

УДК 352.07

І.І. Вишлова-Пилєва

аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління  
НАДУ при Президентіві України

## ОСНОВНІ ФАКТОРИ ПІДВИЩЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті подано визначення поняття “соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування”. Визначено фактори підвищення соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Запропоновано розподіл факторів впливу на ефективність роботи органів місцевого самоврядування на внутрішні та зовнішні. Розкрито сутність внутрішніх факторів: організаційна структура, стратегічний менеджмент, формування цілей, управління персоналом, процедура прийняття управлінських рішень, а також зовнішніх: зміна очікувань населення, політична культура, законодавство.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, фактори підвищення соціальної ефективності.

### I. Вступ

Останнім часом все більш актуальною стає проблема ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Складність розуміння цього поняття, ідентифікація багатьох аспектів, видів ефективності в місцевому самоврядуванні наражаються на критику вчених-економістів, які додержуються класичного підходу до визначення ефективності. Соціальність діяльності органів місцевого самоврядування відкриває проблему, пов'язану з визначенням сутності дефініції “соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування”. Крім того, не з'ясованими є фактори, що впливають на соціальну ефективність. Їх визначення дасть змогу підвищити соціальну ефективність та розробити критерії оцінювання факторів впливу.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить, що науковці приділяють значну увагу питанням ефективності та проблемам функціонування системи місцевого самоврядування, серед них такі вчені, як: В. Куйбіда, М. Куйбіда [5], які розглядають місцеве самоврядування в контексті розвитку місцевої демократії. Проблеми функціонування та розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі його реформування вивчають О. Бабінова [2], О. Бобровська, О. Кулешов, В. Мамонова та ін.

До того ж у науковій літературі існує багато досліджень щодо проблеми оцінювання ефективності влади, але всі вони стосуються різних напрямів діяльності в державному секторі: ефективності проведення приватизації об'єктів, управління комунальними підприємствами, закладами освіти, охорони здоров'я тощо (І. Артим, С. Метельський, Н. Піщулін, А. Татаров, Р. Туровський, О. Шандалов та ін.). Певний інтерес серед них викликає концепція В. Дзюндзюка стосовно діяльності публічної організації. Особливо це стосується визначення уні-

версальних підходів, котрі б поєднували, з одного боку, загальні методологічні питання ефективності, а з іншого – давали б змогу розглянути окремі аспекти організаційної ефективності та забезпечувати її підвищення в конкретних установах. Крім того, розробки зарубіжних учених пристосовані до специфіки певних країн, а тому не можуть бути впроваджені в Україні безпосередньо, без належної адаптації [4].

Достатньо розробленим є питання ефективності державного управління. Значний внесок в обґрунтування поняття “ефективність державного управління” зробили В. Авер'янов, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Цветков та ін. Питання оцінювання ефективності державного управління на різних рівнях влади також уже досліджено Р. Білик, А. Гошко, Г. Одінцовою, Т. Проценко.

Разом з тим підходи до оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування вважаємо на сьогодні недостатньо розробленими, оскільки більшість дослідників не приділяють належної уваги питанню соціальної ефективності, ідентифікації факторів впливу та подальшого оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, рівня відповідності отриманих результатів роботи органів місцевого самоврядування очікуванням громади. Усе це зумовлює актуальність обраної теми.

### II. Постановка завдання

Метою статті є визначення поняття “соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування” та ідентифікація факторів, які на неї впливають.

### III. Результати

Схильність деяких учених вбачати в ефективності управління, державного управління, місцевого самоврядування тільки економічний аспект є недостатньо коректною та не повною мірою відображає зміст цього поняття. Розгляд ефективності місцевого самоврядування тільки

з позиції економіки не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління [3]. Небезпека економічного підходу полягає в тому, що він передбачає дотримання математичної точності, але здебільшого важко визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект [1]. За такого вирішення проблеми поза увагою залишається найважливіша складова управлінської ефективності – соціальна, тому підвищення соціальної ефективності має стати головною метою діяльності органів місцевого самоврядування. З огляду на це можна вважати проміжною економічну ефективність щодо соціальної через те, що для розв'язання соціальних проблем необхідна матеріальна база, успішність використання якої характеризує економічна ефективність.

Тому, виходячи з вищевикладеного, можна визначити *соціальну ефективність діяльності органів місцевого самоврядування* як відповідність результатів діяльності основним соціальним потребам і цілям громади, інтересам та очікуванням окремої людини. Соціальна ефективність є категорією, яка відображає якісні показники розвитку [1], а її значення має наближатися до одиниці, бо отримані результати в ідеалі повинні відповідати потребам громади та цілям, сформованим на підставі виявлених очікувань громади.

Об'єктивна оцінка соціальної ефективності наражається на істотні труднощі, пов'язані з відсутністю науково обґрунтованої й загально-визнаної методики визначення її рівня. Таке явище зумовлене не лише браком уваги відповідних галузей науки до розв'язання цієї вкрай актуальної проблеми, а й надзвичайною складністю самих соціальних процесів.

Для подальшої розробки системи оцінювання соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, перш за все, необхідно визначити фактори, які впливають на неї. Для ідентифікації факторів впливу застосуємо системну концепцію ефективності управління.

Системна концепція ефективності управління – концепція, відповідно до якої на результати діяльності організації впливають як внутрішні чинники, так і зовнішні, а ефективність управління характеризує ступінь адаптації організації до свого зовнішнього середовища. Таким середовищем може бути зміна кон'юнктури на ринку товарів чи праці, зміна правового поля діяльності, політичні зміни тощо. Системна концепція досягнення ефективності роботи базується на двох твердженнях: 1) ефективність роботи залежить від здатності адаптуватися до середовища; 2) для управління процесом повний цикл дії повинен бути в центрі уваги керівника. На ефективність діяльності органів місцевого самоврядування впливають численні фактори й розглядати їх необхідно в комплексі, враховуючи більшість складних причинно-наслідкових зв'язків. Зосередження уваги на окремих фак-

торах і нехтування іншими призводить до одностороннього висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування. Тому необхідно дотримуватись системного підходу до визначення факторів, які впливають на ефективність місцевого самоврядування.

Фактори, що впливають на соціальну ефективність роботи органів місцевого самоврядування, пропонують об'єднати в дві групи. Першу групу становлять *внутрішні фактори*, до яких можна включити: організаційну структуру, стратегічний менеджмент, формування цілей; лідерство, управління персоналом (у тому числі мотивацію), процедуру прийняття управлінських рішень. До другої – *фактори зовнішнього впливу*: зміну очікувань населення, політичну культуру, законодавство.

Так, *організаційна структура* яскраво характеризує стиль керівництва топ-менеджера, зв'язок структури управління з такими ключовими поняттями, як цілі, функції, процес, механізм функціонування, що є свідченням того, наскільки великим є вплив організаційної структури на всі сторони управління. Саме тому приділяється значна увага принципам і методам формування структур, вибору типу або комбінації видів структур, вивченню тенденцій в їх побудові та оцінюванні відповідно до цілей завдань, що вирішуються. Організаційна структура є каркасом, основою для подальшої діяльності органу місцевого самоврядування, яка має будуватися відповідно до потреб об'єкта управління та цілей відповідного органу управління.

Розробка успішної стратегії є лише невеликою частиною *стратегічного управління*, яке є своєрідною філософією організації. Стратегічний менеджмент – це, перш за все, безперервний процес, а не одноразове показове зусилля з розробки стратегічного плану.

Стратегічний менеджмент покликаний забезпечити процес оцінювання зовнішнього середовища, формулювання стратегічних цілей, пов'язаних з баченням розвитку міста територіальною громадою, ухвалення рішень, спрямованих на їх досягнення та забезпечення соціального й іншого ефекту.

Різноманітність напрямів діяльності органів місцевого самоврядування приводить до *формування системи цілей*, які зорієнтовані на соціальну відповідальність, а не на отримання прибутку.

Одним із головних завдань органів місцевого самоврядування має бути визначення мети, заради досягнення якої вони створені, функціонують і розвиваються як цілісна система. До того ж повинні бути сформульовані цілі щодо кожного напрямку діяльності. Орієнтація на головну мету є вихідним моментом у діяльності органу місцевого самоврядування й безпосередньо його керівника.

*Лідерство* не є управлінням. Управління концентрує увагу на тому, щоб люди робили

речі правильно, а лідерство – на тому, щоб люди робили правильні речі. Якщо лідер і керівник – одна й та сама особа, колектив працюватиме як єдина команда, віддана своєму лідерові, тобто найефективніше з погляду діяльності та найбільш гармонійно з погляду людських стосунків [6]. Лідер має більше інструментів для досягнення поставлених цілей і переважно вони спираються на соціального діяння, а точніше взаємодії в організації.

Лідер є членом цієї команди, посідаючи разом з тим особливе місце, він генерує ідеї, кристалізує власні задуми, відточуючи їх у контактах зі співробітниками, сприймає задуми членів команди як свої власні та допомагає в їх реалізації. Його основне завдання – не приймати рішення, а допомагати іншим членам команди в пошуку проблем, які потрібно вирішити, у формуванні цілей і завдань колективної діяльності.

Не менш важливим фактором, який справляє вплив на соціальну ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, є *управління персоналом*. Вислів “кадри вирішують усе” є дійсно правдивим. Добре підібраний персонал відповідно до поставлених цілей органу місцевого самоврядування, навчений та мотивований спроможний досягнути високих результатів, тим більше, що одним із завдань управління персоналом є орієнтування персоналу на досягнення виробничих (невиробничих) результатів.

*Процедура прийняття управлінського рішення* пов'язана із законодавчим регулюванням, стилем керівництва та традиціями в організації. Для прийняття ефективних управлінських рішень необхідні такі умови: право прийняття, повноваження, обов'язковість, компетентність, відповідальність.

Робота з прийняття управлінських рішень вимагає від управлінців високого рівня компетентності, значних витрат часу, енергії, досвіду. Вона передбачає й високий рівень відповідальності, оскільки для втілення прийнятих рішень у життя необхідно забезпечити ефективну та злагоджену роботу всього організаційного механізму.

*Фактори зовнішнього впливу* є менш керованими порівняно з попередньою групою, але наявні методи впливу та значущість цих факторів є підставами для їх вивчення.

Політика є механізмом реалізації суспільних інтересів (в усіх формах їх проявів) через розробку моделі розвитку, забезпечення її підтримки більшістю населення та запровадження в програмі певних дій саме протягом терміну перебування як правлячої певної політичної сили чи блоку політичних сил. А політична конкуренція сприяє тому, щоб у населення був вибір не між особистостями, а між тими змінами, які вони отримують, та тими можливостями успіху особистості, які можуть бути запропоновані тими чи іншими елітами. При цьому суспільство за умов конкуренції залишається консенсусним

і толерантним. *Зміна очікувань населення* є мінливим фактором, але таким, що прогнозується. Задля досягнення соціальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування основні пріоритети діяльності мають ґрунтуватися саме на очікуваннях населення. Успішне місцеве самоврядування використовує методи визначення громадської думки та спостерігає за зміною очікувань й уподобань.

*Політична культура* є складовою духовної культури особи й суспільства загалом. Вона тісно поєднана з іншими видами духовної культури. У контексті загальної культури суспільства політична культура постає як культура політичного мислення та політичної поведінки. Вона значною мірою зумовлює ступінь цивілізованості політичного життя громади.

Деякі автори виділяють ще поняття “громадянська культура” як різновид політичної культури, її вищий щабель. Громадянська культура передбачає, що суб'єкти політичного процесу у своїй діяльності керуються, насамперед, інтересами всього суспільства, підпорядковують їм свої приватні, корпоративні цілі. Дії цих суб'єктів спрямовані на дотримання громадянського консенсусу та здійснюються в межах правової держави. Політична культура громадянського суспільства характеризується єдністю громадянських прав і обов'язків та пріоритетом прав і свобод людини в державі. Основними її складовими є рівень політичної свідомості, політичної діяльності та поведінки соціальних суб'єктів. Основне призначення політичної культури полягає в здійсненні не відчуження, а приєднання людей до політичної системи й політичної діяльності. Реальна конструктивна участь громади в здійсненні місцевого самоврядування є запорукою досягнення соціальних цілей, виправдання очікувань мешканців, а також своєрідним поділом відповідальності за отримані результати.

*Законодавство* створює правила гри для діяльності органів місцевого самоврядування й від цілей його прийняття, прозорості та зрозумілості залежить успішність діяльності місцевого самоврядування.

Таким чином, визначення й обґрунтування комплексу факторів, які впливають на соціальну ефективність діяльності місцевого самоврядування, дають можливість говорити про взаємозалежність між результатом діяльності, співвіднесеним із цілями та очікуваннями громади, та кожним із цих факторів (крім законодавства, тут відсутня обернена залежність). Окреслюючи зміст факторів, простежується їх залежність від потреб мешканців. Ідентифікація факторів впливу дасть змогу розробити механізми впливу на підвищення соціальної ефективності діяльності місцевого самоврядування

#### IV. Висновки

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що запропоноване визначення соціальної ефективності діяльності й органів місцевого само-

врядування не є остаточним та дає можливість для подальших досліджень, уточнень. Наведений ряд факторів може бути доповнено, конкретизовано, але розгляд основних з них ще раз підкреслює складність та багатоаспектність соціальної ефективності. Значення кожного з факторів не може бути применшено. У подальшій розробці можна побудувати систему факторів, яка характеризуватиметься взаємозалежністю та взаємозв'язком її елементів. Саме системність дій має стати основною характеристикою перетворень у місцевому самоврядуванні на шляху до соціальної ефективності. Дослідження факторів впливу, їх значення, подальше визначення критеріїв для кожного фактора дадуть змогу віднайти оптимальні рішення для розвитку місцевого самоврядування. Зіставлення очікувань, цілей, ресурсів та витрат допоможе підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування передусім її соціальну складову.

#### Список використаної літератури

1. Артım İ.İ. Оцінка ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій): автореф. дис. ... канд. держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / І.І. Артım. – Л., 2004. – 22 с.
2. Бабінова О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі реформування: проблеми та пріоритети [Електронний ресурс] / О. Бабінова. – Режим доступу: [www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm). – Назва з екрану.
3. Гаврилишин Б. До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє / Б. Гаврилишин. – К.: Пульсари, 2009. – 248 с.
4. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій / В.Б. Дзюндзюк. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ, 2003. – 236 с.
5. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії: монографія / В.С. Куйбіда, М.С. Куйбіда, О.О. Бабінова. – Х.: ХУУП, 2004. – 468 с.
6. Основи лідерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.grinchuk.lviv.ua/referat/1/1651.html>.

Стаття надійшла до редакції 30.10.2012.

#### Вышлова-Пылева И.И. Основные факторы повышения социальной эффективности деятельности органов местного самоуправления

*В статье дано определение понятию "социальная эффективность деятельности органов местного самоуправления". Определены факторы повышения социальной эффективности деятельности органов местного самоуправления. Предложено распределение факторов влияния на эффективность работы органов местного самоуправления на внутренние и внешние. Раскрыта сущность внутренних факторов: организационная структура, стратегический менеджмент, формирование целей, управление персоналом, процедура принятия управленческих решений, а также внешних: изменение ожиданий населения, политическая культура, законодательство.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, социальная эффективность деятельности органов местного самоуправления, факторы повышения социальной эффективности.

#### Vyshlova-Pylieva I. The main factors of social efficiency increase of local government

*Definition of "social efficiency of local government" is provided. Factors increasing social efficiency of local government are defined. The factors division on internal and external which influence the local self-government authorities' work is proposed in the article. It is outlined essence of internal factors: organizational structure, strategic management, formation of goals, personnel management, process management decisions and external: changing expectations of the population, political culture, legislation.*

**Key words:** local government, social efficiency of local government, factors of social efficiency increase.