

УДК 351.777.8

О. А. МЕЛЬНИЧЕНКО, А. С. ШЕВЧЕНКО

## **МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ОЦІНЮВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТ ЯК РЕЗУЛЬТАТ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ**

*Узагальнено основні методику оцінки рівня розвитку міст; удосконалено систему індикаторів ступеня виконання містами притаманних їм функцій і результативності регуляторного впливу держави на розвиток міст.*

**Ключові слова:** розвиток міст, вплив держави, оцінка, індикатори.

*Generalizes the basic techniques to assess the level of urban development, improved system of indicators of the degree to which cities and their inherent functions of the regulatory impact of state for urban development.*

**Key words:** urban development, the impact of state assessment indicators.

Прийняття управлінських рішень має спиратись на положення сучасної теорії й наявний ресурсний потенціал, урахувати поточний стан і тенденції його зміни в об'єкта дослідження. Задля цього слід використати таку методику оцінювання, яка буде вирізнятись об'єктивністю, доступністю вихідної інформації, простотою та прийнятною ресурсомісткістю. На практиці така оцінка може здійснюватись як фахівцями (експертаза), так і респондентами (самооцінка), а її результати оприлюднюватись у наукових публікаціях або ж у ЗМІ. Вивчення представниками різних наук (державного управління, економіки, політології, соціології тощо) проблем оцінювання розвитку міст є позитивним явищем, оскільки забезпечує висвітлення одних і тих ж процесів під різним кутом зору. Водночас, доволі поширеною є практика, коли автори публікацій не наводять методику оцінювання або ж надають одним і тим же подіям діаметрально протилежну оцінку, що, по-перше, змушує більш прискіпливо ставитись до змісту публікацій і зважено використовувати цифрові дані та аналітичні узагальнення, що містяться в них; по-друге, актуалізує дослідження, спрямоване на вдосконалення методичного забезпечення державного моніторингу розвитку міст.

Проблема оцінювання розвитку міст стала наріжним каменем дисертаційних досліджень низки вітчизняних науковців. У роботі О. Єгорова застосовано методи оцінювання ефективності управління містом як складною системою [6]; В. Костреним обґрунтовано кількісні та якісні показники оцінки розвитку міст [9]; М. Миколайчуком застосовано методику розрахунку індексу людського розвитку регіону для діагностики соціально-економічного розвитку території [11]; у роботі Ж. Новицької використано показник рівня розвитку маркетингу на території для оцінки інноваційно-інвестиційного потенціалу міст [13]; Н. Пушкарьовою здійснено аналіз соціально-економічного розвитку міст з використанням категорії "якість життя населення" [16].

Крім того, серед наукової спільноти зберігається значний інтерес до цієї проблеми, про що наочно свідчать численні публікації у фахових виданнях різного спрямування. Так, зокрема, Л. Балашова виділила чотири складові критеріальної оцінки сталості функціонування міст [1]; О. Бобровська запропонувала систему показників для оцінки рівня соціального й економічного розвитку міст і метод їх оцінювання [2]; І. Валентюк визначив необхідність формування розгалуженої системи регіонального моніторингу як одного з ефективних інструментів реалізації державної регіональної політики [4]; Є. Горьков виділив проблеми оцінки ефективності державно-управлінських рішень [5]; Г. Іщенко використала об'єктивні критерії для оцінки ефективності механізму природно-техногенної безпеки міста [7].

Метою статті є вдосконалення методичних особливостей оцінювання розвитку міст як результату регуляторного впливу держави. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) узагальнити основні методичні підходи до оцінки рівня розвитку міст; 2) удосконалити систему індикаторів, які відображають ступінь виконання містами притаманних їм функцій та результативність регуляторного впливу держави на розвиток міст.

Оцінювання в державному управлінні “стосується здебільшого ефективності та результативності” [19, с. 43]. При цьому ефективність відображає “співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, використаними для їхнього виробництва” [3, с. 27]; а результативність – “ступінь досягнення мети управлінської діяльності” [5]. Нині серед науковців чимало таких (І. Артим, М. Лесечко, В. Персоляк, Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стасів, А. Чемерис), хто вважає за необхідне поєднувати оцінку ефективності та результативності державно-управлінських рішень. “Основними факторами ефективності управління визначено демократизм і соціальну справедливість, при цьому чим вища ефективність управління, тим більшими є матеріальні й організаційні можливості суспільства для реалізації принципів соціальної справедливості, оскільки висока ефективність управління – це динамічна економіка, активна політика, висока мораль і законність, які є визначальними факторами структури соціальної справедливості. Таким чином, ефективність управління пов’язується, насамперед, з поняттям соціальної справедливості” [17, с. 205]. Водночас варто погодитись, що “ефективність і справедливість є конфліктуючими цілями державної політики, тобто досягнення вищої міри справедливості вимагає певних поступок в ефективності і навпаки” [12, с. 568–569], а оцінювання розвитку міст “є не самоціллю, а радше засобом визначення існуючих недоліків і розробки рекомендацій, спрямованих на їхнє усунення” [10, с. 154].

З метою більш достовірної оцінки ефективності управлінської діяльності слід розмежувати три поняття ефективності управління:

- загальну соціальну ефективність управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб;
- ефективність організації і функціонування суб’єктів управління [15].

На сьогодні науковцями розроблено низку методик оцінки рівня розвитку міст, які вирізняються критеріями оцінки, набором показників тощо.

Найчастіше використовуються такі методи оцінювання:

- параметричні – за системою локальних показників – параметри стану, нормативні, плановані, прогнозовані тощо;
- інтегральні – з урахуванням сумісності та взаємодоповнюваності окремих показників в отриманні загального кінцевого результату; за коефіцієнтами, за показниками питомої ваги і значущості, що враховують значущість окремих показників у загальному результаті;
- рейтингова оцінка (за методом  $\Sigma$  місць або зробленого “внеску” в розвиток) [2].

Серед існуючих критеріїв оцінювання є чимало таких, які є доволі дискусійними. Так, зокрема, О. Єгоров виділяє два системні критерії ефективності управління містом: 1) субсидіарність як заохочення (мотивація) діяльності, а не конкуренції за кошти державного бюджету; 2) взаємодія управління з підприємництвом, оскільки задоволення суспільних нестатків городян на основі контрактів з бізнесом скорочує навантаження на міський бюджет, підсилює ринкову складову урахування потреб і їхнього обслуговування, підвищує керованість використання ресурсів [6, с. 9]. Водночас Ж. Новицька наголошує, що “запорукою розвитку міст є стійка позитивна динаміка таких показників: обсяги інвестицій; рівень фінансового ризику в економіці міста; ефективність структури виробництва і споживання; ефективність господарських зв’язків на ринку товарів, послуг, капіталу; розмір доходної частини міського бюджету; розмір заробітної платні; зайнятість населення; фізичне споживання на душу населення; дохід на душу населення” [13, с. 13]. Однак за таких підходів мова йде радше про умови, за яких буде забезпечено ефективне управління містом, аніж про її критерії – ознаки (показники), на основі яких і формується оцінка [6; 13].

Більш загальним є підхід, запропонований О. Бобровською, яка вважає, що “оцінювання рівня розвитку міст має базуватись на системному аналізі й охоплювати всі або основні складові розвитку міста, а саме виробничу сферу, її соціальні наслідки і розвиток усіх галузей народного господарства і напрямів діяльності” [2]. При цьому з незрозумілих причин залишається невиробнича сфера, діяльність якою відповідною мірою обумовлює виконання економічної, культурної, освітньої, побутової та соціальної функції міст.

Погоджуємось з А. Балашовим, що “важливим напрямом забезпечення ефективного управління сталим розвитком міста є його орієнтація на адекватні на валідні показники результативності управлінської діяльності, які слід розподілити на чотири групи: 1) внутрішні показники (індикатори якості навколишнього середовища на території міста й рівень екологічної свідомості його населення); 2) зовнішні показники (характеризують залежність міста від зовнішніх факторів); 3) власне характеристика процесуальної складової управління (питомі показники впливу міста на навколишнє середовище); 4) абсолютні показники означеного впливу. У комплексі ці показники дають системне уявлення про стан управління сталим розвитком міста, хоча важливість тої чи іншої їх групи залежить від характеру розгляду проблеми” [1]. Позитивним аспектами такого підходу є спроба комплексного погляду на оцінювання проблеми та розмежування показників на групи; натомість певним недоліком вбачається надто сильне акцентування на проблемах екології.

В якості показника ефективності державного управління соціально-економічним розвитком території на регіональному рівні використовують ІЛР, який у такому варіанті розраховується як середнє арифметичне чотирьох складових: індикатора випуску продукції та наданих послуг; інтегрального показника чинників, які зумовлюють тривалість життя; індикатора заробітної плати; індикатора забруднення навколишнього середовища [11, с. 9–10]. Позитивно оцінюючи намагання М. Миколайчука провести комплексну оцінку ефективності розвитку території, ставиться під сумнів доречність зміни наповнення загальноприйнятого показника, яким є ІЛР; натомість доволі цікава розробка автора могла б набути власної назви.

О. Кононенко про результативність регуляторного впливу держави висновує на підставі оцінки умов проживання громадян і розміщення бізнесу в містах, які визначається такими параметрами: “забезпеченість населення житлом, комунальними послугами, доступним суспільним транспортом, освітніми, медичними й іншими соціальними послугами; рівень культури, можливість спілкування, наявність цікавих подій, організація дозвілля, доступ до рекреаційних можливостей, міський і регіональний імідж, ефективність і якість послуг суспільного управління” [8, с. 36].

Пропоновані вище методичні підходи [1; 8; 11] хоча і вирізняються комплексністю і загальністю, але не конкретизують їх спрямованість на виконання певних функцій міст. При цьому позитивним вбачається досвід В. Костеріна, який обгрунтував добір показників оцінки стану соціально-економічного розвитку міста та об’єднав їх у групи: економічні; демографічні; соціальні; рівень злочинності; ступінь тінзації економіки [9, с. 9].

О. Бобровська запропонувала комплексний підхід, який “передбачає оцінювання рівня розвитку міст за такими напрямками: 1) економічне зростання; 2) соціальний розвиток; 3) інноваційно-інвестиційний розвиток; 4) рівень екологічної безпеки; 5) соціально-духовний розвиток; 6) рівень ділової активності місцевих органів влади і здійснення ними відтворювальної функції. При цьому “сукупність кількісних і якісних показників, які доцільно використовувати в системі оцінювання як окремих напрямів, так і розвитку міста в цілому, також можна поділити на окремі групи (наприклад, комплексні, структурні, локальні тощо), які дозволять усебічно виявити рівень досконалості внутрішніх процесів і закономірностей розвитку” [2].

Нині актуалізується проблема “розробки системи оцінювання рівня соціального й економічного розвитку міст, під час якої, насамперед, треба враховувати те, що міста мають багатогалузеве господарство і вирішують складні й суперечливі завдання економічного, технічного, соціального, економічного, інноваційного, інвестиційного, науково-технічного й інших напрямів розвитку. Останні взаємодіють, взаємозумовлюються і взаємозалежать між собою, тому в систему оцінювання доцільно включати головні та найбільш вагомні на період оцінювання напрями” [Там же].

Успішне оцінювання неможливе без конкретизації індикаторів – “орієнтуючих економічних показників, вимірників, які дозволяють певною мірою передбачити напрям майбутнього розвитку економічних процесів” [18, с. 134]. При виборі

індикаторів (показників) для оцінювання результативності державного регулювання слід дотримуватися таких критеріїв: 1) індикатор повинен вимірювати й описувати проблемні процеси, для подолання яких розробляються відповідні заходи програми; 2) індикатор має бути чітко сформульованим, простим у застосуванні для інтерпретації результату як фахівцями-управлінцями, так і нефахівцями у сфері бюджетного планування; 3) індикатор повинен мати достовірне джерело інформації або формулу і/або методику розрахунку; 4) має існувати можливість перевірки значення індикатора і його оцінки порівняно з базовим (плановим, цільовим) значенням; 5) повинен існувати взаємозв'язок між індикатором і програмним заходом, на реалізацію якого плануються бюджетні витрати; 6) витрати на збір, обробку, аналіз і оцінку індикатора мають бути економічно ефективними [14, с. 68].

Погоджуємось з Є. Горьковим, який виділяє такі “перешкоди визначення ефективності державно-управлінських рішень: виникає проблема оцінки результатів, що не зводяться до єдиного вимірника; складно віднести отримані результати на рахунок визначеного суб'єкта чи виду управління; необхідно враховувати фактор часу – багато управлінських заходів дають ефект через деякий час; неправомірно вважати результати керованих процесів підсумком тільки управлінської діяльності” [5].

Для оцінювання результативності державного регулювання розвитком міст необхідно скористатись удосконаленою системою індикаторів розвитку міст, яка складається з одинадцяти груп (відповідно до числа функцій міст), що охоплюють 40 показників (табл.), вибір яких зумовлено їх значущістю й наявністю статистичної інформації про них.

Першу групу індикаторів становлять показники, які відображають динаміку чисельності на території міста органів державного управління.

Показники, що відображають демографічну ситуацію в місті, становлять другу групу індикаторів: індекс очікуваної тривалості життя при народженні; сумарний коефіцієнт народжуваності; співвідношення народжуваність-смертність; смертність дітей у віці до одного року; співвідношення шлюби-розлучення; міграційний приріст населення.

Третю групу становлять показники, які відображають екологічну ситуацію в місті: індекс кількості шкідливих викидів в атмосферне повітря; індекс забезпеченості міста потужностями по утилізації побутових і твердих відходів; індекс потенціалу рекреаційних зон.

Економічні показники становлять четверту групу, а саме: індекс номінальної заробітної плати; співвідношення середньої заробітної плати по місту і в середньому по країні; заборгованість по виплаті заробітної плати, соціальних та інших платежів населенню; приріст вартості “споживчого кошика” в місті; частка витрат населення за житлово-комунальні послуги; приріст дохідної частини місцевого бюджету; приріст витрат з місцевого (державного) бюджету на душу населення міста; збільшити обсяги реалізованої промислової продукції та роздрібного товарообороту на душу населення міста.

П'ята група показників (до їх складу входять індекси забезпеченості населення доступом до ЗМІ та публічної інформації) відображає ступінь виконання інформаційної функції міста.

Таблиця

Індикатори виконання функцій міст як відображення рівня їх розвитку

Функції міст	Показники	Гранично-критичні значення
Адміністративна	Зміна чисельності на території міста органів державного управління	< 1
Демографічна	Індекс очікуваної тривалості життя при народженні	< 1
	Співвідношення народжуваність-смертність	< 1
	Сумарний коефіцієнт народжуваності	< 2,15
	Смертність дітей у віці до 1 року	> 0,5 %
	Співвідношення шлюби-розлучення	< 2,5
Екологічна	Міграційний приріст населення	< 1
	Індекс кількості шкідливих викидів в атмосферне повітря	> 1
	Індекс забезпеченості міста потужностями по утилізації побутових і твердих відходів	< 1
Економічна	Індекс потенціалу рекреаційних зон	< 1
	Індекс номінальної заробітної плати	нижче інфляції
	Співвідношення середньої заробітної плати по місту і у середньому по країні	< 1
	Заборгованість по виплаті заробітної плати, соціальних та інших платежів населенню	> 0
	Приріст вартості "споживчого кошика" в місті	< 1
	Частка витрат населення за житлово-комунальні послуги	> 15 %
	Приріст доходної частини місцевого бюджету	< 1
	Приріст витрат з місцевого бюджету на душу населення міста	< 1
	Приріст витрат з державного бюджету на душу населення міста	< 1
Інформаційна	Приріст обсягів реалізованої промислової продукції на душу населення міста	< 1
	Приріст обсягів роздрібного товарообороту на душу населення міста	< 1
Культурна	Індекс забезпеченості населення доступом до публічної інформації	< 1
	Індекс забезпеченості населення доступом до ЗМІ	< 1
Освітня	Індекс забезпеченості населення закладами культури і відпочинку	< 1
	Індекс охоплених заняттями в культурно-духовній сфері	< 1
Побутова	Індекс чисельності об'єктів культурної спадщини	< 1
	Індекс забезпеченості дітей дошкільними закладами	< 1
Політичні	Індекс забезпеченості дітей загальноосвітніми навчальними закладами	< 1
	Індекс рівня забезпеченості житла водопроводом, каналізацією та іншими зручностями ЖКГ	< 1
	Індекс забезпеченості населення житловою площею	< 1
	Частка населення без постійного місця проживання	> 0
Силова	Індекс забезпеченості населення громадським транспортом	< 1
	Індекс забезпеченості населення готелями та іншими об'єктами інфраструктури міста	< 1
Соціальна	Приріст кількості місцевих осередків політичних партій та громадських організацій	< 1
	Індекс злочинності	> 0
	Приріст кількості потерпілих від злочинів	> 1
Соціальна	Індекс частки населення, які зловживають наркотиками та алкоголем і мають інші суспільно небезпечні вади	> 0
	Рівень безробіття	> 10 %
	Навантаження на одне робоче місце (вакансію)	> 10
	Рівень травматизму, пов'язаного з виробництвом	> 0
	Індекс забезпеченості населення закладами охорони здоров'я	< 1

Про рівень культурного розвитку міста висновують на підставі аналізу показників шостої групи: індексу забезпеченості населення закладами культури і відпочинку; індексу охоплених заняттями в культурно-духовній сфері; індексу чисельності об'єктів культурної спадщини.

Показники сьомої групи відображають рівень розвитку освіти у місті, як-от: індекси забезпеченості дітей дошкільними та загальноосвітніми навчальними закладами.

Восьму групу становлять показники, які відображають ступінь виконання побутової функції міста, а саме: індекс рівня забезпеченості житла водопроводом, каналізацією й іншими зручностями ЖКГ; індекс забезпеченості населення житловою площею; частка населення без постійного місця проживання; індекс забезпеченості населення громадським транспортом; індекс забезпеченості населення готелями й іншими об'єктами інфраструктури міста.

Одним із визначальних індикаторів політичного мікроклімату в місті (дев'ята група показників) є приріст кількості місцевих осередків політичних партій і громадських організацій.

Ступінь виконання силової функції міста відображають індикатори десятої групи, а саме: індекс злочинності; приріст кількості потерпілих від злочинів; індекс частки населення, які зловживають наркотиками та алкоголем і мають інші суспільно небезпечні вади.

Показниками соціального розвитку міст (одинадцята група) є такі: рівень безробіття; навантаження на одне робоче місце; рівень травматизму на виробництві; індекс забезпеченості населення закладами охорони здоров'я.

З урахуванням викладеного матеріалу можна зробити такі висновки. Уживані методики, а також набори показників (індикаторів) дозволяють тією чи іншою оцінити результативність державного регулювання розвитком міст, але практично не забезпечують комплексного оцінювання ступеню виконання їх функцій. Доцільно обмежитись оцінюванням результативності державного регулювання розвитком міст, яке слід здійснювати з використанням удосконаленої системи індикаторів розвитку міст, яка складається з одинадцяти груп (відповідно до кількості функцій міст), що охоплюють 40 показників; Пропонована в роботі система індикаторів є важливою складовою моніторингу розвитку міст, результати якого мають стати запорукою підвищення результативності діяльності органів державної влади й підвищення ступеню виконання функцій міст. Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому розвитку міст і на цій основі підвищенню рівня та якості життя громадян.

#### Література:

1. *Балашов А. М.* Сутність та механізми становлення системи управління сталим розвитком на муніципальному рівні / А. М. Балашов // *Економіка та держава*. – 2009. – № 5. – С. 28–31.

2. *Бобровська О. Ю.* Удосконалення системи оцінювання соціально-економічного розвитку міст як чинник підвищення ефективності місцевого самоврядування / О. Ю. Бобровська // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2009. – № 1. – (Серія “Державне управління”). – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu/2009\\_1.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_1.pdf).

3. Бутко М. Державне регулювання як інструмент підвищення конкурентоспроможності регіонів / М. Бутко, Л. Подоляк // Економіка України. – 2007. – № 6. – С. 36–44.

4. Валентюк І. Алгоритм впровадження моніторингу регіонального розвитку / І. Валентюк // Вісник НАДУ. – 2010. – № 2. – С. 156–162.

5. Горьков Є. В. Шляхи та засоби підвищення ефективності управління розвитком економічно активного міста / Є. В. Горьков // Публічне адміністрування. – 2010. – № 1. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010\\_1/index.html](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010_1/index.html).

6. Єгоров О. М. Ефективне управління містом в умовах соціально орієнтованих ринкових реформ : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 “Міське самоврядування” / О. М. Єгоров. – Донецьк, 2001. – 15 с.

7. Іщенко Г. Механізм державного регулювання природно-техногенної безпеки міст / Г. Іщенко // Управління сучасним містом. – 2006. – № 3–4/7–12. – С. 93–100.

8. Кононенко О. В. Стратегічне управління розвитком малих міст України / О. В. Кононенко // Державне управління та міське самоврядування : матеріали X Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 26 березня 2010 р.). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 35–36.

9. Костерін В. О. Управління економічним комплексом великого міста : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.05 “Галузеве управління” / В. О. Костерін. – К., 2002. – 16 с.

10. Мельниченко О. А. Державна політика щодо підвищення рівня та якості життя населення : дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. А. Мельниченко. – Запоріжжя, 2010. – 448 с.

11. Миколайчук М. М. Діагностика соціально-економічного розвитку територій як елемент механізму державного управління територіальним розвитком : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. М. Миколайчук. – Одеса, 2004. – 22 с.

12. Мікроекономіка для аналізу державної політики : [підручник] / О. Кілієвич, О. Мергенс. – К. : Основи, 2005. – 655 с.

13. Новицька Ж. А. Державне регулювання інноваційно-інвестиційного розвитку промислового міста : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Ж. А. Новицька. – Дніпропетр., 2005. – 23 с.

14. Плескач В. Л. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації регіональних цільових програм / В. Л. Плескач, Ю. Г. Желябовський // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 58–72.

15. Про затвердження Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 717. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>.

16. Пушкарьова Н. О. Теоретико-методичні засади державного управління соціально-економічним розвитком малих міст у сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Н. О. Пушкарьова. – Запоріжжя, 2009. – 21 с.

17. Сергієнко Є. Формування методики оцінки ефективності взаємодії міського голови та міської ради / Є. Сергієнко // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 203–216.



18. Современный экономический словарь / Б. А. Райсберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
19. *Ткачев А. Н.* Качество жизни населения как интегральный критерий оценки эффективности деятельности региональной администрации / А. Н. Ткачев, Е. В. Луценко // Научный журнал КубГАУ. – 2004. – № 4. – Режим доступа : <http://www.ej.kubagro.ru/2004/02/pdf/14.pdf>.

*Надійшла до редколегії 29.06.2011 р.*