

13. **Свенчіцкі М.** Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз – 2050 / М. Свенчіцкі, Л. Ткаченко, І. Чапко. – К. : Аналіт.-дорад. центр Блакитної стрічки, 2010. – 72 с.

14. **Симоненко В. Н.** Показатели качества и уровня жизни / В. Н. Симоненко, Н. Н. Симоненко // Ученые зап. Комсомол.-на-Амуре гос. техн. ун-та. – 2011. – № IV-2(8). – С. 96 – 100.

15. **Управление персоналом** : энциклопед. слов. / под ред. А. Я. Кибанова. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 452 с.

16. **Управління трудовим потенціалом** / В. С. Васильченко, А. М. Гриненко, О. А. Грішнова, Л. П. Керб. – К. : КНЕУ, 2005. – 403 с.

17. **Human Development Reports 1990 – 2013 / 22 Years of Human Development Reports // United Nations Development Programme.** – Access mode : www.hdr.undp.org/en/reports.

Надійшла до редколегії 22.04.13

УДК 332. 145: 353

Сергій КОРНІЄВСЬКИЙ

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Розглядаються питання інституційної спроможності органів влади щодо створення системи моніторингу та оцінювання регіональних програм. Аналізуються практика, основні підходи та методи моніторингу й оцінювання програм і проектів регіонального розвитку в європейських країнах, Канаді та Україні. На основі аналізу пропонуються висновки та рекомендації щодо формування системи моніторингу та оцінювання реалізації програм регіонального розвитку.

Ключові слова: моніторинг та оцінювання регіональних програм, контроль за виконанням програм, цільові показники, система оцінювання.

Сергей Корниевский. Усовершенствование системы оценивания региональных программ в контексте евроинтеграции Украины

Рассматриваются вопросы институциональной способности органов власти относительно создания системы мониторинга и оценивания региональных программ. Анализируются практика, основные подходы и методы мониторинга и оценивания программ и проектов регионального развития в европейских странах, Канаде и Украине. На основе анализа предлагаются выводы и рекомендации относительно формирования системы мониторинга и оценивания реализации программ регионального развития.

Ключевые слова: мониторинг и оценивание региональных программ, контроль за выполнением программ, целевые показатели, система оценивания.

© Корнієвський С. В., 2013

Sergii Kornievskyi. Improvement of system of assessing regional programs in the context of Ukraine's European integration

The issues of institutional capacity of authorities on the establishment of a monitoring and evaluation of regional programs are considered. Practice, basic approaches and methods of monitoring and evaluation of programs and projects of regional development in European countries, Canada and Ukraine are analyzed. Conclusions and recommendations about the formation of system of monitoring and evaluating the implementation of regional development programs are proposed.

Key words: monitoring and evaluation of regional programs, control of implementation of programs, indicators of goals, system of evaluation.

Одна з нагальних проблем державного управління в Україні – підвищення його ефективності. Сучасні підходи до розуміння сутності ефективного управління визначають його як політико-адміністративний цикл діяльності органів влади, за якого визначаються цілі й завдання стратегій і програм дій у різних сферах, передбачаються гнучкі варіанти дій та ресурсного забезпечення для їх досягнення, і, зокрема, до програми вносять показники її результативності [2].

В Україні реформування управлінської діяльності розпочалося в 2004 р. з упорядкування підходів до формування державних цільових програм, розроблення паспортів бюджетних програм. Зокрема, пріоритетним було завдання розробити систему контролю за вчасним виконанням заходів і завдань програм, цільовим використанням виділених для програми ресурсів, досягненням передбачених цільових показників [7]. Водночас брак чіткої методики визначення цільових показників та їх подальшого моніторингу вказує на актуальність розроблення такого інструментарію.

Цільовому програмуванню присвячено наукові праці багатьох вітчизняних економістів і науковців у галузі державного управління. Програми соціально-економічного розвитку регіонів вивчають І. Беганська, П. Гурій, Т. Желок, В. Переверзев, В. Савченко, Д. Стеченко та ін. Програми місцевого розвитку досліджує І. Пілунський, а державні соціальні програми є об'єктом наукового інтересу О. Макарової. Прихильниками структурно-організаційного підходу до розуміння механізму державного контролю є В. Авер'янов, О. Коротич, В. Малиновський, Н. Нижник, Р. Рудніцька, Ю. Туркова та інші науковці.

Закордонні фахівці вважають, що необхідним елементом має стати моніторинг і контроль за виконанням програм. У зв'язку з цим великого значення набуває розробка якісної системи оцінювання їх результативності. Оцінювання програм, за формулюванням шведського вченого Е. Ведунга, – це ретельне, ретроспективне визначення переваг, вартості й цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій [1, с. 239].

Метою статті є дослідження сучасного стану системи оцінювання регіональних програм. Досягнення мети потребує аналізу практики

моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку в європейських країнах та Україні.

Аналіз нормативно-правової бази України дає підстави визначити нинішні можливості та проблеми в правовому забезпеченні проведення моніторингу й оцінювання програмних документів. Базовий закон про державні цільові програми, прийнятий у 2004 р., передбачає контролювання виконання програм. Завданнями такого контролю, окрім вчасного виконання заходів та цільового використання коштів, є досягнення цільових показників. Однак на практиці під час контролю основну увагу приділяють саме фактові виконання заходів та цільовому витрачання бюджетних ресурсів. Методологія розроблення та впровадження моніторингу досягнення цільових показників офіційно не визначена [4].

Уряд України розробив цілісні підходи до оцінювання діяльності центральних і місцевих органів влади щодо впливу на тенденції розвитку регіонів. Окрема методика комплексного оцінювання результатів соціально-економічного розвитку регіонів була схвалена в лютому 2004 р., і відповідно до неї метою оцінювання було визначено вплив органів влади на тенденції регіонального розвитку та відповідність цих тенденцій цілям Програми діяльності уряду [6]. У методологічному сенсі у методиці застосовувалися 23 показники, які мали показувати тенденції розвитку різних сфер регіонального розвитку на основі інформації, поданої, крім Державного комітету статистики, також профільними органами влади. Ця методика була змінена новими складами уряду в 2005 – 2006 рр., зокрема щодо визначення показників соціально-економічного розвитку регіонів, дані яких є підставою для оцінювання управлінської діяльності. Зауважимо, що вперше було запропоновано для використання такий комплексний показник, як валовий регіональний продукт [3].

Запровадження системи моніторингу та оцінювання реалізації програм регіонального розвитку стало невідкладним після схвалення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., а також урядової вказівки обласним державним адміністраціям щодо активнішого розроблення регіональних стратегій [5]. Цей документ уперше у сфері регіональної політики в Україні:

– визначив базові засади моніторингу й оцінювання реалізації програм, а не тенденцій регіонального розвитку чи невизначеного впливу діяльності владних структур;

– систематизував показники для моніторингу за логічною схемою «Стратегічні цілі – пріоритетні напрями – показники результативності»;

– сформулював як потребу проведення моніторингу ефективності, а не лише результативності, реалізації стратегії;

– указав на потребу обговорення результатів моніторингу та оцінювання з представниками громадськості та бізнесу.

В Україні проблема оцінювання програмних документів, зокрема у

сфері регіонального розвитку, має ряд аспектів. Оцінювання результативності виконання програмних документів сприймається як контроль за вчасним виконанням запланованих заходів і цільовим витрачанням коштів. Водночас, як відомо з теорії оцінювання та зарубіжної практики, контроль та оцінювання – різні сутнісні інструменти перевірки програм. Підходи та методики моніторингу й оцінювання залежать від зміни урядових команд на національному рівні, що загалом свідчить про брак цілісної системи реалізації цієї управлінської практики. Поки що немає досвіду запровадження елементів оцінювання реалізації програм зовнішніми учасниками (незалежними експертами, консалтинговими агентствами), формування сучасних підходів до залучення громадськості до моніторингу виконання програмних документів. У сфері регіональної політики основну увагу приділяють або моніторингу тенденцій соціально-економічного розвитку територій, або ж оцінюванню діяльності органів влади, незалежно від їх програмної основи.

У кожній державі наявні специфічні підходи до формування системи оцінювання управлінської діяльності у сфері регіонального розвитку, зокрема відповідних програмних документів. Зауважимо, що в будь-якому разі їх зміст залежить від специфіки адміністративно-територіального поділу, змісту регіональної політики держави, поширених підходів до оцінювання управлінської діяльності взагалі, можливості за допомогою інструменту оцінювання залучити додаткові джерела ресурсів для реалізації програм. У країнах ЄС програми регіонального розвитку, які реалізуються на рівні регіонів, за змістом і структурою узгоджені з пріоритетами державної політики.

Наприклад, у Польщі зі вступом до ЄС на регіональному рівні почали запроваджувати вимоги щодо циклу формування та реалізації урядових програм, які визначаються засадами використання структурних фондів ЄС, зокрема й запровадження системи моніторингу програм аж до рівня моніторингу реалізації проектів і заходів; формування в складі керівних органів програм структурних одиниць, відповідальних за моніторинг їх реалізації. Для оцінки програм почали використовувати елементи зовнішнього оцінювання, залучаючи зовнішніх експертів або ж формуючи на певний час структури ad hoc. Моніторинг програмних документів здійснюється за показниками досягнення цілей. У бюджеті програм визначають значні кошти для ресурсного забезпечення моніторингу та оцінювання їх реалізації.

Вимірювання виконання, зокрема моніторинг і оцінювання програм, у багатьох західних країнах є частиною так званого «результативного управління» (Results Based Management), яке загалом складається з шести окремих компонентів:

- участь зацікавлених сторін (stakeholders);
- визначення очікуваних результатів;
- визначення відповідальності та ризиків;

– вибір показників результативності й ефективності діяльності;

– збір даних про результативність і ефективність діяльності та складання відповідних звітів про проведення оцінювання.

Результативне управління передбачає об'єднання цих компонентів у програмному циклі від планування й оцінювання [9, с. 30–47]. Забезпечення циклу результативного управління й, зокрема, вимірювання виконання, потребує певного рівня інституційної спроможності. Можна вважати, що складниками інституційної спроможності в проведенні моніторингу та оцінювання програм і стратегій регіонального розвитку є такі:

– існування інституційної системи оцінювання урядової діяльності та програм;

– підготовлені кадри державних службовців і професійних оцінювачів;

– мережа незалежних агентств чи експертів з питань оцінювання;

– належне методологічне й технічне забезпечення державної системи статистики;

– організаційна культура органів влади;

– позитивний досвід неурядового середовища.

Найсучаснішою тенденцією в оцінюванні управлінської діяльності є використання різних інструментів залучення громадськості до процесу оцінювання чи принаймні пошук якнайбільшої кількості способів оприлюднення результатів цього процесу.

Водночас досвід розвинутих країн, наприклад Канади, держав, які стали членами ЄС, може бути основою для критичної оцінки стану інституційної спроможності урядових структур в Україні. Як показують дослідження українських фахівців з питань державного управління [8], органам влади в Україні притаманний ряд специфічних характеристик. Насамперед ці структури діють суто як адміністративні організації, тобто цілі їх співробітників не пов'язані з цілями органу влади. Основою функціонування органів влади є чіткий адміністративний розпорядок, ієрархічна структура відповідальності, неухильне виконання посадових інструкцій та дія принципу одноосібного керівництва. Адміністративний стиль управління переважає у відносинах керівників і підлеглих, водночас перші здебільшого чітко дотримуються всіх вказівок та розпоряджень, що надходять «згори».

Такі риси організаційної культури органів влади не надто сприятливі для запровадження сучасних підходів до організації моніторингу й оцінювання реалізації програм регіонального розвитку, оскільки працівники органів влади повинні мати мотивацію стосовно отримання об'єктивної інформації про виконання програм, розроблення яких вони координували й за успішне виконання яких несуть відповідальність. Також персонал повинен бути зацікавлений в уточненні цілей і завдань, переорієнтації програми на досягнення реалістичних результатів. Програми, а тим більше стратегії розвитку, вимагають залучення

представників різних суспільних секторів до їх розроблення та впровадження, а така прозорість і культура партнерства поки що не притаманна більшості урядових структур.

Отже, можна зробити висновок, що в Україні поки що немає чіткої інституційної системи моніторингу та оцінювання результатів урядової діяльності, зокрема реалізації програмних документів. Наявні повноваження різних управлінських структур на національному рівні спрямовані на контроль за здійсненням заходів, аудит фінансових показників управлінської діяльності органів влади, моніторинг соціально-економічного розвитку території країни.

Система підготовки державних службовців у сфері оцінювання недосконала. Як результат, базові навички з цієї діяльності здобувають небагато урядовців. В Україні фактично немає ринку незалежних експертів, тим більше агентств, спроможних до зовнішнього оцінювання урядових програм.

Для потреб моніторингу виконання урядових програм у сфері регіональної політики також необхідно завершити реформування системи державної політики й насамперед її технічне переоснащення, а саме формування електронних систем моніторингу. На основі оцінювання сучасної ситуації у сфері моніторингу та оцінювання реалізації програм регіонального розвитку, узагальнення світового досвіду рекомендується запровадити чи ініціювати заходи з координації процесу оцінювання реалізації програм, зокрема:

– розроблення методології проведення оцінювання, його структури;

– визначення обсягу зовнішнього оцінювання;

– розроблення структури та форми звіту про проведення оцінювання;

– проведення тендеру на здійснення зовнішнього оцінювання;

– розроблення методичних рекомендацій щодо вибору показників для моніторингу та періодичності його проведення під час створення регіональних програм;

– розроблення опису показників, який міститиме назву показника, одиницю виміру, територіальний розріз надання показника, з якого часу і як часто використовуватиметься для потреб регіональних стратегій, яка організація буде джерелом інформації (Державний комітет статистики, Державна податкова адміністрація тощо) для формування цього показника;

– розроблення форм звітності про моніторинг результатів реалізації програмних документів;

– ведення інформаційної системи моніторингу реалізації регіональних програм;

– аналіз звітів про результати моніторингу реалізації програм від виконавців;

– аналіз причин відхилень фактичних показників від очікуваних результатів (запланованих показників) реалізації програм;

- надання звітів про моніторинг програм відповідним замовникам програм;
- внесення пропозицій відповідним замовникам програм щодо проведення позапланового оцінювання програм у зв'язку з даними моніторингу, які свідчать про суттєві відхилення фактичних показників від запланованих результатів;
- здійснення заходів щодо громадського моніторингу реалізації програм.

Отже, в Україні процес формування цілісного підходу до моніторингу та оцінювання регіональних програм розвитку лише розпочався. Використання закордонного досвіду щодо створення системи моніторингу та оцінювання регіональних програм сприятиме підвищенню ефективності державного управління розвитком регіонів.

Список використаних джерел

1. **Ведунг Е.** Оцінювання державної політики і програм : пер. з англ. / Е. Ведунг. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
2. **Лендзел М.** Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Лендзел М., Винницький Б., Ратейчак Ю. – К. : К.І.С., 2007. – 120 с.
3. **Про внесення** змін до Порядку проведення моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лип. 2006 р. № 916. – Режим доступу : www.search.ligazakon.ua>l_doc2.nsf/link1/КР060916.html.
4. **Про державні** цільові програми : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua>go/1621-IV.
5. **Про затвердження** Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua>laws/show/1001-2006-п.
6. **Про затвердження** Методики визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лют. 2004 р. № 113. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua>laws/831-2004-п.
7. **Про паспорти** бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29 груд. 2002 р. № 1098 (зі змінами й доповненнями, внесеними наказами Міністерства фінансів України від 1 листоп. 2004 р. № 687, від 14 квіт. 2006 р. № 363). – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
8. **Рудніцька Р.** Діагностика організаційної культури місцевої влади : зб. наук. пр. / Р. Рудніцька, О. Людкевич, Р. Лесечко. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – Вип. 3 : «Ефективність державного управління». – С. 172 – 177.
9. **Шаров Ю. П.** Основи професійної підготовки державних службовців : навч. посіб. / Ю. П. Шаров, Т. В. Маматова, І. А. Чикаренко // Результативність та якість діяльності державного службовця / за заг. ред. Є. І. Бородіна [та ін.]. – Х. : Магістр, 2003. – 212 с.

Надійшла до редколегії 31.05.13

Андрій ПІНЧУК

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ СТРАХОВИХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Розглядається питання відповідності державного регулювання ринків страхових послуг в Україні стандартам Європейського Союзу. Доводиться необхідність удосконалення українського законодавства у сфері страхування. Визначаються основні шляхи такого вдосконалення та надаються конкретні рекомендації щодо його адаптації до законодавства Європейського Союзу.

Ключові слова: державне регулювання, ринки фінансових послуг, страхування, євроінтеграція, адаптація законодавства.

Андрей Пинчук. Усовершенствование государственного регулирования рынков страховых услуг в контексте евроинтеграции Украины

Рассматривается вопрос соответствия государственного регулирования рынков страховых услуг в Украине стандартам Европейского Союза. Доказывается необходимость усовершенствования украинского законодательства в сфере страхования. Определяются основные пути такого усовершенствования и даются конкретные рекомендации по его адаптации к законодательству Европейского Союза.

Ключевые слова: государственное регулирование, рынки финансовых услуг, страхование, евроинтеграция, адаптация законодательства.

Andrii Pinchuk. Improvement of state regulation of financial services markets in the context of eurointegration in Ukraine

The question about equivalence of state regulation of financial services markets in Ukraine with standards of European Union is reviewed. Conclusions about the necessity of improvement of Ukrainian insurance legislation are made. The main ways of such improvement are defined and specific recommendations of its adaptation to legislation of European Union are given.

Key words: governmental regulation, financial services markets, insurance, eurointegration, adaptation of legislation.

До основних засад української зовнішньої політики офіційно віднесено інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі (ЄС) та, зокрема, перехід на європейську модель ринкового нагляду [3]. Тому питання адаптації законодавства України, що регулює фінансові послуги до європейських норм, є не лише складовою загального вдосконалення системи державного регулювання ринків фінансових послуг, але й невід'ємною передумовою подальшої євроінтеграції України та її вступу в майбутньому в ЄС.

Відповідно до ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між