

## Оцінювання діяльності регіональних органів виконавчої влади щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій

*О.В. Збаращук,  
аспірант Одеського регіонального інституту  
державного управління  
НАДУ при Президентові України*

Ефективність державного впливу на регіони безпосередньо залежить від достовірної, належним чином систематизованої та своєчасної інформації про стан того чи іншого регіону в його динаміці, а також об'єктивного аналізу такої інформації. З іншого боку, недостатнє забезпечення органів державної влади й управління інформацією про тенденції розвитку регіонів перешкоджає об'єктивності при прийнятті відповідних управлінських рішень, що в кінцевому рахунку може призвести до загострення міжрегіональних диспропорцій чи конфліктів регіонів з центром. Найбільш ефективною інформаційно-аналітичною базою державного регулювання регіонального розвитку є система регіонального моніторингу. Вона має не лише важливе пізнавальне і наукове, але й, насамперед, прикладне значення. На жаль, низька ефективність системи регіонального моніторингу в Україні значно звужує можливості органів державної влади й управління щодо вибору адекватного інструментарію при здійсненні державного регулювання розвитку регіонів, виокремленні проблемних регіонів та вирішенні питань про надання їм селективної державної підтримки.

Регіональний моніторинг – це спеціально організована і постійно діюча система необхідної статистичної звітності, збирання та аналізу статистичної інформації, здійснення альтернативних інформаційних заходів (проведення соціологічних досліджень, вивчення звітів вітчизняних і зарубіжних аналітиків тощо) і діагностики стану та тенденцій розвитку регіонів [13]. Крім державних статистичних органів, до такої діяльності можуть залучатися науково-дослідні інститути, аналітичні центри, окремі професійні об'єднання.

Створенню системи регіонального моніторингу в масштабах держави повинна передувати наукова розробка цього питання, з'ясування суті, структури, призначення цієї системи. Дослідженням проблем створення системи регіонального моніторингу присвячено праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: М. Долішній, М. Гладій, З. Герасимчук, В. Артеменко, Є. Захаров, Ю. Донченко, Т. Уманець [6; 7; 8; 9; 10; 16]. У працях вчених Інституту регіональних досліджень [6; 8] здебільшого акцентується увага на питаннях регіональної статистики, що є лише частиною проблеми [12; 14; 15].

Наукові організації країни розробляють методичні матеріали з оцінки окремих складових економічного розвитку територій. Наприклад, недержавний аналітичний центр "Інститут реформ" розраховує "Інвестиційний рейтинг регіонів України" [11]. Існують

розробки інституту "Схід – Захід", що пропонують значну кількість показників, які можна використовувати для розробки паспорта території [5].

Існуючі методики проведення моніторингу розвитку демонструють лише перший крок – аналіз певного переліку соціально-економічних показників, які більшою мірою є темповими і за своєю сутністю не можуть відображати дійсний стан розвитку окремих регіонів, виходячи з різних стартових позицій цих регіонів. Уявімо, що показники, за якими проводиться моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів [4], відповідають поставленому завданню, і ми маємо змогу бачити результати розвитку адміністративно-територіальних одиниць країни. Залишається відкритим питання: отримали результати, а що робити далі?! Тобто сьогоденний моніторинг не передбачає організації пошуку управлінських рішень щодо поліпшення стану справ у регіонах, де показники показали негативну динаміку розвитку. Інше питання, на яке потрібно дати відповідь, – це визначення мети відповідного моніторингу: відслідковуємо стан та тенденції соціально-економічного розвитку регіонів або впливу місцевих органів виконавчої влади на забезпечення вказаного розвитку. Безперечно, два зазначених вище оцінювання потрібно проводити паралельно. Стан та тенденції розвитку регіонів доцільно було б відслідковувати у рамках розроблюваного в теперішній час Міністерством економіки України моніторингу міжрегіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку. У запропонованій статті автор робить акцент саме на оцінюванні діяльності регіональних органів виконавчої влади щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

На нашу думку, зазначена тема заслуговує на серйозні наукові розробки не лише в економіці, але й у царині державного управління, результати яких матимуть важливе прикладне значення для реалізації ефективної регіональної політики в Україні.

Для проведення моніторингу діяльності регіональних органів виконавчої влади щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій потрібно не лише здійснювати аналіз певного переліку показників, що відображають результати роботи відповідних органів влади, але реалізувати такі етапи: збирання інформації, її аналіз та розроблення на його основі конкретних заходів стосовно вирішення проблем, що мають місце в регіонах. На нашу думку, останній етап є завершальним, головним при реалізації зазначеного механізму моніторингу регіонального розвитку, оскільки проведення лише оцінювання результативності соціально-економічних процесів є суб'єктивним

підходом до вирішення проблеми регіонального розвитку.

В основі регіонального моніторингу повинна лежати, насамперед, інформація, надана офіційною статистикою. Однак самі статистичні дані, навіть найбільш повні, не зможуть забезпечити системності регіонального моніторингу, тобто характеризувати не лише соціально-економічні, але й правові, політичні, конфесійні, екологічні та інші параметри розвитку регіону в їх динаміці та взаємозв'язку.

Для потреб регіонального аналізу, крім офіційних даних Держкомстату України, обласних та районних управлінь статистики, доцільно використовувати інформаційні матеріали анкетувань та соціологічних опитувань, картографічні (ілюстраційні), історичні та інші матеріали.

Здійснення регіонального моніторингу передбачає проведення на основі отриманої інформації об'єктивного аналізу динаміки розвитку регіону, зокрема оцінювання природно-економічного потенціалу та галузевої структури господарства, демографічної ситуації, стану трудових ресурсів, рівня зайнятості, фінансового стану і рівня бюджетного забезпечення регіону, рівня та якості життя населення, економічного становища підприємств, здійснення реформ, розвитку різних форм власності, екологічного стану та використання природних ресурсів, наявності й використання регіональної власності для вирішення місцевих соціально-економічних проблем і залучення додаткових інвестицій. Точний аналіз потрібен, перш за все, для того, щоб не порушити стабільність та підтримати нові починання у сфері державного впливу на регіональний розвиток.

Метою аналізу стану регіону є виявлення невикористаних можливостей економічного зростання для майбутнього обґрунтування варіантів подальшого розвитку регіону.

Першим дієвим кроком до оцінки не потенціалу регіонів, а саме результатів діяльності місцевих органів виконавчої влади як "провайдерів" політики держави, було запровадження Урядом відповідного моніторингу у 2005 році [2; 3].

За фундамент для побудови ефективнішого механізму здійснення моніторингу результатів діяльності регіональних органів виконавчої влади щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій доцільно використати деякі наведені вище елементи моніторингу, що певною мірою відповідають сучасним потребам державного управління.

Здійснювати оцінювання динаміки розвитку регіону необхідно в певній послідовності, розділивши його на чотири етапи:

- ◀ на першому етапі оцінюється досягнутий рівень, позитивні та негативні тенденції розвитку регіону;
- ◀ на другому – детально вивчаються причини, що зумовили негативні тенденції розвитку відповідних сфер господарювання;
- ◀ на третьому – обґрунтовується концепція регулювання регіонального розвитку;

- ◀ на четвертому – реалізується розроблена система заходів із розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіону.

Недоліком розглянутого вище моніторингу є його незавершеність як механізму державної регіональної політики. Він був спрямований лише на реалізацію заходів, визначених на першій стадії оцінювання динаміки розвитку регіону, та не передбачав подальших кроків із вирішення проблем, що виявилися в процесі здійснення моніторингу.

Зміст і методи аналізу динаміки розвитку регіону безпосередньо пов'язані з завданнями та методами державного регулювання регіонального розвитку. У процесі здійснення аналізу доцільно оцінювати позитивні та негативні сторони поточного розвитку регіону, що дасть можливість намітити основні шляхи його подальшого розвитку та вибрати адекватні методи регулювання. Основний акцент в аналітичній роботі слід робити на вивченні соціальних процесів та дослідженні стану економіки в регіоні.

Аналіз динаміки розвитку регіону повинен виявляти тенденції та результати економічних і соціальних процесів, які безпосередньо впливають на різні сторони регіонального розвитку, кризові явища в регіоні та їх причини, сутність конфліктів регіональних та загальнодержавних інтересів, результативність чинної регіональної політики тощо. Загальне оцінювання динаміки розвитку регіону здійснюється шляхом порівняння з регіонами, взятими за певний еталон, або з середньодержавними показниками. У результаті аналізу виявляються основні причини виявлених диспропорцій і незбалансованості, соціальної напруги, а також недоліки в територіальній організації виробництва і розселення. З іншого боку, визначаються сильні сторони регіону, джерела стабільності та внутрішньорегіональні "точки зростання".

При здійсненні регіональної діагностики важливе значення має застосування системи індикаторів, для побудови якої відбирають ті показники та характеристики, що відобразять ступінь впливу місцевих органів виконавчої влади на сфері соціально-економічного розвитку регіонів.

Надзвичайно важливим є формування підходу до вибору показників, від яких буде залежати кінцевий результат регіонального моніторингу. Для цього слід використовувати індикатори, що визначають динаміку розвитку тих сфер господарювання, на які місцеві органи виконавчої влади можуть прямо чи опосередковано впливати. Окрім цього, при виборі показників слід враховувати неоднорідність концентрації природного, економічного та людського потенціалу регіонів країни, а також їх історичні відмінності. Наприклад, Дніпропетровська область – одна з найбільш промислово розвинених в Україні – займає провідні місця серед регіонів країни за чисельністю населення, внеском у загальнодержавні обсяги виробництва валового внутрішнього продукту, масштабами промислового та сільськогосподарського виробництва, обсягами експорту товарів та надходжень у бюджет і лише 24-е місце – за індексом людського розвитку через

низькі показники якості життя та високі коефіцієнти дитячої смертності, важких захворювань людей працездатного віку.

Моніторинг доцільно здійснювати за такими вісьмома сферами діяльності:

- 1) реальний сектор;
- 2) фінансовий сектор;
- 3) інвестиційна та зовнішньоекономічна діяльність;
- 4) розвиток малого бізнесу;
- 5) соціальний сектор;
- 6) споживчий ринок;
- 7) безпека життя;
- 8) аудит адміністративної діяльності (разом із опитуванням).

Для побудови системи якісного моніторингу слід протягом 2–3 років апробувати показники в практичному застосуванні з метою їх аналізу.

Основоположним етапом у здійсненні моніторингу є розрахунок рейтингової оцінки результатів діяльності Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, який доцільно проводити за Методикою, що була затверджена постановами [3; 4], де на першому етапі обчислюється рейтингова оцінка на основі підрахунку відносних відхилень показників соціально-економічного розвитку регіону від їх найвищих значень в інших регіонах за формулою:

$$R_j = \sum_{i=1}^n \frac{X_{\max,i} - X_{j,i}}{X_{\max,i} - X_{\min,i}} + \sum_{i=1}^n \frac{X_{j,i} - X_{\min,i}}{X_{\max,i} - X_{\min,i}},$$

де  $R_j$  – сума рейтингових оцінок  $j$ -го регіону за всіма показниками, що характеризують окрему сферу діяльності;

$X_{j,i}$  – значення  $i$ -го показника  $j$ -го регіону ( $i = \overline{1, n}$ ;  $n$  – кількість показників, за якими проводився розрахунок);

$X_{\max,i}$ ,  $X_{\min,i}$  – максимальне та мінімальне значення  $i$ -го показника за сукупністю регіонів.

Перша частина формули використовується для оцінки показників-стимуляторів, зростання яких має позитивне значення (наприклад, зростання обсягу прямих іноземних інвестицій), друга – для оцінки показників-дестимуляторів, зростання яких має негативний ефект (наприклад, зростання податкового боргу).

На другому етапі визначається середнє арифметичне значення суми рейтингових оцінок конкретного регіону за всіма показниками за формулою:

$$\bar{R}_j = \frac{R_j}{n},$$

де  $\bar{R}_j$  – середнє арифметичне значення суми рейтингових оцінок  $j$ -го регіону за всіма показниками.

За результатами розрахунку визначається місце кожного регіону в загальному рейтингу. Найкращим вважається регіон, у якого середнє арифметичне значення

суми рейтингових оцінок має найнижчу номінальну величину.

Одночасно з розрахунками в розрізі регіонів доцільно проводити відповідні розрахунки по Україні в цілому. Отримані результати будуть характеристикою середнього рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

Запропонована методика визначення рейтингової оцінки результатів діяльності місцевих органів виконавчої влади, на нашу думку, є максимально об'єктивною, оскільки визначає коефіцієнт за кожним показником відповідного регіону зі значенням від 0 до 1, що не дає можливості за допомогою одного або декількох показників, які значно відрізняються від значення відповідних показників інших регіонів, досить суттєво перемістити регіон у загальному рейтингу.

Моніторинг доцільно проводити за результатами діяльності місцевих органів виконавчої влади кожного місяця, однак рейтингову оцінку варто визначати щоквартально.

Визначення рейтингової оцінки регіонів буде не останнім етапом проведення моніторингу результатів діяльності регіональних органів виконавчої влади. Рейтингова оцінка в цьому випадку слугує певним вектором, що вказує центральним органам виконавчої влади, на що варто звернути увагу під час проведення аналізу внеску місцевих органів виконавчої влади у забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних регіонів.

Наступним етапом доречно проводити аудит діяльності місцевих державних адміністрацій (далі – аудит), що передбачатиме системний аналіз комплексу заходів, здійснюваних місцевими державними адміністраціями з виконання актів законодавства щодо соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та реалізації державної політики у сфері галузевого та регіонального розвитку.

Аудит було б доцільно здійснювати шляхом проведення робочою групою аналізу діяльності регіональних місцевих органів виконавчої влади, які посіли останні три місця у піврічному та річному рейтингу, для забезпечення якісних матеріалів під час розгляду відповідних питань на засіданні Уряду з метою:

- оперативного вирішення проблемних питань, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, здійснення заходів з координації дії заінтересованих центральних і місцевих органів виконавчої влади для прискореного подолання негативних тенденцій у галузевому розвитку регіонів;
- аналізу практики застосування законодавства з питань регіонального і галузевого розвитку та життя, у разі потреби, невідкладних заходів для проведення роботи з його вдосконалення;
- привернення уваги керівників місцевих органів виконавчої влади до необхідності усунення недоліків та прорахунків в організації

діяльності відповідних місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів, підвищення рівня керуваності економічними, соціальними та суспільними процесами на місцях;

- внесення у відповідних випадках пропозицій про необхідність заслуховування звітів керівників місцевих державних адміністрацій на засіданнях Кабінету Міністрів України;
- напрацювання пропозицій Кабінету Міністрів України про доцільність зміцнення кадрового потенціалу як місцевих, так і центральних органів виконавчої влади.

Для виконання цього завдання в Міністерстві регіонального розвитку та будівництва – центральному органі виконавчої влади, що відповідає за реалізацію державної регіональної політики та є головним виконавцем проведення моніторингу результатів діяльності регіональних органів виконавчої влади, – необхідно утворити три постійно діючі робочі групи за участю представників заінтересованих центральних органів виконавчої влади під головуванням заступників Міністра регіонального розвитку та будівництва.

Основним завданнями аудиту мають стати:

- ◀ визначення повноти, достатності, оптимальності та реальності заходів, що здійснюються органами влади для забезпечення динамічного і збалансованого економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- ◀ виявлення негативних тенденцій у регіональному і галузевому розвитку;
- ◀ підвищення ефективності виконання нормативно-правових актів органів державної влади вищого рівня, зокрема стосовно:
  - наявності та якості програмних документів щодо регіонального й галузевого розвитку;
  - своєчасного виявлення негативних тенденцій у розвитку, всебічного і ґрунтовного вивчення причин їх виникнення;
  - конкретності, ефективності та повноти заходів (рішень) щодо подолання негативних тенденцій у регіональному і галузевому розвитку;
  - організації виконання затверджених заходів щодо поліпшення стану справ та контролю за їх реалізацією;
  - здійснення моніторингу виконання заходів на проміжних етапах, оцінка результатів їх виконання та вжиття, у разі потреби, додаткових (коригуючих) заходів.

Аудит доцільно здійснювати одночасно трьома робочими групами, до складу яких мають входити працівники Мінекономіки, Мінфіну, Мінагрополітики, Мінпромполітики, Голодержслужби, Держпідприємництва, Секретаріату Кабінету Міністрів, які спроможні забезпечити проведення глибокого фахового аналізу роботи з управління процесами галузевого і регіонального розвитку.

Під час здійснення аудиту (перебуваючи в регіоні), члени робочої групи, відповідно до компетенції, мають вивчати стан справ щодо роботи відповідних місцевих органів виконавчої влади, спрямованої на забезпечення розвитку профільних галузей у регіоні, зокрема:

- вивчення загальної характеристики ситуації, що склалася в регіоні;
- узагальнення та аналіз роботи місцевих органів виконавчої влади регіону, спрямованої на забезпечення проведення ефективної політики у відповідній сфері діяльності;
- визначення переліку проблемних питань, що стримують динамічний розвиток відповідної галузі;
- вивчення якісної складової заходів, які були вжиті та плануються до вжитку відповідними органами виконавчої влади щодо розв'язання наявних проблем, разом з орієнтовним часом їх виконання;
- розроблення, при необхідності – за участю місцевих органів виконавчої влади, пропозицій щодо поліпшення якості діяльності органів виконавчої влади у відповідній сфері.

Узагальнена інформація про проведення аналізу роботи місцевих органів виконавчої влади подаватиметься до Кабінету Міністрів з метою розгляду її на засіданні Уряду та прийняття відповідних рішень. Прийняте рішення повинно забезпечити вирішення нагальних проблем, що спричинили падіння темпів економічного та соціального розвитку (а подекуди і спад). Воно може бути також спрямоване на вдосконалення кадрової політики регіону, тобто повну або часткову заміну керівного складу органів виконавчої влади на місцях.

Здійснення регіонального моніторингу за запропонованою моделлю надасть можливість поліпшити ефективність прийняття управлінських рішень місцевими органами виконавчої влади, зокрема у тих сферах діяльності, за якими здійснюється моніторинг, оскільки місцеві органи виконавчої влади для поліпшення його результатів будуть вживати заходи для покращання значень відповідних показників.

Запровадження загальнодержавної системи регіонального моніторингу дозволить розв'язувати такі основні завдання:

- визначити негативні тенденції соціально-економічного розвитку територій;
- оцінити результативність діяльності органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної політики.

Це дасть можливість:

- на рівні регіонів: оцінити вплив економічної, соціальної, фінансової, екологічної складових на стан розвитку території; визначити місце кожного регіону в загальнодержавному просторі, його реальний вплив на стан цього простору, міжгалузеву й територіальну збалансованість; обґрунтовано визначити пріоритети

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

розвитку, напрями структурної перебудови господарського комплексу, шляхи соціальних перетворень; поліпшувати міжрегіональну взаємодію та кооперацію; розробляти середньо- та довгострокові стратегічні програми соціально-економічного розвитку відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [1];

- на рівні Міністерства регіонального розвитку та будівництва, інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади: ранжувати та типізувати регіони за рівнем соціально-економічного розвитку; здійснювати аудит адміністративної діяльності органів держав-

ного управління регіонів щодо ефективності та результативності реалізації завдань, програм; впроваджувати ефективну державну регуляторну політику.

Запровадження системи регіонального моніторингу є, без сумніву, важливою передумовою та елементом ефективної державної регіональної політики, забезпечення соціально орієнтованого, сталого, збалансованого регіонального розвитку та дотримання рівних стандартів життя громадян України незалежно від місця їх проживання. Державна підтримка, спрямована на розв’язання регіональних проблем, повинна бути поставлена в пряму залежність від результатів регіонального моніторингу.

### Список використаних джерел

1. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р. № 586 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> — Заголовок з екрана.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій” від 06.04.2005 р. № 263 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> — Заголовок з екрана.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.2005 р. № 835 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2005 р. № 263” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> — Заголовок з екрана.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р. № 833 “Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> — Заголовок з екрана.
5. Антонов В. Методологічні підходи щодо оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів України / В. Антонов // Управління сучасним містом. — 2003. — № 7 — 9(11). — С. 51—61.
6. Артеменко В. Соціально-економічний моніторинг регіонів обласного рівня: концепція та методичний інструментарій / В. Артеменко // Регіональна економіка. — 1998. — № 3. — С. 87—94.
7. Герасимчук З. В. Методологія розрахунку індикатора соціально-економічного розвитку регіону / З. В. Герасимчук, І. М. Вахович // Регіональна економіка. Додаток “Регіони України. Економіко-статистичні порівняння”. — 2001. — С. 86—92.
8. Регіональний менеджмент і моніторинг / Гладій М., Долішній М., Писаренко С., Янків М. — Львів : ІРД НАН України, 1998. — С. 32—44.
9. Донченко Ю. В. Социально-экономические аспекты оценки и регулирования территориальной асимметрии в развитии административных районов / Ю. В. Донченко, А. В. Евченко, С. С. Желесняков // Вопросы статистики. — 2004. — № 8. — С. 57—61.
10. Захаров Е. В. Оценка векторов территориального влияния на социально-экономическое развитие приграничных районов Самарской области / Е. В. Захаров, Г. Р. Хасаев // Вопросы статистики. — 2004. — № 8. — С. 62—65.
11. Інвестиційний рейтинг регіонів України. — К. : Недержавний аналіт. центр “Інститут реформ”, 2002. — 44 с.
12. Карпов В. Основні засади і заходи реформування регіональної статистики в Україні / В. Карпов, Я. Побурко, С. Матковський // Регіональна економіка. — 1998. — № 3. — С. 78—87.
13. Лексин В. Н. Сущность, проблемы и механизмы формирования общероссийской системы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем / В. Н. Лексин, В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. — 1999. — № 4. — С. 3—31.
14. Осауленко О. Г. Регіональна статистика в системі державного управління / О. Г. Осауленко, В. І. Карпов // Командор. — 2002. — № 1. — С. 2—7.
15. Побурко Я. Сучасна регіональна статистика: стан та перспективи розвитку / Я. Побурко, С. Матковський // Регіональна економіка. — 1997. — № 4. — С. 46—51.
16. Уманець Т. В. Регіональний економічний розвиток України: теоретичні основи управління, інтегральна оцінка, діагностика: [монографія] / Уманець Т. В. — Донецьк : “ВІК”, 2007. — 340 с.