

УДК 353.9:330.111.66

Я. Ф. Жовнірчик,

к. держ. упр., заступник професора,

Національна академія державного управління при Президентові України

МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Визначено напрями модернізації моніторингу результатів діяльності місцевих органів виконавчої влади як "провайдерів" державної регіональної політики. Оцінено результативність діяльності органів державної влади та управління.

Directions of modernization of monitoring of results of activity of local organs of executive power are certain as "providers" of state regional policy. Effectiveness of activity of public and management authorities is appraised.

Ключові слова: державний вплив, завдання, механізм, моніторинг, регіональна політика, управління.

ВСТУП

Одним із першочергових завдань щодо реалізації дієвої державної регіональної політики, спрямованої на забезпечення збалансованого, комплексного соціально-економічного розвитку регіонів, має бути запровадження методики об'єктивної оцінки в цілому результатів роботи регіональних органів виконавчої влади.

Дієвість державного впливу на регіони безпосередньо залежить від достовірної, належним чином систематизованої та своєчасної інформації про стан того чи іншого регіону в його динаміці, об'єктивного аналізу такої інформації. З іншого боку, недостатнє забезпечення органів державної влади і управління інформацією про тенденції розвитку регіонів сприяє суб'єктивізму при прийнятті відповідних управлінських рішень, що в кінцевому рахунку може призвести до загострення регіональних 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, відсутність такої ефективною системи в Україні значно звужує можливості органів державної влади і управління обирати адекватний інструментарій при здійсненні державного регулювання розвитку регіонів, виокремленні проблемних регіонів та вирішенні питання про надання їм селективної державної підтримки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Створенню системи регіонального моніторингу в масштабах держави має передувати наукова розробка цього питання, з'ясування його суті, структури, призначення. Дослідженням проблем створення системи регіонального моніторингу присвячено праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: В. Артеменко, З. Герасимчук, М. Долішній, Ю. Донченко, М. Дацишин, Є. Захаров, Т. Уманець.

Наукові організації країни розробляють методичні матеріали з оцінки окремих складових економічного розвитку територій. Наприклад, недержавний аналітичний центр "Інститут реформ" розраховує "Інвестиційний рейтинг регіонів України". Існують розробки інституту "Схід — Захід" пропонує значну кількість показників, які мож-

на використовувати для розробки паспорту території. Держкомстатом України разом із Радою по вивченню продуктивних сил України НАН України розроблено методу "Регіональний людський розвиток", адаптовану до національних умов, яка забезпечує розрахунки індексів людського розвитку регіонів України.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити напрями модернізації моніторингу результатів діяльності місцевих органів виконавчої влади як "провайдерів" державної регіональної політики;

— оцінити результативність діяльності органів державної влади та управління.

РЕЗУЛЬТАТИ

Регіональний моніторинг — це спеціально організована і постійно діюча система необхідної статистичної звітності, збору та аналізу статистичної інформації, здійснення альтернативних інформаційних заходів (проведення соціологічних досліджень, вивчення звітів вітчизняних і зарубіжних аналітиків тощо), діагностики стану та тенденцій розвитку регіонів [4, с. 4]. Крім державних статистичних органів, до такої діяльності можуть залучатися науково-дослідні інститути, аналітичні центри, окремі професійні об'єднання.

Існуючі методики проведення моніторингу розвитку демонструють лише перший крок — аналіз певного переліку соціально-економічних показників, які більшою мірою є темповими і за своїм значенням, не можуть відображати дійсний стан розвитку деяких регіонів, виходячи із різних "стартових" позицій цих регіонів. Уявімо, що показники, за якими проводиться моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів, відповідають поставленому завданню, і ми маємо змогу бачити результати розвитку адміністративно-територіальних одиниць країни. Залишається відкритим питання в даному урядовому рішенні: отримали результати, а що робити далі? Тобто сьогоденний моніторинг не передбачає організації пошуку управлінських рішень із поліпшення стану справ у регіонах, де показники засвідчили 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 соціально-економічного розвитку регіонів. Безперечно, потрібно проводити паралельно дві зазначених вище оцінки. Стан та тенденції розвитку регіонів доцільно було відслідковувати у розроблюваному в даний момент Мінекономіки моніторингу регіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку.

Тому зазначена тема заслуговує на серйозні наукові розробки не лише в економічній науці, але й у державному управлінні, результати чого матимуть важливе прикладне значення для реалізації ефективної регіональної політики.

В основі регіонального моніторингу має 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.

Першочерговими критеріями для показників, на базі яких може здійснюватися діагностика соціально-економічного розвитку території, мають вважатися: прозорість методики та доступність даних [5, с. 7].

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.

Першим дієвим кроком до оцінки саме результатів діяльності місцевих органів виконавчої влади як "провайдерів" політики держави, а не потенціалу регіонів, було запровадження Урядом відповідного моніторингу у 2005 році [8].

Фундаментом до побудови ефективнішого механізму здійснення моніторингу результатів діяльності регіональних органів виконавчої влади у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій доцільно використати окремі елементи наведеного вище моніторингу як такого, що деякою мірою відповідає сучасним потребам державного управління. А саме — здійснювати оцінку доцільно в певній послідовності, розподіливши його на чотири етапи:

- на першому етапі оцінюється досягнутий рівень, позитивні й негативні тенденції розвитку регіону;
- на другому — детально вивчаються причини, що спричинили негативну тенденцію розвитку відповідних сфер господарювання;
- на третьому — обґрунтовується концепція регулювання регіонального розвитку;
- на четвертому — реалізація розробленої системи заходів із розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіону.

Недоліком наведеного вище моніторингу є незавершеність його як механізму державної регіональної політики. Він був спрямований лише на реалізацію заходів, визначених на першій стадії оцінки динаміки розвитку регіону. В ньому не було передбачено подальших кроків із вирішення проблем, що виявилися в процесі здійснення моніторингу.

Зміст і методи аналізу динаміки розвитку регіону безпосередньо пов'язані із завданнями і методами державного регулювання регіонального розвитку. У процесі здійснення аналізу доцільно оцінювати позитивні та негативні сторони розвитку регіону, що дасть можливість намітити основні шляхи його подальшого розвитку та виб-

рати адекватні методи регулювання. Основний акцент в аналітичній роботі слід робити на вивченні соціальних процесів та дослідженні стану економіки в регіоні.

Аналіз динаміки розвитку регіону має виявляти тенденції та результати економічних і соціальних процесів, які безпосередньо впливають на різні сторони регіонального розвитку, регіональні кризові явища і причини, сутність конфліктів регіональних та загальнодержавних інтересів, результативність чинної регіональної політики тощо. Загальна оцінка динаміки розвитку регіону здійснюється у порівнянні з регіонами, взятими як своєрідний еталон, чи з середньодержавними показниками. У результаті здійснення аналізу визначаються 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 росту".

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

Надзвичайно важливим є підхід до вибору показників, від яких буде залежати кінцевий результат регіонального моніторингу. Для цього слід використовувати індикатори, які визначають динаміку розвитку сфер господарювання, на які місцеві органи виконавчої влади мають прямий чи опосередкований вплив. Окрім цього, при виборі показників слід враховувати неоднорідність концентрації природного, економічного та людського потенціалу регіонів країни, а також їх історико-культурні відмінності. Наприклад, Дніпропетровська область — одна з найбільш промислово розвинутих в Україні — за чисельністю населення, внеском у загальнодержавні обсяги виробництва валового внутрішнього продукту, масштабами промислового та сільськогосподарського виробництва, обсягами експорту товарів, надходжень у бюджет займає провідні місця серед регіонів України і лише 24 місце за індексом людського розвитку, низькими є показниками якості життя, високими — дитячої смертності, важких захворювань людей працездатного віку.

В основу моніторингу може бути покладено показники за восьми сферами діяльності: реальний сектор; фінансовий сектор; інвестиційна та зовнішньоекономічна діяльність; розвиток малого бізнесу; соціальний сектор; споживчий ринок; безпека життя; аудит адміністративної діяльності (разом із опитуванням).

Для вироблення якісного моніторингу доцільно апробувати протягом 2—3 років показники з метою їх аналізу в практичному застосуванні.

Основоположним етапом у здійсненні моніторингу має стати розрахунок рейтингової оцінки результатів діяльності Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, який доцільно проводити за Методикою, яка була затверджена постановою [7; 9], де на першому етапі здійснюється рейтингова оцінка на основі підрахунку відносних відхилень показників соціально-економічного розвитку регіону від їх найвищих значень в інших регіонах.

Другий етап: визначається середнє арифметичне значення суми рейтингових оцінок конкретного регіону за всіма показниками.

За результатами розрахунку визначається місце кож-

ного 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 є максимально об'єктивною, оскільки визначає коефіцієнт за кожним показником відповідного регіону із значенням від 0 до 1, що не дає можливості за допомогою одного або декількох показників, що 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 — не останній етап проведення моніторингу результатів діяльності регіональних органів виконавчої влади. Рейтингова оцінка в даному 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 доцільно проводити аудит діяльності місцевих державних адміністрацій (Аудит), що передбачатиме системний аналіз комплексу заходів, здійснених 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, який має бути для набуття відповідного статусу затверджений Прем'єр-міністром України. Аудит доцільно здійснювати раз у півріччя, щоб дати змогу втілити життя заплановані заходи для вирішення назрілих проблем відповідних територій.

З метою виконання своїх повноважень, визначених частиною п'ятою статті 118 Конституції України [3], частиною другою статті 30 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [2], частиною 1 статті 24 та частиною 1 статті 25 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [1], параграфом 80 постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України" [6], попередніми та чинним урядом вже проводилася робота із заслуховування керівників регіональних органів виконавчої влади щодо виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, здійснення на відповідній території інших наданих місцевим державним адміністраціям повноважень.

Однак, відповідна діяльність не мала системного характеру, більшою мірою спосіб відбору регіонів, які передбачалося заслуховувати, мав політичні мотиви. А для приховання справжніх причин включаються до заслуховування ще декілька інших регіонів, які не завжди потребують зусиль центральних органів виконавчої влади для вирішення проблем відповідних територій.

Для об'єктивного підходу до реалізації Аудиту було б доцільно здійснювати його шляхом проведення робочою групою аналізу діяльності місцевих органів виконав-

чої 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 зацікавлених 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 вжиття у разі потреби невідкладних заходів для проведення роботи з його удосконалення;

- привернення уваги керівників місцевих органів виконавчої влади до необхідності усунення недоліків та порохунків у організації діяльності відповідних місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів, підвищення рівня керованості 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 даного завдання в Міністерстві регіонального розвитку та будівництва — центральному органі виконавчої влади, що відповідає за реалізацію державної регіональної політики, — та головному виконавцю проведення моніторингу результатів діяльності регіональних органів виконавчої влади, необхідно утворити за участі представників зацікавлених центральних органів виконавчої влади три постійно діючі робочі групи під головуванням заступників Міністра регіонального розвитку та будівництва.

Основним завданнями Аудиту мають стати:

- визначення повноти, достатності, оптимальності та реальності заходів, що вживаються органами влади для забезпечення динамічного і збалансованого економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

- 1) виявлення негативних тенденцій у регіональному і галузевому розвитку;

- 2) підвищення ефективності виконання нормативно-правових актів органів державної влади вищого рівня, зокрема стосовно:

- наявності та якості програмних документів щодо регіонального і галузевого розвитку;

- своєчасного виявлення негативних тенденцій у розвитку, всебічного і ґрунтового 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 (корегуючих) заходів.

Аудит доцільно здійснювати одночасно трьома робочими групами, до складу яких мають входити працівники Мінекономіки, Мінфіну, Мінагрополітики, Мінпромполітики, Головдержслужби, Держпідприємництва, Секретаріату Кабінету Міністрів України, які спроможні забезпе-

чити 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 даного регіону, спрямованого 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 планується вжити відповідними органами виконавчої влади на розв'язання даних питань, разом з орієнтовним часом виконання даних завдань;

— розроблення, якщо необхідно 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 разом із проектом урядового рішення подаватиметься Кабінетові Міністрів з метою розгляду її на засіданні уряду та прийняття відповідних рішень.

Прийняте рішення має забезпечити вирішення нагальних проблем, що спричинили падіння темпів (а подекуди і спад) економічного та соціального розвитку. Воно може бути також спрямоване на вдосконалення кадрової політики регіону, тобто, заміну керівного складу органів виконавчої влади на місцях або їх частини.

У запропонованому порядку реалізації даного механізму є один певний недолік: реалізацію зазначених заходів можна здійснити протягом двох місяців (майже місяць потрібно для отримання результатів моніторингу діяльності регіональних органів виконавчої влади та такий самий період — від початку здійснення Аудиту до розгляду матеріалів на засіданні уряду). Тому пропонується під час розгляду на засіданні уряду результатів діяльності відповідних місцевих державних адміністрацій оперувати останніми офіційними даними.

Не беручи до уваги головного призначення моніторингу, здійснення останнього за запропонованою моделлю надасть можливість поліпшити ефективність прийняття управлінських рішень місцевих органів виконавчої влади, зокрема у тих сферах діяльності, за якими здійснюється моніторинг, оскільки місцеві органи виконавчої влади для поліпшення результатів моніторингу будуть вживати заходи для покращення значень відповідних показників.

ВИСНОВКИ

Таким чином, запровадження загальнодержавної системи запропонованого 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, со-

ціальної, фінансової, екологічної складових на стан розвитку території; визначити місце кожного регіону в загальнодержавному просторі, його реальний вплив на стан цього простору; міжгалузево і територіально збалансованість; обґрунтовано виробляти пріоритети розвитку, напрями структурної перебудови господарського комплексу, шляхи соціальних перетворень, поліпшити міжрегіональну взаємодію та кооперацію; розробляти середньо- та довгострокові стратегічні програми соціально-економічного розвитку;

— на рівні Міністерства регіонального розвитку та будівництва, інших зацікавлених центральних органів виконавчої влади: ранжувати та типізувати регіони за рівнем соціально-економічного розвитку; здійснювати аудит адміністративної діяльності органів державного управління регіонів щодо ефективності та результативності реалізації завдань, програм; впроваджувати ефективну державну регуляторну політику.

Література:

1. Закон України від 16 травня 2008 р. № 279 "Про Кабінет Міністрів України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279-17>.

2. Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586 "Про місцеві державні адміністрації" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.

3. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1233668155408378>.

4. Лексип В.Н. Сущность, проблемы и механизмы формирования общероссийской системы мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем / В.Лексип, В.Селиверстов // Регион: экономика и социология. — 1999. — №4. — С. 3—31.

5. Миколайчук М.М. Діагностика соціально-економічного розвитку територій як елемент механізму державного регулювання: автореф. дис. д-ра наук з державного управління: 25.00.02 / Миколайчук М.М. — Одеськ. інст. держ. управ. Нац. акад. держ. управління при Президенті України. — Одеса, 2004. — 20 с.

6. Постанова Кабінету Міністрів від 18 липня 2007 р. № 950 "Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950-2007-%EF>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2007 р. № 833 "Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=833-2007-%EF>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2005 р. № 835 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2005 р. № 263" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=193-2003-%EF>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2002 р. № 713 "Про затвердження Комплексної програми подальшого розвитку інфраструктури та провадження господарської діяльності на о. Зміїний і континентальному шельфі" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=713-2002-%EF>.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2010 р.