу*, тобто спроможність органу місцевого самоврядування вирішувати проблеми відповідної територіальної громади. Четвертий критерій, що пропонується, враховує ступінь реалізації очікувань та потреб громади від місцевої влади, тобто *змістовність управлінських дій та розпорядчих документів* органу місцевого самоврядування. П'ятий критерій безпосередньо пов'язаний із попереднім та визначає характер і

обсяги взаємодії відповідного органу місцевого самоврядування, його посадових осіб із громадою. Шостим критерієм є міра забезпечення у рішеннях і діях управлінського органу і посадової особи державного *престижу*. Наступний, сьомий критерій характеризує *ступінь правдивості та доцільності управлінської інформації*, що надається органом місцевого самоврядування або його посадовими особами. Заключним, восьмим, критерієм є *моральність*. У цьому випадку як позитивна, так і негативна поведінка посадових осіб місцевого самоврядування формує ціннісні настанови людей та їх ставлення до місцевої влади [1, с. 493 – 496].

У словнику-довіднику з державного управління зазначається, що про ефективність державного управління можна говорити за таких умов: витрати на управління скоротилися, а показники управління не змінилися або навіть поліпшилися; витрати на управління не змінилися, а якість управлінської діяльності поліпшилася; витрати на управління збільшилися, але значно поліпшилися показники якості управління. Укладачі словника, щоб привернути увагу читачів до складності теми, цитують Й. Кхола: «ефективність управлінських рішень і дій залежить переважно від характеру проблем, що вирішуються; від управлінських ситуацій; від умов, особливо організаційного характеру, в яких приймаються рішення та відбуваються управлінські дії, і менше – від характеристик особистості та становища управлінського працівника» [5, с. 82 – 83] (переклад автора. – Н. С.). Й. Кхол пропонує вважати визначальним критерієм ефективності управлінської праці якість вирішення управлінських ситуацій, а також кількість якісно вирішених управлінських ситуацій певним керівником або колективом, який він очолює.

Вагомий науковий внесок у дослідження такої категорії, як ефективність зробили українські вчені В. В. Корженко та В. В. Нікітін [5], які у своїх працях від поняття ефективність переходять до концепції «якісного управління», що веде до досягнення бажаних результатів. На думку науковців, метою «якісного управління» є не досягнення результату будь-якою ціною (що неодноразово відбувалось у вітчизняній історії), а вибудова прозорого, заснованого на широкій участі громадян процесу реалізації політики в інтересах їх більшості.

Дослідники вважають, що в найбільш послідовній і повній формі концепція «якісного управління» може бути реалізована на локальному рівні, рівні регіонів і окремих громад, оскільки саме тут кінцевий результат найбільше залежить від здатності територіальних органів влади, організацій громадянського суспільства і представників бізнесу налагодити ефективний діалог, домогтися максимально можливого рівня взаємодії у процесі вирішення суспільно важливих проблем. У зв'язку з цим концепція «якісного управління» має бути використана як методологічна основа і контекст для розробки нової моделі управлінської взаємодії територіальних органів влади та організацій громадянського

суспільства в сучасній Україні [5]. У даному контексті під територіальними органами влади слід розуміти як виконавчі органи влади, так і органи місцевого самоврядування.

Основним змістом управлінської діяльності, як на рівні держави, так і на локальному рівні, є досягнення відповідних цілей. Відповідно до закріплених законодавством повноважень органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють власну діяльність та досягають зазначених цілей. Якщо розглядати діяльність будь-якого органу місцевого самоврядування та оцінювати ефективність його роботи, то вона буде складатися із результатів діяльності його структурних підрозділів. Але слід пам'ятати, що структурні підрозділи органів місцевого самоврядування мають різні функціональні обов'язки й відповідно виконують різну за змістом роботу, тому і критерії оцінки їх ефективності мають відрізнятися.

На нашу думку, ефективність діяльності, тобто досягнення цілей, обов'язково пов'язана з напрямком діяльності відповідного структурного підрозділу. Якщо розглядати практичну діяльність структурних підрозділів органів місцевого самоврядування України, що опікуються питаннями міжнародного співробітництва, то слід звернути увагу на їх безпосередні функціональні обов'язки. Отже, до їх функцій належить:

- підготовка проектів розпоряджень міського голови, наприклад «Про проведення Дня Європи»;
- підготовка проектів рішень виконавчого комітету та відповідної міської ради, наприклад «Про затвердження Програми зовнішньоекономічної діяльності».

Отже, першим показником результативності можна вважати кількість затверджених розпорядчих документів, які належать до діяльності структурного підрозділу.

Наступний показник ефективності, пов'язаний із першим – це кількість проведених заходів або участь у них відповідно до затверджених розпорядчих документів. Такими заходами можуть бути: спеціалізовані семінари, конференції, «круглі столи» та інші заходи.

До окремої групи показників оцінки ефективності роботи підрозділів, що відповідають за міжнародне співробітництво, на думку автора, слід віднести підготовку та впровадження проектів з програм обміну, технічної допомоги, грантів, тому що цей вид діяльності є тривалим і копітким процесом:

- необхідно знайти донорську установу;
- підготувати відповідну проектну заявку відповідно до вимог, а іноді перекласти її іноземною мовою;
- юридично оформити участь у співробітництві (укласти угоди, протокол про наміри та ін.);
- забезпечити своєчасну та скоординовану роботу персоналу в рамках проекту без відриву від іншої основної діяльності;

- забезпечити виконання заходів у зазначених обсягах і термінах;
- отримати заплановані результати та оформити відповідну документацію.

Іноді цей процес закінчується відмовою з боку потенційних партнерів. Але працівники були задіяні в підготовці проектної заявки, тобто був витрачений час, використані певні ресурси, у тому числі заробітна плата. Тому більш адекватною оцінкою ефективності роботи в даному випадку має бути співвідношення реалізованих проектів до загальної кількості підготовлених. Крім того, участь у проектах дає додатковий ефект для місцевої економіки. Наприклад, проведення будь-якого міжнародного семінару чи конференції підтримує місцевий готельний, ресторанний, туристичний або видавничий бізнес, а також заклади торгівлі.

Ще одним критерієм оцінки ефективності діяльності структурних підрозділів, що опікуються питаннями міжнародного співробітництва, може бути такий показник, як обсяги отриманої гуманітарної допомоги. Отримана гуманітарна допомога у вигляді медичного обладнання, меблів, спеціалізованих транспортних засобів (машин швидкої медичної допомоги, пожежних машин та ін.) суттєво економить використання бюджетних коштів для громади та здатна вирішити багато проблемних соціальних питань.

Для більшості українських органів місцевого самоврядування є типовим, що структурні підрозділи, які опікуються питаннями міжнародного співробітництва, також займаються питаннями інвестицій та розвитком підприємництва. Тоді для оцінки ефективності їх діяльності можна використовувати категорії, що характеризують економічну складову, наприклад: обсяг прямих іноземних інвестицій, їх географія або розміри зовнішньої торгівлі. Слід пам'ятати і про здійснення перекладів, що також слід оцінювати.

Узагальнено запропоновані показники оцінки ефективності діяльності структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, які відповідають за здійснення міжнародного співробітництва (таблиця).

Таким чином, враховуючи вищесказане, ефективність міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування можна визначити як співвідношення результатів діяльності у цій сфері до обсягу ресурсів, витрачених на їх досягнення (фінансових, людських, інформаційних та ін.). Результатами діяльності можуть бути: ступінь вирішення проблемних питань; кількість осіб, цільових груп чи структурних підрозділів, що отримали ефект від того, що були задіяні в процесі міжнародного співробітництва; поліпшення матеріально-технічної бази структурних підрозділів; отримання технічної допомоги у вигляді програмного забезпечення чи навчальних програм; підвищення кваліфікації посадових осіб; упровадження нових управлінських практик; набуття досвіду співробітництва в певній сфері та отримання певного

### Критерії оцінки ефективності органів місцевого самоврядування

Принцип	Найменування показника	Одиниця виміру
Розпорядчо-правовий	кількість розпорядчих документів (розпоряджень, рішень виконавчих комітетів, рішень рад)	одиниць
	кількість укладених угод або протоколів «Про співробітництво»	одиниць
Організаційний	кількість організованих та проведених заходів (семініарів, конференцій тощо)	одиниць
	кількість заходів, у яких взяли участь (семінари, конференції тощо)	одиниць
	кількість публікацій або репортажів у ЗМІ	одиниць
	кількість іноземних делегацій на запрошення органів місцевого самоврядування	1) кількість делегацій; 2) кількість осіб; 3) кількість країн
	тривалість перебування іноземців у населеному пункті	кількість днів
	кількість офіційних делегацій органів місцевого самоврядування за кордон	1) кількість делегацій; 2) кількість осіб; 3) кількість країн
	кількість документів, що перекладались	1) одиниць; 2) обсяг (сторінок)
	кількість протоколів зустрічі з іноземцями	одиниць
Гуманітарна допомога	обсяги отриманої гуманітарної допомоги	тис. грн або в натуральних величинах
Економічний	обсяги прямих іноземних інвестицій	млн дол. США
	географія прямих іноземних інвестицій	кількість країн
	обсяги місцевих інвестицій за кордон	млн дол. США
	географія місцевих інвестицій за кордон	кількість країн
	кількість новостворених спільних підприємств та підприємств з іноземним капіталом	одиниць
	показники зовнішньоторговельного обороту	млн дол. США
	обсяги залучених коштів на створення або модернізацію комунальних установ	тис. грн
Проектний	співвідношення реалізованих і підготовлених проектів	%

іміджу, а також поява або, навпаки, втрата можливостей від подальшої співпраці; вирішення проблемних питань територіальної громади.

Результати впровадження міжнародного співробітництва є завжди. Вони можуть бути різні: позитивні, негативні, неочікувані. Ефективність від міжнародного співробітництва визначається під час його аналізу кожним суб'єктом самостійно. Так, для суб'єктів місцевого самоврядування це можуть бути такі критерії:

- співвідношення залучених власних ресурсів (фінансових, натуральних, людських, інформаційних та ін.) та переваги або втрати від партнерства: ступінь вирішення проблем;
- кількість осіб, цільових груп чи структурних підрозділів, що отримали ефект від упровадження партнерського процесу;
- отримання чи, навпаки, втрата можливостей від подальшої співпраці;
- набуття досвіду співробітництва в певній сфері та отримання певного іміджу;
- кількість вирішених або невирішених проблемних питань для територіальної громади.

Іноді результати від міжнародного співробітництва є неочікуваними для партнерів та приводять до виникнення синергетичного ефекту. Отже, взаємодія суб'єктів міжнародного співробітництва може надавати такі позитивні результати, які б кожний окремий суб'єкт самостійно не отримав.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновки.

Ефективність міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування можна визначити як співвідношення результатів діяльності в цій сфері до обсягу ресурсів, витрачених на їх досягнення (фінансових, людських, інформаційних та ін.).

Результатами діяльності можуть бути: ступінь вирішення проблемних питань; кількість осіб, цільових груп чи структурних підрозділів, що отримали ефект від того, що були задіяні в процесі міжнародного співробітництва; поліпшення матеріально-технічної бази структурних підрозділів; отримання технічної допомоги у вигляді програмного забезпечення чи навчальних програм; підвищення кваліфікації посадових осіб; впровадження нових управлінських практик; набуття досвіду співробітництва в певній сфері та отримання певного іміджу, а також поява або, навпаки, втрата можливостей від подальшої співпраці.

Для оцінки ефективності діяльності міжнародного співробітництва відповідних структурних підрозділів слід урахувати такі показники: кількість затверджених розпорядчих документів; кількість проведених заходів або участь у них (спеціалізовані семінари, конференції, «круглі столи» та інші заходи); співвідношення підготовлених та впровадження проектів з програм обміну, технічної допомоги, грантів; кількість вирішених проблемних питань відповідної територіальної громади.

Таким чином, визначення ефективності міжнародного співробітництва в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, їх структурних підрозділів та посадових осіб місцевого самоврядування потребує визначення узагальнених критеріїв на рівні держави. Це допоможе надати об'єктивну оцінку відповідної діяльності органу місцевого самоврядування в цілому, а також дозволить використовувати ці показники під час атестації та щорічної оцінки посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідальні за цей напрямок роботи. Усе це може стати напрямком подальших наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел**

1. **Атаманчук Г. В.** Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
2. **Государственное** управление: основы теории и организации : учебник. В 2 т. Т. 1 / под. ред. В. А. Козбаненко. – изд.2-е, с изм. и доп. – М. : Статут, 2002. – 366 с.
3. **Державне** управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
4. **Державне** управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.) [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. **Корженко В. В.** Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Корженко, В. В. Нікітін. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf).
6. **Кхол Й.** Эффективность управленческих решений : пер. с чеш. / Й. Кхол. – М. : Прогресс, 1975. – 165 с.
7. **Цветков В. В.** Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

*Надійшла до редколегії 22.09.11*