

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.075:342.25

*Петро Ворона*

## ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ РІВНЯ ВПЛИВУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНИ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

*У статті запропоновані теоретико-методологічні засади та механізми визначення рівня впливу органів місцевого самоврядування на регіональний розвиток. Пропонуються шляхи посилення такого впливу і використання інструментів формування комфортного соціально-економічного середовища для мешканців регіону.*

**Ключові слова:** *регіон, органи місцевого самоврядування, програма соціально-економічного розвитку, місцеві бюджети, інноваційна політика, природні ресурси місцевого значення, інтелектуальний ресурс, ефективність управлінських рішень.*

Можна впевнено стверджувати, що рівень впливу органів місцевого самоврядування на регіони є індикатором стану розвитку місцевого самоврядування, його впливовості й дієвості. Питання впливу місцевого самоврядування на розвиток регіонів стає дедалі актуальнішим в зв'язку з необхідністю проведення реформи в системі місцевої та центральних влад, що має досягти головної цілі – підвищення ефективності їх роботи, формування оптимальної моделі їх взаємодії з метою забезпечення найкомфортніших умов життя мешканців громад. Роботу органів місцевого самоврядування можна оцінювати з позиції ступеня задоволеності роботою жителів територіальних громад; порівняння соціально-економічних показників регіонів (рівень безробіття – створення нових робочих місць, інвестиції, виконання місцевих бюджетів, обсяги виробництва промисловості та сільськогосподарської продукції, обсяги наданих послуг тощо); визначення рівня впливу місцевої влади на розвиток регіону чи безпосередньо територіальних громад та співвідношення темпів зростання затрат на утримання місцевої влади з отриманими темпами соціально-економічного зростання територій. Показники рівня впливу місцевої влади на розвиток регіону чи територіальних громад є найменш відпрацьованим і методика його визначення ще мало вивчена і потребує вдосконалення. В статті здійснена спроба аналізу діючих методик оцінки впливу місцевих органів влади на розвиток регіонів та пропонується автором пропозиції щодо їх вдосконалення в т.ч. через економічні виміри роботи органів місцевої влади: ефективність, інноваційність, рентабельність, динамізм процесів оновлення тощо.

Багатогранну аналітичну й практичну роботу стосовно проблем оцінки ефективності державного управління, дієвості та самодостатності місцевої

влади здійснили науковці й практики: Амосов О.Ю., Бабаєв В.М., Бакуменко В.Д., Галенко С.М., Гошко А.О., Гошовська В.А., Дзюндзюк В.Б., Князев В.М., Коліушко І.Б., Куйбіда В.С., Мамонова В.В., Михайлюк В.С., Пухтинський М.О., Серьогін С.М., Ткачук А.Ф., Тодика Ю.М., Толкованов В.В., Удовиченко В.П., Шаров Ю.П. та інші дослідники місцевого самоврядування. На думку багатьох з них, сучасна методологія оцінки рівня впливу управлінської діяльності має передбачати комплексне дослідження таких аспектів: вимірювання величини докладених зусиль для отримання бажаного результату; вимірювання досягнень за результатами діяльності; зіставлення досягнень із зусиллями. Вони вирізняють наступні критерії ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: економічний, соціальний, екологічний та організаційний. Загальний підхід до оцінки успішності діяльності й управління передбачає застосування таких категорій, як: економічність, результативність та соціальна ефективність.

Опорою стійкого соціально-економічного розвитку в Україні стають регіональні адміністративно-територіальні одиниці. Це зумовлено тим, що в цілому в світі відслідковується тенденція регіоналізації суспільно-економічних процесів як «відродження регіонів» – регіонального мислення, регіональної консолідації господарювання та суспільного життя – регіональних соціумів [2, с. 19–20]. Регіони стають самодостатніми системними центрами, організаційно-просторовою формою розвитку продуктивних сил. Уже нині склалась і реально діє регіональна економічна система як сукупність інститутів, механізмів функціонування, регулювання та розвитку, спрямованих на потреби регіональних громад. Важливою умовою стійкого соціально-економічного розвитку регіонів є спроможність інтеграції на їх рівні державної влади та влади органів місцевого самоврядування задля створення на їх рівні оптимального формату організації суспільно-політичного життя громад [2, с. 20]. В той же час «... саме недостатня інтенсивність позитивної динаміки економічної активності в регіонах -аутсайдерах є основною рушійною силою наростання міжрегіональної диференціації (диспропорцій – авт.)» [1, с. 75].

На думку російських вчених Зарипової О. та Набіулліної К., об'єктивна оцінка результатів управлінської «політики є надзвичайно складною, тому дуже часто рішення, що стосуються регіональної політики, приймаються без оцінки їх можливих та реальних результатів» [4]. Ця оцінка має включати в себе всі прямі і непрямі ефекти, що виникають в житті регіону. До неї мають включатися багато суб'єктивних факторів, бо фактично вона визначає оцінку результатів діяльності політиків. Можливі, на думку фахівців, чотири підходи щодо оцінки результативності владного впливу на регіони:

- оцінка окремих індикаторів;
- порівняння дійсних результатів політики з можливими результатами розвитку без здійснення політики;

- порівняння витрат і отриманих вигод;
- ступінь досягнення поставлених цілей [4, с. 91–92].

Перший, найпростіший підхід базується на оцінці окремих економічних індикаторів, які чисельно характеризують результати проведених заходів, таких як: кількість робочих місць, створених в регіонах, що отримували державну підтримку і без держпідтримки; кількість створених фірм, що надають робочі місця, величина бюджетних коштів, направлених на підтримку регіонів з «центру», структурні зміни в регіонах, що відстають в розвитку, зниження безробіття, тенденції міграції тощо. Цей метод простий в реалізації, але не дає системної уяви щодо результативності проведеної політики, бо зміни різних індикаторів можуть бути різнонаправлені, їх значимість теж різна [4].

Другий підхід – порівняння результатів розвитку регіонів, досягнутих під впливом реалізованої регіональної політики з тими результатами, які регіон міг би отримати, як би регіональна політика (чи відповідні заходи) не проводились. Ефект від проведеної політики визначається як різниця дійсних економічних показників і гіпотетичних показників, які могли б бути отримані при відсутності ціленаправленої економічної політики. Ця ідея більш зрозуміла змістовно, але більш складна з точки зору її практичної реалізації, оскільки результати соціально-економічного розвитку визначаються всією сукупністю регіональних і національних факторів розвитку регіону, абстрагуючись від впливу заходів регіональної політики. Крім того, ефект регіональної політики, або впливу місцевої влади на розвиток регіону може бути значно ширшим, ніж тільки зміни просто соціально-економічних показників [4, с. 92].

Третій метод направлений на мікроекономічну оцінку результатів соціально-економічної політики і базується на аналізі затрат і вигоди заходів регіональної політики. Проблеми його використання пов'язані з неможливістю кількісної оцінки результатів. В силу труднощів практичної реалізації він часто використовується для оцінки впливу регіональної політики на економічний комплекс окремого регіону чи адміністративно-територіальної одиниці.

Четвертий метод ґрунтується на оцінці ступеня досягнення поставлених перед регіональною політикою цілей. Він дає безпосередню оцінку досягнутих результатів, але користуватись ним можна лише у випадку, коли цілі цієї політики були визначені кількісно. Регіональна політика виявляє комплексний вплив на весь господарський комплекс регіону, тому досягнення однієї конкретної мети може бути пов'язане з негативними наслідками для всіх інших аспектів розвитку. Коректніше оцінювати ступінь досягнення всього комплексу поставлених цілей, використовуючи різні способи зважування і співрозмірності цілей, але технічно здійснити ці процедури дуже важко [4, с. 92].

Перечислені методи незагальноприйняті і неповністю відпрацьовані, тому потребують дальшого дослідження і детальнішої розробки. Аналіз ефективності впливу органів місцевої влади на регіони, який необхідний для їх успішного соціально-економічного розвитку й країни загалом за останні десятиліття засвідчив, що економічні результати діяльності регіонів обумовлені, у більшості випадків, якістю інституціональної системи влади, ніж проведеною економічною політикою і людським фактором, бо інституціональне середовище сприяє посиленню сваволі з боку органів влади й чиновників, що спостерігаємо в останнє десятиліття. Тому для подальшого розвитку і становлення правової держави, питання інституціонального середовища є актуальним і

ключовим, від вирішення якого залежить подальший хід розвитку державності.

На сучасному етапі розвитку країни, розвиток регіонів нарощення їх потенціалу розвитку неможливий без утвердження органів місцевої влади в якості більш надійного й ефективного партнера розвитку підприємництва регіонів. Для цього потрібно привести функції органів місцевої влади у відповідність з їх природою та потенціалом і принципами самодостатності й дієвості; зміцнювати потенціал регіону через активізацію суспільних інститутів, що робитиме владу відкритою і демократичною. Тому під ефективністю впливу органів місцевого самоврядування має розумітися результат використання місцевого потенціалу для задоволення потреб територіальної спільноти на відповідні блага. Навіть якщо регіон має великий потенціал, але не використовує його в інтересах громад, вплив влади не буде ефективним. Суспільні інститути мають розробляти ефективність норм і обмежень, які дозволили б стримувати свавілля влади і боротися з корупцією. Важливою функцією органів місцевого самоврядування в регіоні є правильна постановка основних завдань, до яких, на думку багатьох вчених, варто віднести такі:

- утвердження законності і підтримка правопорядку;
- фінансова підтримка та сприяння розвитку базових галузей економіки, здатних забезпечити стабільне зростання всієї економіки регіону та громад;
- підтримка соціально-незахищених прошарків спільнот громад;
- захист навколишнього середовища [3].

Світовий досвід розвитку економіки показує, що місцевий ринок і місцеві влади повинні взаємно доповнюватись. Тому їх дії і рішення повинні бути передбачуваними в реальному відрізку часу. Крім того, послідовність їх здійснення є важливою для залучення інвестицій, які так потребує регіональна економіка. Управлінська політика повинна бути спрямована не просто на сприяння економічному зростанню, але і на забезпечення справедливого розподілу результатів ринкового розвитку [6, с.149]. Надання регіональним органам влади і господарюючим суб'єктам самостійності у вирішенні більшості економічних, соціальних, екологічних та інших питань визвало потребу пошуку способів, форм та оцінки їх функціонування. Це зажадало також розробки теоретичних і практичних питань створення нових механізмів для формування реальної та ефективної системи між-регіональної взаємодії та розвитку регіонів країни.

Методом визначення ступеня впливу органів влади на регіональний розвиток є визначення рейтингу соціально-економічних досягнень регіонів. При цьому використовуються зведені показники, що характеризують загальний стан розвитку інфраструктури, промисловості, сільського господарства тощо. Нині діє Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій» [9]. У відповідності до неї оцінка результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим та держадміністрацій проводиться з метою виявлення проблем та підвищення ефективності виконання управлінських рішень із забезпечення здійснення своїх повноважень та виконання пріоритетних завдань. Оцінка проводиться за визначеними напрямками (рис. 1) щоквартально на підставі наявних даних офіційної статистики, інформації, поданої міністерствами, іншими центральними органами виконавчої

влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями за відповідною методикою [9]. Оцінювання впливу органів влади на розвиток регіонів проводиться у відповідності до «Методики проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій».

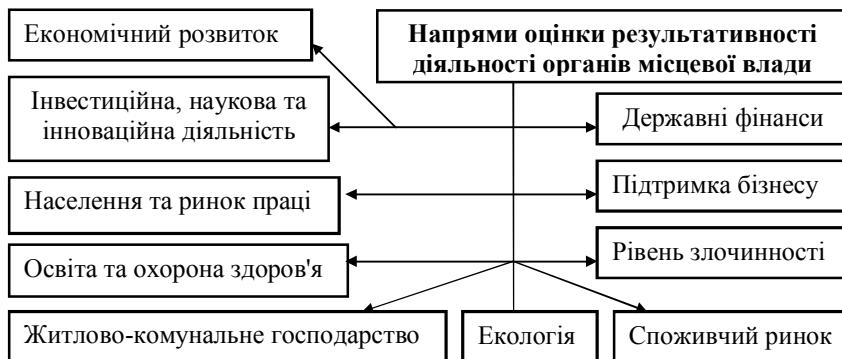


Рис.1. Напрями оцінки результативності діяльності органів місцевої влади

У відповідності до цієї методики оцінка проводиться двома етапами: перший – проведення аналізу динаміки показників оцінки за відповідними напрямками в кожному регіоні без застосування міжрегіонального порівняння; другий – проведення рейтингової оцінки (ранжування) регіонів за кожним напрямком та розрахунку загальної рейтингової оцінки в цілому.

На першому етапі оцінка проводиться в розрізі кожного регіону за кожним напрямком шляхом порівняння досягнутого рівня показника оцінки та його динаміки за кілька років, що передують звітному періоду. За результатами аналізу визначаються основні тенденції зміни значень показників оцінки за кожним напрямком та причини, що її зумовили.

На другому етапі проводиться рейтингова оцінка шляхом порівняння відхилення показників кожного конкретного регіону від їх найкращих значень за регіонами за відповідний (звітний) період та відповідне ранжування регіонів від 1-го (найкращий показник) до 27-го (найгірший показник) місця [9]. Рейтингова оцінка проводиться на основі підрахунку відносних відхилень показників кожного регіону від максимальних та мінімальних значень таких показників інших регіонів. Основні показники оцінки економічного розвитку: індекс фізичного обсягу валового регіонального продукту; індекс промислової продукції (всі у відсотках до відповідного періоду попереднього року); індекс промислової продукції у виробництві харчових продуктів та інших виробів, обсяг реалізованої промислової продукції (товарів, послуг) у відпускних цінах підприємств (без податку на додану вартість та акцизу) в розрахунку на одиницю населення та багато інших показників. Серед них: показники обсягу сільськогосподарського виробництва (окремо тваринництва та рослинництва), темпи зростання галузей господарства регіонів.

Окремо проводиться аналіз фінансового стану розвитку території, визначається рівень виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів, темпи зростання (зменшення) доходів місцевих бюджетів (без трансфертів), темпи зростання (зменшення) податкового боргу, та інші показники. Окремо вивчається ситуація по освіті, культурі, соціальному захисті, охороні здоров'я тощо, а також індекси споживчих цін на продукти, послуги та інше.

Всього береться до уваги 81 показник, відпрацьований Кабінетом Міністрів України. За подібною, але спрощеною методикою можливо проводити ранжування щодо ефективності владного впливу і для районів та міст обласного підпорядкування. На нашу думку, запропонована національним урядом методика є заскладною для оцінки регіонального розвитку, а в її основі варто закласти більше показників що характеризують зростання соціально-економічних умов життя для мешканців громад, тому до неї варто додати методику визначення індексу людського розвитку.

Для визначення владного впливу на регіони беруть до уваги світову практику і визначають ІРЛП (індекс розвитку людського потенціалу) областей чи інших регіонів, окремо взятого регіону і порівнюють з загальнодержавним чи з іншими регіональними показниками. Наприклад, станом на 2009 рік за індексом людського розвитку ми мали, «за винятком Києва та Севастополя, лише три області: Львівську, Полтавську та Харківську із середнім рівнем розвитку. Натомість дуже низький рівень цього показника є характерним як для економічно розвинутого Донбасу, так і для поліської Чернігівщини, сільськогосподарської Вінничини.

На основі такого аналізу можна зробити висновок, що українським регіонам притаманна різна гострота національних проблем, а різка їх диференціація за різними показниками, особливо по інтегральному показнику індексу людського розвитку – є додатковим фактором суспільної напруженості та відчуження між регіонами» [8, с.24].

Дослідженню сутності індексу людського розвитку присвячені праці багатьох українських науковців, зокрема: Бікли О. [1], Грішньої О. [4], Марченка І. [8], Ревенка А. [12] та ін. На їх думку, індекс як узагальнюючий показник ефективності соціальної політики країни має певні недоліки та суперечності, які потребують усунення і удосконалення.

Індекс людського розвитку (або індекс розвитку людського потенціалу) – це індекс для порівняльної оцінки рівня життя, писемності, освіти, середньої тривалості життя та інших показників регіонів країни чи країн. Методика його розрахунку включає середнє арифметичне трьох показників соціальної політики країни: 1) очікувана тривалість життя при народженні; 2) писемність дорослого населення та валове охоплення всіма видами навчання; 3) величина валового внутрішнього продукту (ВВП) на душу населення за паритетом купівельної спроможності [4]. Ці компоненти за спеціальною формулою зводяться в один загальний індекс, що призначений стати показником того, як країни використовують свої матеріальні блага на користь населення, тобто на соціальний розвиток країни.

За словами автора індекса ІРЛП Махбуба ель Хака, «основна мета розвитку – це розширення виборів, які можуть робити люди, а також створення середовища, в якому люди могли б жити здоровим та творчим життям» [1]. Але кількість людей, що навчаються, навряд чи є достатнім показником такої «креативності», а тривалість життя – надійним індикатором здоров'я нації. Така невідповідність є очевидною, проте індекс використовується статистичним комітетом ООН для групування країн за соціальним розвитком вже майже 20 років. Було б доцільним додати до критеріїв індекса показник рівня зайнятості та заробітної плати (для визначення його у регіонах), тобто важливо

створення окремих індексів для різних груп країн, які б реально фіксували зростання чи недоліки розвитку їх регіонів. Крім цього: компоненти індексу, пов'язані з кількістю писемного населення чи кількістю людей, що навчаються, вже втратили свою актуальність для більшості країн світу [8]. Яскравим прикладом суперечностей індексу є Люксембург. За ВВП на душу населення він має найвищі показники впродовж останніх років [2] здебільшого за рахунок дуже розвиненого фінансового сектора. І безперечним є високий рівень життя в країні. Проте вона не може покращити свою позицію в індексі через відносно низький показник із валового охоплення навчанням, адже в цій невеликій країні з усього лише півмільйонним населенням об'єктивно неможливо здійснювати підготовку фахівців з усіх спеціальностей. І її жителі змушені навчатися в університетах сусідніх країн: Франції, Німеччини, Бельгії [12]. По-третє, можна поставити під сумнів точність даних, що використовуються статистичним комітетом ООН. Наприклад, показник тривалості життя в Україні, наведений у звіті за 2004 рік, дорівнював 69,5 років, а потім спостерігалось його різке зниження до 66,1 року у 2005-2006 рр., а у 2007-2008 рр. показник становив вже 67,7 років, що не дотягує навіть до середньосвітової величини. Крім того, відмінності є і у методиках (національних та міжнародних) розрахунку більшості показників, що наводяться у звіті «Про розвиток людського потенціалу» [12].

Задля вдосконалення оцінки впливу органів місцевої влади на розвиток регіонів важливо поєднати методики визначення оцінки соціально-економічного розвитку територій з індексом ІРЛП та удосконалити їх структуру задля ефективності їх як індикаторів регіонального розвитку. Перш за все, в індекс необхідно включити й інші складові, наприклад, показники зайнятості та безробіття, грошові вкладення у соціальні програми, участь у соціальних проектах, кількість науковців, кількість дітей у сім'ях та можливість надання їм гідної освіти тощо. Було б доцільним визначити позицію регіону за інтегрованим показником всіх рейтингів регіону у різних галузях національного господарства, в т.ч. і за розвитком технологій, фінансів, екологічним станом тощо. Індекс людського розвитку можна було б зробити більш надійним індикатором ефективності соціальної політики в регіоні.

Створення постійнодіючої системи розрахунку ІРЛП регіонів України дозволить розширити можливості органів державного та місцевого управління, прогнозувати розвиток регіону, допомогти готувати плани щодо розвитку регіону, створювати стратегію комплексного розвитку регіону в цілому, а органам центральної влади і мешканцям громад реально оцінювати роботу місцевих влад [4]. А за умов поєднання ІРЛП регіонів з розробленими і вдосконаленими рейтинговими методиками визначення ефективності роботи місцевих влад ми отримали б більш точний механізм визначення впливу їх на розвиток регіону.

Напрями подальших досліджень потрібно сконцентрувати на удосконаленні існуючих оцінок дослідження впливу як регіональних органів влади, так і місцевих, а також на поєднанні різних підходів щодо методології оцінки в т.ч. використання аналізу ефективності впливу управлінських рішень органів самоврядування та індексу розвитку людського потенціалу від регіону до громади. Варто розробити більш досконалу методику оцінки впливу регуляторних актів органів місцевої влади на розвиток підприємництва та на оцінку ефективності використання державних грошей і коштів місцевих бюджетів.

Необхідно також розробити методику порівняння впливу органу місцевої влади на соціально-економічні процеси в порівнянні з його абсолютною відсутністю і виробити можливість грошової оцінки цього впливу (позитив чи збитки) та гуманітарних наслідків.

#### Література.

1. Бікла О. Індекс людського розвитку як показник ефективності моделей соціальної політики / О. В. Бікла // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Mtpsa/2008/articles/Bikla.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mtpsa/2008/articles/Bikla.pdf).
2. Бутенко Т.О. Інструментарій економічної діагностики розбіжностей у розвитку регіонів / Статистична оцінка соціально-економічного розвитку: зб. текстів доповідей за матеріалами Всеукраїнської наук.-практ. конф., 20 травня 2010 р. – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2010. – 282 с.
3. Головка В.В., Танцюра Н.Г. Бюджетоперерозподільчі процеси забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку регіонів / Проблеми розвитку сучасного суспільства: економіка, соціологія, філософія: Тези всеукр. наук. – практ. Інтернет-конф. (Дніпропетровськ, 20-21 травня 2010 р.). – Дніпропетровськ: ДДФА. – 326 с.
4. Грішнова О.А. Економіка праці та соціально-трудова відносини: підручник / О.А.Грішнова. – К. Знання, 2004 – 535 с.
5. Ємельянов В.М. Вплив органів державної влади на соціально-економічний розвиток країни та її регіонів. Режим доступу: [http://www.confcontact.com/20110929/gu\\_emel.htm](http://www.confcontact.com/20110929/gu_emel.htm).
6. Зарипова О.В., Набіулліна К.Р. Використання інноваційних ідей в регіональній економічній політиці / Економіка і ефективність організації виробництва / Під заг. ред. Е.А. Памфілова. Зб. наук. праць за результатами міжнар. наук.-практ. конф. Випуск 12.-Брянск: БГИТА, 2010. – 265с.
7. Любченко О.М. Вдосконалення державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону / О.М. Любченко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – № 12. – С. 148–150.
8. Марченко К. Глобалізація та освіта / К. В. Марченко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bdpu.org/scientific\\_published/conf\\_021009/articles/Section\\_3/Marchenko.pdf](http://www.bdpu.org/scientific_published/conf_021009/articles/Section_3/Marchenko.pdf).
9. Мельник О.О. Індекс розвитку людського потенціалу як індикатор ефективності соціальної політики країни.
10. Нова державна регіональна політика в Україні. Збірник матеріалів та документів / науковий редактор: В.С.Куйбіда. – Київ, Видавництво «Крамар», 2009. – 232 с.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 650 «Порядок проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій». Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=650-2011-%EF>.
12. Ревенко А. Чому Україна опинилася на 78-му місці у світовому індексі людського розвитку/ [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – 2005. – №37. Режим доступу: <http://www.dt.ua/2000/2020/51317>.