

**М. В. Дьомін**

аспірант кафедри регіональної політики  
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В АСПЕКТІ ДЕФІНІТИВНОГО СКЛАДНИКА

*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 чинної 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 через історичні та інші умови побудована за принципом самоврядності, який передбачає величезний обсяг повноважень суб'єктів регіональної публічної політики, рівно як і обсяг відповідальності перед мешканцями територіальних громад.*

*Своєю чергою, 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 загальнодержавні 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 цим 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, одним із найголовніших завдань такого механізму оцінювання є визначення правильного «вектору» управління регіональним розвитком на загальнодержавному рівні при стратегічному плануванні.*

*Тож загальною метою цієї статті є започаткування наукового пошуку та дискусії щодо сутності політики регіонального розвитку, його складових елементів, механізмів, дефініцій цієї системи в аспекті саме процесу оцінювання ефективності управління регіональним розвитком.*

**Ключові слова:** регіональна політика; оцінювання ефективності політики; розвиток регіонів; громада; регіон; стратегія розвитку.

**Постановка проблеми.** В сучасній українській науці публічного управління досить багато різноманітних пошуків дослідників у сфері регіонального розвитку.

Ними розглядаються як окремі, так і загальні аспекти цієї складової публічної політики.

Разом з тим у науковому полі досліджень відсутні певні уніфіковані дефінітивні розуміння щодо явищ і процесів, проте це зумовлено, перш за все, адаптацією як практики публічного управління, так і його теорії до європейських стандартів і уявлень.

Зокрема, в наукових доробках українських вчених простежуються розбіжності у трактуванні одних і тих самих термінів, як-от: результативність, ефективність, оцінювання, розвиток тощо.

Кожен науковець у своєму творчому пошуку прагне привнести щось інноваційне, що є безумовним позитивом. Проте, публічне управління, як і кожна галузь наукових знань має прагнути уніфікації основних (засадничих) визначень певних явищ, процесів, механізмів, якими вона оперує.

Саме в цьому аспекті і постає головна проблема наукової статті: спробувати досягнути якомога більше наукових доробок дослідників та спробувати уніфікувати певні дефініції термінів в аспекті оцінювання ефективності управління регіональним розвитком.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Науковим дослідженням питань регіонального розвитку та управління ним займалася досить велика кількість відомих науковців, чиї доробки почасти ставали складовою науки публічного управління.

Найбільш відомими дослідниками в цій сфері наукового пізнання є наступні: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, В. М. Бабаєв, В. Д. Бакуменко, І. О. Дегтярьова, В. М. Князєв, В. С. Куйбіда, В. В. Мамонова, О. А. Машков, Н. Р. Нижник, Ю. П. Шаров та інші відомі вчені.

**Мета статті.** Автор статті ставить собі за мету здійснити теоретичний аналіз наявних наукових визначень термінів у сфері управління регіональним розвитком крізь призму ефективності оцінювання цієї управлінської функції.

Ця стаття є спробою їх узагальнення та уніфікації для правильного розуміння сутнісних характеристик предмета наукового дослідження при написанні дисертаційного дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все вбачається за доцільне зазначити, що на законодавчому рівні (нормативна складова публічного управління) управління регіональним розвитком сприймається крізь призму державної регіональної політики, яка регламентована нормами Закону України «Про засади державної регіональної політики» [1].

Поняття «державна регіональна політика» трактується як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх 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 (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики») [1].

При цьому законодавець з незрозумілих підстав об'єднав на законодавчому рівні поняття «моніторинг» та «оцінка» результативності реалізації державної регіональної політики, визначивши їх у п. 4 ч. 1 ст. 1 вказаного вище Закону як 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 [1].

Як бачимо, законодавець у профільному правовому акті спрямовує всю регіональну політику саме за вектором її результативності.

У розвиток зазначених вище норм Кабінетом Міністрів України було прийнято свої правові акти, які деталізують та розвивають положення закону: постанови Кабінету Міністрів України № 856 від 21 жовтня 2015 р. та № 1029 від 20 грудня 2017 р. [2; 3]

Отож уся основна нормативна база з питань державної політики регіонального розвитку оперує поняттям саме результативності цієї політики.

Уповноваженим суб'єктом щодо здійснення оцінки та моніторингу результативності реалізації державної регіональної політики є Міністерство розвитку громад та територій України (п. 4 Положення про Міністерство) [4].

Міністерство за наслідками моніторингу та оцінки складає певні рейтингові списки за регіонами в розрізі областей, при цьому оперуючи терміном «ефективність» (табл. 1).

Проаналізувавши складники цієї таблиці, можемо дійти логічного висновку про те, що здебільшого в нормативній базі поняття «результативність» та «ефективність» або ж ототожнюються, або ж їхню суть намагаються вивести одне з одного.

Отже, питання дефініцій постає ще більш серйозно. Тому є сенс звернутись саме до теоретичних напрацювань вчених у галузі публічного управління і не тільки.

Так, З. О. 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 [5, с. 353].

І. В. Розпутенко результативність управління інтерпретує цілеспрямованістю на створення потрібних, корисних речей, здатних задовольняти певні потреби, забезпечити досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління [6, с. 49].

Таблиця 1

Найменування регіону	Економічна ефективність (січень-грудень 2020 року)							7. Індекс споживчих цін, відсотків до грудня попереднього року	
	Загальне місце регіону за всіма напрямками		1. Індекс промислової продукції, відсотків до відповідного періоду попереднього року	2. Обсяг реалізованої промислової продукції у розрахунку на одну особу населення	3. Індекс обсягу сільськогосподарського виробництва, відсотків до відповідного періоду попереднього року	4. Обсяг виробництва продукції сільського господарства у розрахунку на одну особу сільського населення (у постійних цінах)	5. Індекс будівельної продукції, відсотків до відповідного періоду попереднього року		6. Обсяг виконаних будівельних робіт у розрахунку на одну особу населення
	Місце регіону за напрямком	місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки	місце за результатами оцінки		
Вінницька	15	4	17	10	19	8	12	4	1
Волинська	16	20	15	20	7	18	10	16	23-24
Дніпропетровська	6	10	24	1	18	6	19	7	6
Донецька	25	8	13	8	9	14	3	15	12-15
Житомирська	7	15	10	14	12	13	21	19	7
Закарпатська	23	25	22	23	13	24	20	22	22
Запорізька	8	13	21	3	16	10	23	20	4
Івано-Франківська	24	21	18-19	11	3	23	15	12	20-21
Київська	2	11	7	5	20	15	6	3	12-15
Кіровоградська	10	22	4	17	23	5	25	23	16-18
Луганська	22	23	18-19	25	17	16	14	25	11
Львівська	9	7	1	12	6	20	5	6	16-18
Миколаївська	4	18	3	9	22	12	22	11	9-10
Одеська	14	12	5	21	24	21	2	2	5
Полтавська	12	1	6	2	15	4	8-9	5	2-3
Рівненська	3	16	11	15	4	19	16-17	10	16-18
Сумська	18	5	16	13	2	1	8-9	21	8
Тернопільська	19	14	23	22	8	17	11	14	2-3
Харківська	11	9	14	6	10	3	18	8	12-15
Херсонська	17	17	2	19	14	7	24	24	20-21
Хмельницька	5	2	8	16	11	9	1	9	9-10
Черкаська	21	19	12	7	21	11	7	18	25
Чернівецька	20	24	25	24	5	22	16-17	17	19
Чернігівська	13	6	20	18	1	2	4	13	12-15
м. Київ	1	3	9	4	-	-	13	1	23-24

Своєю чергою, Л. 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 [7, с. 126].

Така позиція, безумовно, заслуговує на увагу наукового співтовариства, проте в певному аспекті можливо концептуально не погодитись, оскільки якщо кінцевою метою результативності управління регіональним розвитком є досягнення саме поставлених цілей (стратегічних завдань, визначених унаслідок планування), то не зовсім коректно звертати увагу на ресурси, які були затрачені задля їх досягнення.

Отож можливо погодитися з тими науковцями, які дотримуються такої позиції в питанні результативності публічного управління: результативність безпосередньо залежить від ступеня досягнення поставлених цілей і завдань, незважаючи на ресурси (фінансові, організаційні тощо), які для цього були затрачені.

У ситуації ж із ефективністю управління регіональними розвитком та публічного управління загалом вбачається зовсім інша логіка побудови дефініції та встановлення її сутності.

Наприклад, В. Д. Бакуменко стверджує, що ефективність державного управління – це один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення [8].

В. В. Цветков тим часом визначає ефективність державного управління як людську специфіку управління, що здійснюється людиною і для людини [9, с. 68].

Найуживанішим є розуміння ефективності управління як результату, співставленого з витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень) [8, с. 230].

Проте одним із найбільш цікавих із цього приводу, на думку автора статті, є дослідження Ф. І. Шахмалова, який стверджує, що «підхід до ефективності органів державного управління характеризується двома основними аспектами:

– по-перше, аналізується рівень установи (отже, співвідношення затрати-випуск), а підсумки діяльності ніби залишаються в тіні;

– по-друге, вся увага спрямовується на результати діяльності установи майже без урахування питання про ефективність» [10, с. 534].

Дослідник також вважає, що «визначення ефективності шляхом вимірювання рівня витрат – це найвищою мірою примітивний метод, який абсолютно не враховує продуктивності».

Підсумовуючи, Ф. І. Шахмалов доходить такого висновку: «перенесення уваги на обсяг виробництва або на обсяг виконаної роботи – це крок вперед, оскільки саме так можна врахувати інтереси громадян, споживачів і платників податків» [10, с. 534].

Екстраполюючи його висновки щодо публічного управління загалом і управління регіональним розвитком зокрема, можливо зазначити, що концентрація уваги лише на кількісних характеристиках при оцінюванні ефективності є давно застарілою моделлю.

Очевидно, що з такими висновками складно не погодитись, особливо якщо врахувати, що кінцевою метою управління регіональним розвитком має бути сам ефект, тобто не лише кількісні показники соціально-економічного розвитку, але й такі як підвищення рівня людського капіталу, мобільності населення, якості і оперативності надання адміністративних послуг тощо.

**Висновки і пропозиції.** За наслідками проведеного дослідження щодо дефінітивної складової управління регіональним розвитком можна зробити загальний і дуже важливий висновок: як в теорії, так і на практиці категорії «результативність» і «ефективність» трактуються досить по-різному, а підходи до їхнього визначення здебільшого є застарілими, тому не відповідають викликам сьогодення.

Отож пропонується результативність управління регіональним розвитком тлумачити як показники рівня досягнення певних цілей, які відображені в документах стратегічного планування, отриманих у результаті ціленаправленої, системної та планомірної діяльності суб'єктів публічного управління з максимальним використанням наявних ресурсів (економічних, організаційних тощо).

У свою чергу ефективність управління регіональним розвитком трактуємо як наслідки цілеспрямованої, системної та планомірної діяльності суб'єктів публічного управління, що перебувають поза межами організаційної

складової та самої діяльності цих суб'єктів, які оцінюються крізь призму затрат (економічних, організаційних тощо) та їх впливу («неекономічні» показники суспільного розвитку (рівень індексу людського капіталу, рівень мобільності населення тощо)).

Вбачається, що такі визначення цих понять зможуть дещо сприяти уніфікації в їх розумінні, сприйнятті та використанні як під час наукових досліджень, так і під час реалізації політики регіонального розвитку.

#### Список використаної літератури:

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
2. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF#Text>
3. Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1029. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2017-%D0%BF#Text>
4. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF#Text>
5. Коваль З. О. Оцінювання ефективності вартісно-орієнтованого управління підприємством в екосистемі інновацій / З. О. Коваль // Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку : збірник наукових праць / відповідальний редактор О. Є. Кузьмін. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2011. С. 348–357.
6. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін. ; за заг. ред. І. Розпуненка. Київ : К.І.С., 2002. 420 с.
7. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. В. Цвєтков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.
8. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання, 2009. 582 с.
9. Цвєтков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цвєтков. Харків : Право, 1996. 164 с.
10. Шахмалов Ф. И. Теория государственного управления/ Ф.И. Шахмалов. Москва : Экономика, 2002. 638 с.

#### **Domin M. V. The effectiveness of regional development management in terms of the definitive component**

*Ukraine's European integration advances, which have found their normative strengthening in the Basic Laws, inevitably create certain video clips for the current institutional organization of public authorities in Ukraine. Of course, such allocations should encourage academics, civil servants and political leaders to reconsider the appropriate model of public affairs management, first and foremost, and 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 authority 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 the national one. 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 by European practice mechanism of influence on the process of regional development is to assess 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 government, such as: how the activities of regional government are purposeful; whether the most effective means of achieving certain development goals are used; which areas need special attention of the subjects of regional governance.*

*However, one of the main tasks of such an evaluation mechanism is to determine the right "vector" of regional development management at the national level in strategic planning.*

*Therefore, the general purpose of this article is to initiate scientific research and discussion on the essence of regional development policy, its constituent elements, mechanisms, definitions of this system in terms of the process of evaluating the effectiveness of regional development management.*

**Key words:** *regional policy; evaluation of policy effectiveness; development of regions; community; region; development strategy.*