

УДК 353.2

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.1.5>

ПРАВОВА МОДЕЛЬ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Дьомін М. В. – аспірант Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-0167-7139

Євроінтеграційні прагнення України, які знайшли своє нормативне закріплення в Основному Законі, неминуче створюють певні виклики для нинішньої інституційної організації публічної влади в Україні. Безумовно, такі виклики мають спонукати науковців, публічних службовців та політичне керівництво до перегляду існуючої моделі управління суспільними справами, зокрема, і щодо вироблення нової та більш ефективної політики управління регіональним розвитком.

Як відомо, європейська система публічного управління на регіональному рівні в силу історичних та інших умов побудована за принципом самоврядності, який передбачає величезний обсяг повноважень суб'єктів регіональної публічної політики, рівно як і обсяг відповідальності перед мешканцями територіальних громад.

У свою чергу українська модель публічного управління на регіональному рівні в загальноєвропейському розумінні наразі тільки починає своє формування, оскільки лише з початком реформи децентралізації центральна публічна влада почала впроваджувати загальноновизнані принципи урядування.

Однак очевидно, що регіональна політика не може бути відокремленою від загальнодержавної. Особливо це стосується політики регіонального розвитку, яка наразі є чи не найголовнішою складовою для стимулювання розвитку регіонів.

Одним із дієвих і апробованих європейською практикою механізмом впливу на процес розвитку регіонів є оцінювання ефективності управління таким розвитком. Формування такої системи також, безсумнівно, здатне надати відповіді на безліч запитань регіонального управління, як то: наскільки діяльність суб'єктів регіонального управління є цілеспрямованою; чи використовуються найдієвіші засоби досягнення певних цілей розвитку; які саме сфери потребують особливої уваги суб'єктів регіонального управління.

Проте, теоретична модель системи оцінювання може бути життєздатною лише у випадку її імплементації у практичну діяльність суб'єктів публічного управління, що є неможливим без відповідного правового врегулювання.

У цьому контексті надважливим є адекватне та повне відображення цієї моделі оцінювання у профільному законодавстві (як на рівні закону, так і на рівні підзаконних правових актів). У протилежному випадку така система або ж працюватиме не валідно, або ж не працюватиме взагалі.

Метою цієї статті є дослідження питання правової регламентації системи оцінювання ефективності управління регіональним розвитком, зокрема, її моделі, суб'єктів, основних принципів та засад.

Окрім того, у статті також здійснюватиметься аналіз правової моделі оцінювання шляхом зіставлення з теоретичними конструкціями, які напрацьовані на науковому рівні, а також надаватимуться певні рекомендації щодо удосконалення цієї системи на рівні законів та підзаконних правових актів України.

Ключові слова: регіональне управління, оцінювання, ефективність, розвиток, система оцінювання політики.

Domin M. V. Legal model of the system for evaluating the effectiveness of regional development management in Ukraine: status and prospects for improvement

Ukraine's European integration aspirations, which are enshrined in the Basic Law, inevitably create certain challenges for the current institutional organization of public authorities in Ukraine. Of course, such challenges should motivate academics, civil servants and political

leaders to reconsider the existing model of public affairs management, in particular to develop new and more effective regional development management policies.

As you know, the European system of public administration at the regional level due to historical and other conditions is built on the principle of self-government, which provides a huge amount of powers of regional public policy, as well as responsibility to residents of local communities.

In turn, the Ukrainian model of public administration at the regional level in the European sense is just beginning to take shape, as only with the beginning of the decentralization reform did the central public authorities begin to implement generally accepted principles of governance.

However, it is obvious that regional policy cannot be separated from national policy. This is especially true of regional development policy, which is currently perhaps the most important component for stimulating regional development.

One of the effective and tried and tested mechanism of influence on the process of regional development is the evaluation of the effectiveness of management of such development. The formation of such a system is also, of course, able to provide answers to many questions of regional governance, such as: the extent to which the activities of regional government are focused; whether the most effective means are used to achieve certain development goals; which areas need special attention of regional government.

However, a theoretical model of the evaluation system can be viable only if it is implemented in the practice of public administration, which is impossible without appropriate legal regulation.

In this context, it is crucial to adequately and fully reflect this model of evaluation in the relevant legislation (both at the level of law and at the level of bylaws). Otherwise, such a system will either not work validly or will not work at all.

The purpose of this article is to study the issue of legal regulation of the system of evaluation of the effectiveness of regional development management, in particular, its model, subjects, basic principles and principles.

In addition, the article will also analyze the legal model of evaluation by comparing it with theoretical constructions developed at the scientific level, as well as provide some recommendations for improving this system at the level of laws and regulations of Ukraine.

Key words: regional management, evaluation, efficiency, development, policy evaluation system.

Учені надають визначення державної регіональної політики як цілеспрямованої діяльності держави, яка полягає в управлінні соціально-економічними процесами на регіональному рівні з урахуванням цілей та завдань територіальної організації продуктивних сил і економічної стратегії країни в цілому [1; с. 146-147].

Основним і практично єдиним законодавчим актом, який регулює питання реалізації регіональної політики та розвитку регіонів, є Закон України "Про засади державної регіональної політики" [2].

Цей закон визначає державну регіональну політику як систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності (пункт 1 частини 1 статті 1 Закону) [2].

Вбачається, що законодавча дефініція державної регіональної політики є більш повною, оскільки в ній відображено цільову спрямованість суб'єктів цієї політики: забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України.

Відтак, державна регіональна політика перестає бути самоціллю та "процесом заради процесу", а тому законодавець слушно говорить про регіональний розвиток, під яким розуміє процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах (пункт 8 частини 1 статті 1 Закону України "Про засади державної регіональної політики") [2].

У такій логічній парадигмі регіональний розвиток є логічним наслідком здійснюваної державної регіональної політики.

Проте, трактування регіонального розвитку на рівні законодавства, на наш погляд, децю спрощено та звужено.

З цього приводу є слушною думка І. Ніколіної, яка розуміла під управлінням регіональним соціальним розвитком цілеспрямований вплив органів державної влади, органів управління регіону та громадських організацій на процеси соціального розвитку регіональних систем завдяки реалізації соціальної політики [3; с. 64].

Визначальним у такій інтерпретації є долучення до числа суб'єктів громадськості, що особливо актуально для демократизації та гуманізації управлінських процесів.

Тому визначення регіонального розвитку на рівні закону, вочевидь, потребує уточнення та доповнення інституціями громадянського суспільства як рівноправного суб'єкта та партнера в системі управління регіональним розвитком.

Як бачимо, законодавець визначає державну регіональну політику як цілу систему, яка є достатньо складною, оскільки в її функціонуванні приймають участь 4 основні суб'єкти політики: центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи.

Однак, вищенаведеній нормі закону суперечить інша норма цього ж закону, яка визначає суб'єктами державної регіональної політики також і Президента України Верховну Раду України (частина 2 статті 4 Закону України "Про засади державної регіональної політики") [2].

При цьому, законом не передбаченого ані об'єму повноважень, форм їх здійснення та відповідальності певних суб'єктів, що суттєво може впливати на позитивний ефект реалізації політики. Оскільки такі суб'єкти можуть мати схильність до самостійного визначення меж та суті своїх повноважень, то на практиці це може мати наслідком некерованість всієї вертикалі регіональної політики.

Окрім того, достатньо розпорошеним видається розподіл повноважень щодо управління регіональним розвитком та оцінювання його ефективності серед суб'єктів державної регіональної політики, а деякі – взагалі позбавлені будь-яких повноважень у цій сфері.

Схематично ця проблематика, закладена в законі, відображена в таблиці 1.

Очевидно, що жодна система не може повноцінно працювати без її переосмислення, тобто без аналізу наслідків здійснюваних заходів, способів, механізмів та інструментів досягнення цілей. Також неможливо прогнозувати майбутні виклики для такої системи та за наслідком аналізу невдач визначати дієві запобіжники на майбутнє. Це стосується повною мірою й системи оцінювання управління регіональним розвитком.

Потрібно відмітити, що Закон України "Про засади державної регіональної політики" взагалі не оперує терміном "ефективність", "оцінювання", а правова конструкція самої системи оцінювання в цьому законі взагалі відсутня (норми закону опосередковано та фрагментарно містять інформацію про суб'єктів та їх повноваження).

Так, у пункті 4 частини першої статті 1 законодавець визначив, що моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики це періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями [2].

Таблиця 1

№ п/п	Найменування суб'єкта державної регіональної політики	Наявність повноважень щодо формування та реалізації політики відповідно до Закону України "Про засади державної регіональної політики" (так/ні)	Участь у системі оцінювання ефективності управління регіональним розвитком
1.	Кабінет Міністрів України	Так	Затверджує порядок та методику оцінки; координує цю діяльність
2.	Президент України	Ні	Не приймає участі
3.	Верховна Рада України	Ні	Не приймає участі ¹
4.	Центральні органи виконавчої влади	Так	Проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, плану заходів з її реалізації та інших програм і проєктів регіонального розвитку, підготовка та подання відповідних звітів
5.	Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради	Так	Затвердження звітів про результати моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації
6.	Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації	Так	Проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, підготовка та подання звітів про це на затвердження відповідно Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам; подання затверджених звітів про результати моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики
7.	Районні, міські, селищні, сільські ради	Так	Не приймають участі ²

¹ Функція щодо прийняття законів не розглядається як повноваження щодо формування та реалізації державної регіональної політики та участі в системі оцінювання ефективності управління регіональним розвитком, оскільки це не передбачено Законом України "Про засади державної регіональної політики"

² Вказані суб'єкти надають до обласних державних адміністрацій статистичну та іншу інформацію стан реалізації регіональних програм регіонального розвитку. Проте, така функція не може вважатись участю в процесі оцінювання ефективності управління регіональним розвитком, оскільки така участь не передбачена Законом України "Про засади державної регіональної політики"

Відтак, мова йде саме про результативність (стан досягнення певних цілей, показників) в контексті індикаторів, які сформовані на основі стратегічних завдань державної політики регіонального розвитку.

Тому критично важливо достеменно з'ясувати природу ефективності та результативності.

З. Коваль зауважує, що результативність виступає одним із базових критеріїв оцінювання ефективності, при цьому абсолютним показником результативності є ефект. Разом з тим результативність визначається співвідношенням отриманих наслідків і введених факторів [4, с. 353].

І. Розпутенко результативність управління інтерпретує цілеспрямованістю на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління [5, с. 49].

У свою чергу Л. Приходченко пропонує розглядати результативність як явище, яке пов'язане із технічною раціональністю, коли результати порівнюються з цілями, а відтак, результативність ототожнюється зі ступенем досягнення цілей. Обов'язковою вимогою тут є також і зіставлення з використаними ресурсами [4, с. 126].

Автором у попередніх наукових доробках було запропоновано розуміти під результативністю публічного управління показники рівня досягнення певних цілей, які відображені в документах стратегічного планування, отриманих в результаті ціленаправленої, системної та планомірної діяльності суб'єктів публічного управління з максимальним використанням наявних ресурсів (економічних, організаційних тощо).

У свою чергу ефективність доцільно визначати як наслідки ціленаправленої, системної та планомірної діяльності суб'єктів публічного управління, які перебувають поза межами організаційної складової та самої діяльності цих суб'єктів, які оцінюються крізь призму затрат (економічних, організаційних тощо) та їх впливу на "неекономічні" показники суспільного розвитку (рівень індексу людського капіталу, рівень мобільності населення тощо) [6; с. 43-44].

Однак, законодавець попри відмову від надання легального визначення цих термінів у Закону України "Про засади державної регіональної політики" невинно допустить їх ототожнення.

Така плутанина, безумовно, здатна призвести до хибності результатів процесу управління регіональним розвитком, оскільки предметом дослідження буде не ефект (соціальне благо), а саме стан досягнення цілей та завдань, які ставились перед суб'єктами управління.

Окрім того, профільний закон за логікою його викладення передбачає лише необхідність оцінювання саме на завершальному етапі реалізації регіональної політики, ігноруючи при цьому достатньо дієві та необхідні інші його види.

Наприклад, закордонні спеціалісти широко послуговуються інструментами формативного, сумативного та перспективного оцінювання.

Формативне оцінювання розглядає використані шляхи реалізації програми, політики або проекту. Вивчається, чи відповідає прийнята «логіка дій» фактичним діям, встановлюються (безпосередні) наслідки реалізації (або її етапів). Таке оцінювання проводиться на стадії реалізації проекту або програми [7; с. 9].

У свою чергу сумативне оцінювання проводять наприкінці інтервенції або стосовно інтервенції, що знаходиться на пізній стадії реалізації, щоб визначити, в якому обсязі було досягнуто очікуваних результатів. Таке оцінювання має надавати

інформацію щодо вартості і впливу програми. До сумативного оцінювання відносяться оцінки впливу, дослідження економічної ефективності, уявні експерименти, рандомізовані експерименти та вивчення практичних прикладів [7; с. 10].

І, нарешті, перспективне оцінювання стосується ймовірних результатів запропонованих проєктів, програм або політик. Воно є дещо схожим з визначенням оцінюваності та поєднує висновки оцінок попередніх досліджень, щоб визначити ймовірні результати запропонованих нових проєктів, програм або політик [7; с. 10].

Безумовно, що внаслідок відсутності в правовому полі таких видів оцінювання (відповідно, й аналітичних матеріалів) публічної політики (зокрема, й політики регіонального розвитку) публічні службовці позбавлені реальних можливостей для прийняття обґрунтованих та виважених управлінських рішень щодо всього спектру питань здійснення регіональної політики в Україні.

Отож, очевидно є необхідність напрацювання та прийняття в подальшому законодавчого акта, який би організаційно (інституційно) та процедурно врегулював діяльність з оцінювання ефективності управління регіональним розвитком.

Також проведений аналіз закону, який врегулює питання регіональної політики, наочно показав недосконалість та неповноту унормування засад функціонування системи оцінювання управління регіональним розвитком, без дієвості якої буде практично неможливо створити дієві механізми та обрати адекватні інструменти для впровадження змін щодо розвитку регіонів.

У цьому сенсі є слушною думка О. Яременка про те, що механізм оцінювання ефективності повинен виступати як засіб творення політики, її обґрунтування, об'єктивізації та оптимізації. Адже згадуваний механізм не виконуватиме свого призначення, якщо функціонуватиме відокремлено від власне процесу творення політики, тому що саме на його основі повинні вироблятися рекомендації щодо запровадження доцільних змін, коригування діяльності на підставі вироблених оцінок тощо [8; с. 95].

Відтак, подальші наукові пошуки у цій царині мають бути спрямовані на:

- подальше теоретико-методологічне обґрунтування системи оцінювання ефективності управління регіональним розвитком (формування та адаптація наявної бази до сучасних реалій);
- розроблення ефективної моделі системи оцінювання шляхом побудови єдиної та дієвої інституційної структури;
- активне дослідження найкращого світового досвіду щодо формування ефективної системи оцінювання та її імплементація в практику публічного управління в Україні;
- напрацювання на цьому підґрунті пропозицій щодо змін до чинного законодавства України і, передусім, до закону "Про засади державної регіональної політики";
- теоретичне обґрунтування необхідності прийняття окремого закону, який би унормував діяльність з оцінювання ефективності в публічному управлінні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Енциклопедичний словник з державного управління/ уклад. : Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін. ; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Закон України Про засади державної регіональної політики: прийнятий 05 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

3. Ніколіна І. Теоретичні засади оцінювання ефективності управління регіональним соціальним розвитком / І.І. Ніколіна, М.В. Бондар // Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. – 2017. – №4(20). – С. 63-71.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
5. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І. Розпутенка. – К. : К.І.С., 2002. – 420 с.
6. Дьомін М. Ефективність управління регіональним розвитком в аспекті дефінітивного складника/Держава та регіони. Серія: державне управління. – 2021. – № 1 (71). – с. 40-45
7. Шлях до результатів: планування та проведення ефективних оцінювань розвитку. – Морра Імас Л.Дж., Ріст Р.К. – К.: МБФ «Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні», 2015. – 580 с.
8. Жаліло Я. Про принципи сучасної політики регіонального розвитку. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://dt.ua/macrolevel/pro-principi-suchasnoyi-politikiregionalnogo-rozvitku-281358_.html

REFERENCES:

1. Yu. Surmin, V. Bakumenko, A. Mykhnenko (2010) *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU. (In Ukrainian)
2. *Zakon Ukrainy Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: pryiniaty 05 liutoho 2015 roku № 156-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
3. Nikolina I. (2017) *Teoretychni zasady otsiniuvannia efektyvnosti upravlinnia rehionalnym sotsialnym rozvytkom* [Theoretical principles of evaluating the effectiveness of regional social development management]. *Economy. Finances. Management: current issues of science and practice*, no. 4 (20), pp. 63-71
4. V. Tsvietkov (1998) *Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy* [Public administration reform in Ukraine: problems and prospects]. Kyiv: Oriiany. (In Ukrainian)
5. Yu. Bazhal, O. Kiliievych, O. Mertens (2002) *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia* [Effective public administration]. Kyiv: K.I.S. (In Ukrainian)
6. Domin M. (2021) *Efektyvnist upravlinnia rehionalnym rozvytkom v aspekti definityvnoho skladnyka* [Effective regional development management in terms of the definitive component]. *State and regions. Series: public administration*, no. 1 (21), pp. 40-45
7. Morra Imas L.Dzh., Rist R.K. (2015) *Shliakh do rezultativ: planuvannia ta provedennia efektyvnykh otsiniuvan rozvytku* [The path to results: planning and conducting effective development shadows]. Kyiv: ICF "International HIV / AIDS Alliance in Ukraine". (In Ukrainian)
8. Zhalilo Ya. *Pro pryntsypy suchasnoi polityky rehionalnoho rozvytku* [On the principles of modern regional development policy]. *Rezhym dostupu: https://dt.ua/macrolevel/pro-principi-suchasnoyi-politikiregionalnogo-rozvitku-281358_.html*