



С. М. Бугай,* С.О. Пашкевич**

ПРО НЕВІДКЛАДНУ НЕОБХІДНІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ МОНІТОРИНГУ РОБОТИ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

В Уряді Російської Федерації, який нещодавно очолив В. В. Путін, є посада віце-прем'єр-міністра, першим з завдань якого передбачено оцінювання роботи регіонів — суб'єктів федерації. Об'єктивне оцінювання ефективності управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади являється актуальним і для умов сьогоденної України. Оперативний аналіз соціально-економічного розвитку регіонів та прийняття на його основі відповідних управлінських рішень щодо регіонального розвитку потребують розроблення відповідного інструментарію. У якості такого інструментарію можна розглядати комплексну оцінку соціально-економічного розвитку регіонів, яка передбачає не лише узагальнену характеристику власне розвитку, але й якісну оцінку стилю та методів організаційно-управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, спрямованої на забезпечення розвитку.

Діюча на сьогодні комплексна оцінка не передбачає оцінювання управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, має суттєві недоліки щодо складу показників, за якими здійснюється розрахунок рейтингів соціально-економічного розвитку регіонів за окремими сферами діяльності та потребує удосконалення. Оцінка якісних характеристик організаційно-управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади по забезпеченню комплексного соціально-економічного розвитку регіонів відсутня взагалі.

На офіційному загальнодержавному рівні оцінювання роботи місцевих органів виконавчої влади започатковано постановою Уряду від 4 лютого 2004 р. № 113 “Про затвердження Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів”. За час, що минув відтоді, оцінювання результатів соціально-економічного розвитку регіонів та діяльності місцевих органів виконавчої влади змінювалося відповідними постановами Уряду чотири рази.

Кожного разу до розроблення в рамках відповідних робочих груп зазначених вище варіантів оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів залучалися науковці з Національних академії наук та академії державного управління при Президентові України, а також Київського національного університету ім. Т. Шевченка.

Ціль статті — привернути увагу наукових кіл та практиків до необхідності подальшого удосконалення діючої комплексної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів з метою підвищення її ефективності як інструменту провадження державної регіональної політики, розроблення та запровадження методики оцінювання ефективності управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Мабуть і досі в світі не знайдено тієї моделі державного устрою, за якої суспільство було б повністю задоволене діяльністю власного бюрократичного апарату. Не випадково у 60–90-ті роки ХХ ст. багато країн різноманітної політичної орієнтації стали на шлях реформування систем державного управління. При цьому більшість з них ставили два основних вочевидь суперечливих завдання — зменшення видатків на утримання бюрократичного апарату та підвищення віддачі від його роботи.

Сучасна світова практика пропонує декілька варіантів методик оцінки ефективності діяльності державних служб. Одна з них — методика Світового банку, що отримала назву “функціональний огляд” — пройшла випробування у десятках країн, зокрема в Канаді, США, Росії тощо.

Одним із головних проблемних питань діючої комплексної оцінки, що потребує вирішення, є розроблення методики оцінки якісних характеристик управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади. На нашу думку, це означає, що така методика має



оцінити “внесок” місцевого органу виконавчої влади (або керівників цього органу влади) у досягнення певної динаміки соціально-економічного розвитку регіону в установленому періоді за основними сферами діяльності, а також дозволяти порівняти його з відповідними “внесками” відповідних органів виконавчої влади інших регіонів.

Вважаємо безсумнівним, що отримання певних позитивних характеристик динаміки розвитку (наприклад, темпу зростання обсягів промислового виробництва певного регіону на 36 відсотків), само по собі не є оцінкою діяльності місцевих органів виконавчої влади. Щоб оцінити власне організаційно-управлінську діяльність місцевих органів виконавчої влади, необхідно проаналізувати рішення, які приймалися як суто управлінські, встановити ступінь їх виконання, ефективність тощо. Можна припустити, що зростання у, наприклад, 36 відсотків, не в усіх випадках буде позитивною характеристикою роботи. Випадок, коли зростання відбулося скоріше всупереч управлінським рішенням, що приймалися. І, уявно, без таких рішень могло б складати 50-60 відсотків. Або скорочення якогось показника до відповідного періоду на 3-5 відсотків може виявитися позитивним результатом титанічної роботи місцевих органів виконавчої влади, без якої скорочення могло б досягти, наприклад, 30 або 40 відсотків. Тому оцінка роботи місцевих органів виконавчої влади, якщо вона здійснюється виключно за цифровими показниками підсумків соціально-економічного розвитку, не завжди може бути об’єктивною і потребує суттєвого доопрацювання.

Складність предмета правового регулювання зумовлює необхідність ґрунтовного вивчення та визначення науково-методологічних підходів для формування концепції, яка повинна бути покладена в основу розробки такої методики. При цьому існує необхідність визначення оптимального складу показників організаційно-кадрової роботи місцевих органів виконавчої влади, соціально-економічного розвитку регіонів, виконання бюджетних програм, їх взаємозв’язку для забезпечення комплексного характеру оцінювання.

Зазначену оцінку, на нашу думку, необхідно проводити з урахуванням повноважень місцевих органів виконавчої влади, які визначені чинним законодавством, зокрема законами України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про державну службу”.

Серед основних повноважень місцевих державних адміністрацій, визначених Законом України “Про місцеві державні адміністрації”, є повноваження в галузі соціально-економічного розвитку (розробка та виконання регіональних програм соціального-економічного розвитку); бюджету та фінансів (розробка проектів місцевих бюджетів та їх виконання); управління майном, приватизації та підприємництва (забезпечення управління об’єктами, що перебувають у державній власності та сприяння розвитку малого бізнесу); житлово-комунального господарства; використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля тощо.

Крім того, місцеві державні адміністрації зобов’язанні забезпечувати реалізацію державної політики та гарантій в таких галузях, як наука і освіта, охорона здоров’я, культура і спорт, соціальне забезпечення та соціальний захист населення, а також законність і правопорядок, права і свободи громадян.

З огляду на вищевикладене, до оцінки ефективності роботи місцевих органів виконавчої влади необхідно підходити, враховуючи основні принципи визначення ефективності управління та поділу її на:

— загальну соціально-економічну ефективність управління (індекс людського розвитку, валовий регіональний продукт);

— рівень виконання завдань, визначених в Програмі діяльності Уряду, актів Президента України та Кабінету Міністрів, актів законодавства, місцевого бюджету, програми соціально-економічного розвитку та інших регіональних програм, прийнятих в установленому порядку;

— спеціальну соціальну ефективність управління (відповідність структури органу завданням, функціям, техніки прийняття управлінських рішень, забезпеченість інформаційно-комунікаційною мережею тощо);

— ефективність роботи посадових осіб (їх професіоналізм, компетентність: зокрема, кількість осіб у регіональному органі виконавчої влади з відповідною фаховою освітою, підвищення кваліфікації, кількість відповідей на звернення громадян, кількість повторних звернень громадян, реалізація державних і регіональних програм та ін.).

Слід також враховувати необхідність переходу від технократичного підходу в управлінні (оцінка за функціями, напрямками діяльності) до антропосоціального підходу



(націленість на максимальне задоволення потреб людини), тому до методики бажано ввести систему показників громадської оцінки діяльності регіонального органу виконавчої влади, що може включати:

— прозорість, відкритість діяльності (якість та частота оновлення інформації на офіційній сторінці і мережі Internet, кількість спільних проектів з громадськими організаціями щодо вирішення проблем регіону тощо);

— рівень задоволеності потреб населення, як кінцевого результату діяльності місцевих органів виконавчої влади (задоволеність населення умовами проживання, медичним обслуговуванням, якістю освіти, торговельних послуг, громадським транспортом та транспортною (шляховою) інфраструктурою, безпекою життя, якістю вирішення екологічних проблем тощо);

— рівень організаційно-кадрової роботи місцевого органу виконавчої влади (показники оцінки методів та стилю роботи, розгляд найбільш актуальних питань соціально-економічного розвитку на колегіях, нарадах, "круглих столах" та результативність такого розгляду, тощо);

— співпраця з агентствами регіонального розвитку (кількість спільних розроблених стратегій і програм розвитку, регіональних цільових програм, секторальних аналізів; проведених виставок, презентацій, економічних місій, навчальних семінарів, тренінгів для державних службовців тощо).

Оцінювання результатів діяльності місцевих органів виконавчої влади має проводитися з урахуванням насамперед даних державної статистики, а також даних органів виконавчої влади, результатів соціологічних та експертних опитувань, аналізу публікацій у засобах масової інформації, звернень громадян та інших джерел.

Система критеріїв має бути максимально відкритою, дозволяти ефективно відстежувати ситуацію в регіонах, проводити порівняльний аналіз, вчасно реагувати на негативні тенденції.

Усі критерії оцінки діяльності місцевих органів виконавчої влади можна спробувати згрупувати за їх відношенням до основних аспектів життєдіяльності населення регіонів: суспільно-політичні, соціальні, економічні, демографічні, екологічні, організаційно-кадрові та інші.

Система показників оцінки ефективності діяльності місцевих адміністрацій має бути приведена у відповідність до основних завдань Уряду. Досягти цього можна завдяки визначенню питомої ваги для кожного аспекту життєдіяльності населення регіону в залежності від важливості того чи іншого аспекту життєдіяльності для регіону. Тобто, якщо основну увагу необхідно приділити соціальному або економічному аспекту, то його питома вага, відповідно приймається найвищою.

Розрахунок інтегрованої оцінки при цьому може складатися з показників трьох наступних рівнів:

Перший. За кожним із аспектів з використанням методу відстаней розраховуються відповідні показники. При цьому задіюється окремий порядок розрахунку для позитивних і негативних показників. У результаті отримуємо коефіцієнти, що характеризують наближення відповідного показника до його максимально можливого, а у випадку негативних показників — мінімально можливого рівня.

Враховується також необхідність збалансованості кількісних та якісних показників, що характеризують одні й ті ж самі аспекти життєдіяльності, оскільки з'являється привід для "викривлення" звітності та гонитви за кількісними показниками на шкоду якісним. Для запобігання цьому Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України пропонує ввести питому вагу (коефіцієнт) для кожного показника, яка встановлюється відповідними експертами для всіх регіонів. Вважаємо, що при цьому для якісних показників необхідно встановлювати більшу вагу, для кількісних — меншу, але їх сума в межах одного аспекту повинна дорівнювати одиниці.

Другий рівень. Визначаються середньозважені інтегровані показники за кожним з виділених аспектів. Значення кожного показника першого рівня зважуються на відповідну питому вагу.

Третій рівень. Визначається інтегрована оцінка діяльності відповідного місцевого органу виконавчої влади. Ця оцінка розраховується як середньозважена з обрахованих на другому рівні показників усіх аспектів.



Отримані інтегровані оцінки для всіх місцевих органів виконавчої влади порівнюються поміж собою з попередніми їх значеннями і використовуються для оцінки їх динаміки та визначення рейтингу місцевих державних адміністрацій і прийняття відповідних рішень.

Після розроблення Методики оцінки ефективності управлінської діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, на нашу думку, необхідно здійснити її експериментальне випробування, та, в разі його успішного проведення, інтегрування до комплексної оцінки.

Крім того, вбачається доцільним, за результатами оцінки ефективності управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, виїзд спеціальних комісій на місця для аналізу виявлених проблем, вироблення пропозицій щодо шляхів їх вирішення, а також розгляду на розширених засіданнях Уряду результатів роботи (звітів) голів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій.

Більш врегульованим діючою комплексною оцінкою є питання узагальненого оцінювання безпосередньо соціально-економічного розвитку регіонів, що дозволяє отримувати оперативну інформацію про поточні проблеми регіонів, виділяти регіони, що потребують особливої уваги для подальшого вивчення ситуації та допомоги з боку держави. Головною перевагою діючої комплексної оцінки є системність (зокрема, можливість виведення єдиного оціночного балу — рейтингу — за великою групою показників). Крім того, в порівнянні з іншими інструментами, насамперед — фізичною перевіркою стану справ у регіоні з виїздом на місце, комплексна оцінка потребує менше часу та зусиль для отримання результату.

Проте через суб'єктивний характер результатів, що отримуються, її не можна вважати досконалим інструментом оцінювання результатів роботи Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій і слід розглядати лише як складову для здійснення комплексного аналізу. Треба розуміти, що будь-який рейтинг є відносною порівняльною оцінкою. За допомогою рейтингового обрахунку здійснюється лише узагальнене порівняння регіонів між собою, а не показуються відповідні сфери (галузі) регіонів, у яких ситуація погіршилася або покращилася. Тобто одночасне покращення ситуації в окремій сфері в усіх регіонах порівняно з базовим періодом все одно залишить частину з них на останніх місцях у рейтингу за цією сферою. В той же час така ситуація не буде свідченням неефективної роботи місцевого органу виконавчої влади у цій сфері. В даному випадку мова йде лише про порівняння власних здобутків з успіхами інших.

Підстави, за якими, на наш погляд, необхідно здійснювати рейтингову оцінку соціально-економічного розвитку регіонів, такі:

— висвітлення міжрегіонального розподілу наявних проблем, які існують об'єктивно і потребують нагального вирішення;

— більш зрозумілими стають інструменти і механізм вирішення існуючих проблем і можуть та повинні закладатися у конкретні цільові програми перспективного розвитку, довгострокову стратегію регіонального розвитку та щорічні регіональні і загальнодержавну програми економічного і соціального розвитку;

— така рейтингова оцінка соціально-економічного розвитку регіонів (оскільки різких змін за один-два роки досягти доволі складно) може стати основою визначення і розподілу державної допомоги розвитку найбільш відсталих (депресивних) регіонів;

— небажання бути останнім, гіршим від сусідніх регіонів, що є додатковим стимулом пошуку шляхів виправлення ситуації¹.

В оптимальному варіанті методика розрахунку рейтингової оцінки має передбачати можливість оцінювання:

— змін щодо загального виробничого та соціально-економічного потенціалу регіонів;

— по окремих сферах господарської (промислове виробництво, інвестиційна діяльність і будівництво, сільське господарство, фінанси, розвиток інфраструктури тощо) діяльності з визначенням узагальнюючої комплексної оцінки;

— рівня організаційно-управлінської діяльності керівників місцевих органів виконавчої влади та суспільно-політичної ситуації у регіонах.

¹ Бугай С. М., Слівак А. Є., Шандиба В. І. Рейтинг соціально-економічного розвитку регіонів як базова одиниця стратегічного планування їх довгострокового розвитку // ДНДІМЕ. — 2003. — № 3. — С. 179-185.



Найбільш ефективною схемою розрахунку рейтингу, на нашу думку, є розрахунок на першому етапі окремих рейтингів за кожною з окремих сфер діяльності, визначених для проведення оцінки, на другому етапі — здійснення інтегральної рейтингової оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів. Арифметична сума рейтингів за сферами діяльності, поділена на їх кількість, являтиме собою інтегральний рейтинг розвитку регіонів (але це лише приблизна, найпростіша схема отримання такої оцінки).

Методика обрахування може бути і значно складнішою з урахуванням, наприклад, вагових категорій кожною з окремих сфер у розрахунку інтегрального рейтингу розвитку регіонів.

Складність та варіантність обрахування, на нашу думку, повинна залежати від мети використання отриманих при цьому результатів.

Якщо метою оцінювання є питання про відповідність займаним посадам регіональних керівників, то розрахунок повинен відрізнятися високою точністю. Самі показники при цьому повинні характеризувати не стільки досягнуті результати (статичні показники), скільки динаміку змін, що відбуваються (динамічні показники) у певному проміжку часу.

Якщо ж метою оцінювання є визначення механізму і інструментів подолання негативного стану розвитку конкретних регіонів, головним стає не висока точність розрахунків, а їх здійснення за однією методикою та із застосуванням однакових показників, при цьому повинна бути вирішена проблема оптимізації їх складу шляхом мінімізації кількості таких показників. Тобто необхідно визначити мінімальний набір показників, який би повною мірою забезпечував можливість отримання комплексної оцінки стану розвитку кожного окремого регіону.

У той же час, нам уявляється, що найбільш ефективною буде тільки та методика оцінювання, в якій досягатиметься “оптимальний компроміс” між точністю розрахунків та їх простотою.

Аналіз підходів до оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів та діяльності місцевих органів виконавчої влади, що використовувалися починаючи з 2004 року, засвідчує, що всі вони мають свої недоліки, тому зрештою і відбувався постійний пошук шляхів удосконалення принципів оцінювання, його методики та складу показників.

Так, рейтингова оцінка соціально-економічного розвитку регіонів здійснювалася за різними методиками:

— протягом лютого 2004 року — березня 2005 року (інтегральний рейтинг розраховувався за 35 показниками);

— вересня 2005 року — червня 2006 року (інтегральний рейтинг розраховувався за 32 показниками);

— з липня 2007 року по цей час (рейтинг розраховується окремо по кожній із 6 сфер діяльності, до складу яких загалом входить 51 показник). В інші періоди за відповідними переліками показників здійснювався лише моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів без обрахування рейтингових оцінок.

Діючим моніторингом охоплено 7 сфер соціально-економічного розвитку регіонів, які описано 62 показниками. Але реально комплексна оцінка проводиться лише по 6 окремих сферах соціально-економічного розвитку, які включають 51 показник. 10 показників, що описують розвиток малого підприємництва, обраховуються статистикою один раз на рік (термін звітності — 20 червня) і жодного разу використаними під час здійснення моніторингу бути не можуть. З відповідних причин не може бути використано також показник темпу зростання валового регіонального продукту.

Крім цього, 11 показників сфери охорони природи (екології) з терміном оновлення статистики один раз на рік у травні — червні місяці наступного року теж жодного разу не можуть бути використаними при щоквартальній оцінці вчасно, оскільки остаточні підсумки року встановлюються вже у лютому місяці.

По кожній з інших 6 сфер обраховується локальний рейтинг та визначається місце регіону (від 1 — найкращий локальний рейтинг, до 25 — найгірший локальний рейтинг). Обрахування інтегрального рейтингу за всіма сферами діючою методикою комплексної оцінки не передбачено. Оцінювання результатів соціально-економічного розвитку міст Києва та Севастополя здійснюється окремо.

Серед цих (решти — 51 показника) показників лише 24 (або 47,1 % від їх загальної кількості) обліковуються щомісячно, решта: 15 (29,4 %) — щоквартально (не можуть бути



вчасно використані при оцінці за звітний квартал), 12 (23,5 %) — щорічно (не можуть бути врахованими у моніторингу, виходячи із строку їх статистичного обрахування жодного разу).

Комплексна оцінка результатів роботи Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій має передбачати не лише кількісний аналіз результатів роботи органів місцевої виконавчої влади через їх опосередкований вплив на показники соціально-економічного розвитку, а й в обов'язковому порядку — якісну оцінку рівня ефективності державного управління з урахуванням повноважень, визначених Конституцією України, законами “Про державну службу”, “Про місцеві державні адміністрації”, іншими актами законодавства.

Якісна оцінка потребує розроблення методики оцінки ефективності управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, її експериментальної апробації та інтегрування з оцінкою соціально-економічного розвитку регіонів з метою отримання комплексних характеристик.

Доцільним вбачається продовження робіт з подальшого збалансування складу соціально-економічних показників з урахуванням галузевої структури, специфіки розвитку регіонів, можливості отримання відповідних якісних характеристик діяльності органів виконавчої влади в цих сферах господарської діяльності з метою суттєвого удосконалення методики обрахування рейтингової оцінки.

