

Черничко Тетяна Володимирівна,
д.е.н., професор, завідувачка кафедрою фінансів,
Кучінка Тетяна Василівна,
к.е.н., асистент кафедри фінансів,
Мукачівський державний університет,
Глагола Вікторія Андріївна,
викладач,

Мукачівський кооперативний торговельно-кооперативний коледж

МЕТОДИКА ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КРИЗОВИМИ ПРОЦЕСАМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Вагомими чинниками переходу на новий рівень розвитку як окремих регіонів країни, так і національної економіки загалом є підвищення рівня результативності заходів державного управління, здійснення реальних процесів децентралізації. Метою статті є обґрунтування критеріїв та методичних підходів щодо оцінювання результативності управлінських заходів в умовах посилення кризових процесів у національній економіці та обґрунтування шляхів їх оптимізації в умовах децентралізації управлінської діяльності. Застосовано методи історичного аналізу, порівняння та економічного моделювання. Визначено, що розвиток ідей децентралізації державного управління ґрунтується на негативних наслідках надмірного втручання держави в процеси економічного розвитку регіонів. В основу теорії децентралізації закладено принципи раціональності колективних рішень та Парето-ефективності. Обґрунтовано, що в умовах посилення кризових процесів, що є характерним для розвитку переважної більшості регіонів України, перехід до класичного типу децентралізації є практично неможливим. Тому теоретичною основою розвитку концепції нового державного управління в Україні повинна стати певна її модифікація – теорія керованої децентралізації. Наукова новизна проведеного дослідження полягає в обґрунтуванні переліку показників (індикаторів) оцінювання результативності проведених реформ та запропонованому авторами алгоритмі оцінювання результативності державного управління кризовими процесами. Практичне значення отриманих результатів обумовлено можливістю використання запропонованої методики з метою оптимізації управлінської діяльності на регіональному рівні. Зроблено висновок, що впровадження процесу децентралізації в діяльність органів публічної влади та місцевого самоврядування, перехід до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади, сприяє зростанню відповідальності влади за результати управлінської діяльності, можливості контролю з боку суспільства за наслідками цієї діяльності. Подальші дослідження будуть спрямовані у напрямі адаптації запропонованої методики до особливостей соціально-економічного розвитку Закарпатської області.

Ключові слова: децентралізація, керована децентралізація, результативність, методика оцінки результативності державного управління в умовах керованої децентралізації.

ВСТУП

Постановка проблеми. В умовах посилення кризових процесів в економіці України, зниження темпів економічного розвитку, ускладнення фінансування соціальної сфери та економічних процесів на рівні регіонів країни, питання децентралізації управлінської діяльності держави та формування результативного механізму державного управління кризовими процесами в умовах децентралізації набуває все більшої актуальності.

Без проведення реформ у системі державного управління, підвищення рівня результативності його заходів, переходу до максимізації економічної ініціативи та відповідальності з боку органів місцевого самоврядування, здійснення реальних процесів децентралізації неможливо забезпечити перехід на новий рівень розвитку як окремих регіонів країни, так і національної економіки загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В основу проведеного дослідження покладено результати наукової діяльності вітчизняних та зарубіжних учених, які досліджували прикладні

аспекти механізму державного управління в умовах кризи: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, І. Булеева, Ю. Древаля, М. Корецького, В. Круглова, М. Латиніна, О. Лебединської, П. Надолішнього, Н. Нижника, Г. Одінцової, Л. Приходченко, О. Радченка, Р. Рудницької, Ю. Тихомирова, Л. Юзькова та ін. Ряд вітчизняних науковців досліджували проблеми децентралізації та становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні, серед яких варто виділити таких, як: Т. М. Барановська, П. Д. Біленчук, В. І. Борденюк, А. Й. Бучинська, Т. В. Маматова та ін.

З урахуванням зарубіжної практики децентралізації та необхідності стимулювання економічних процесів на регіональному рівні питання результативного механізму державного управління кризовими процесами в умовах децентралізації потребує більш ґрунтовного наукового дослідження.

Мета статті (постановка завдання). Метою статті є обґрунтування критеріїв та методичних підходів щодо оцінювання результативності управлінських заходів в умовах посилення кризових процесів у національній економіці та обґрунтування

шляхів їх оптимізації в умовах децентралізації управлінської діяльності.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Ідеї децентралізації державного управління вперше були запропоновані у практиці провідних західних країн, у період загальної зміни поглядів на сутність державного й місцевого управління. На сьогоднішній день запропоновані теоретичні доробки та результати прикладного характеру сформували ефективні моделі місцевого самоврядування, що забезпечують сталий розвиток регіонів країн Заходу.

Розвиток ідей децентралізації державного управління ґрунтується на негативних наслідках надмірного втручання держави в процеси економічного розвитку регіонів. В основу теорії децентралізації закладено принципи раціональності колективних рішень та Парето-ефективності.

Перший принцип – принцип раціональності колективних рішень – ґрунтується на твердженні, що в сучасних умовах кожен окремий індивід приймає економічне рішення раціонально, відповідно до своїх інтересів та потенційної корисності. Натомість колективне рішення приймається за результатами узгодження сукупності індивідуальних рішень, є компромісним, а отже, максимально раціональним для значної сукупності індивідуумів.

В основу другого принципу – принципу Парето-ефективності – закладено твердження, що управлінський захід є ефективним, якщо поліпшується стан принаймні одного індивіда, при цьому стан інших не погіршується [1, с. 3].

Кеннет Ерроу, один з представників теорії вибору наголошує: «В умовах капіталістичної демократії існує два основних способи суспільного вибору: голосування, яке зазвичай використовується для прийняття політичних рішень, ринковий механізм, який зазвичай використовується для прийняття економічних рішень» [2].

Децентралізація у класичному вигляді – це система перерозподілу повноважень між державою та регіонами на користь останніх з метою підвищення ефективності використання їх внутрішнього потенціалу, стимулювання розвитку регіональних ініціатив та досягнення чіткого розмежування функцій і повноважень між рівнями управління. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Основними причинами розвитку ідеї децентралізації в Україні, став вибір євроінтеграційного вектору розвитку економіки, що вимагає вищого рівня децентралізації державного управління та надання більших можливостей і свобод органам місцевого самоврядування.

В умовах посилення кризових процесів, що є характерним для розвитку переважної більшості регіонів України, перехід до класичного типу децентралізації є практично неможливим. Тому теоретичною основою розвитку концепції нового державного управління в Україні стала певна її модифікація – теорія керованої децентралізації.

В основу керованої децентралізації в Україні

закладена ініційована урядом перебудова владних повноважень (особливо це стосується розподільчих та перерозподільчих функцій держави). Оскільки для переважної більшості західних країн процеси децентралізації накладалися на розвинені ринкові механізми та розвинену ринкову інституціональну структуру, використання практичного досвіду проведення реформ цих країн є практично неможливим.

Забезпечення результативності державного управління в умовах керованої децентралізації може здійснюватися при наявності ефективної методики оцінювання даного процесу.

Формування методики оцінки результативності державного управління в умовах керованої децентралізації відбувається у два взаємопов'язаних етапи (рис. 1):

- визначення поняття результативності державного управління в умовах керованої децентралізації;

- визначення методики оцінки результативності державного управління в умовах керованої децентралізації.

Високий рівень результативності відображає високий рівень задоволення потреб та очікувань зацікавлених осіб, що, своєю чергою, забезпечує досягнення пріоритетних цілей державного управління.

Визначення поняття результативності пов'язано з виділенням низки критеріїв (K_1 , K_2 , K_3), що відображаються у певних ключових показниках (правильності, ефективності, своєчасності), які повинні регулярно оцінюватися.

Перший етап пов'язаний із визначенням поняття результативності. Існують наступні трактування змісту даного поняття:

- результативність – отримані результати у порівнянні з цілями, співставлення із затраченими для їх виконання ресурсами;

- результативність – визначає дієвість, досягнення, ступінь завершення системою визначеної роботи й реалізації встановлених цілей;

- результативність – вміння робити «правильні» або «потрібні» речі для отримання економічного, соціального чи іншого ефекту.

Під результативністю державного управління кризовими процесами в умовах децентралізації на поточному етапі розуміється створення ефективно діючої системи загальнодержавного та регіонального управління, спроможної сформувати систему ефективних ринкових інструментів та розвинену ринкову інституціональну структуру для забезпечення досягнення кінцевих результатів, адекватних поставленим цілям управління.

Оцінка результативності може включати перелік різних коефіцієнтів, показників які у сукупності забезпечують оцінювання ступеню досягнення поставлених цілей.

Оцінка результативності державного управління кризовими процесами в умовах децентралізації може здійснюватися за таким алгоритмом:

- оцінка поточного стану розвитку регіону та

виявлення функціональних характеристик кризового стану;

- проведення реформування структури економіки регіону (за територіальною, відтворювальною, галузевою та іншими складовими);
- реформування інституціональної структури системи управління на регіональному рівні, шляхом її

спрощення та чіткого перерозподілу управлінських функцій;

- визначення номенклатури показників (індикаторів) оцінювання результативності проведених реформ в усіх основних сферах розвитку регіону;
- моніторинг індикаторів, ієрархічне узгодження результатів та їх аналіз.



Рис. 1. Етапи формування методики оцінки результативності державного управління в умовах керованої децентралізації (складено авторами)

Показники (індикатори) оцінювання результативності проведених реформ повинні охоплювати всі сфери соціально-економічного розвитку регіону і оцінювати їх з позиції впливу на кризові процеси. Вони також повинні визначатися з урахуванням усієї сукупності функціональних і структурних ознак кризи, особливостей та рівня розвитку економіки, типу державного управління, специфіки часу, що дає змогу здійснювати регулярний всебічний і коректний моніторинг їх значень.

З позиції оцінювання результативності проведених реформ вагомим є відстеження впливу управлінських заходів на динаміку основних соціально-економічних показників (позитивна динаміка $\uparrow$, спадна динаміка $\downarrow$). Перелік індикаторів не може бути сталим і повинен постійно доповнюватися та уточнюватися.

Умовно перелік показників (індикаторів) оцінювання результативності проведених реформ можна представити наступним чином:

Динаміка макроекономічних індикаторів:

- узагальнена продуктивність (випуск на одиницю продуктивної потужності) ($\uparrow$);
- темп приросту ВРП, % ($\uparrow$);
- рівень тінізації економіки, % ($\downarrow$).

Динаміка інвестиційних індикаторів:

- рівень інвестування (відношення інвестицій

до ВРП), % ($\uparrow$);

- частка приросту прямих іноземних інвестицій (акціонерний капітал) щодо ВРП, % ($\uparrow$);
- рівень оновлення основних засобів, % ($\uparrow$).

Динаміка інноваційних індикаторів:

- рівень видатків на науково-технічні роботи, % від ВРП ($\uparrow$);
- рівень фінансування інноваційної діяльності, % від ВРП ($\uparrow$);
- питома вага підприємств, що займалися інноваційною діяльністю, у загальній кількості промислових підприємств, % ($\uparrow$);
- питома вага підприємств, що впроваджували інновації, у загальній кількості промислових підприємств, % ($\uparrow$);
- питома вага реалізованої інноваційної продукції у загальному обсязі реалізованої промислової продукції, % ($\uparrow$).

Динаміка фінансових індикаторів:

- рівень дефіциту бюджету, % до ВРП ($\downarrow$);
- рівень тінізації доходів, % до ВРП ($\downarrow$);
- інфляція (ІСЦ), приріст за рік, % ($\downarrow$).

Динаміка індикаторів зовнішньоекономічної діяльності:

- рівень експортної залежності, % до ВРП ($\downarrow$);
- рівень імпоротної залежності, % до ВРП ($\downarrow$);

- коефіцієнт покриття експортом імпорту ($\uparrow$);
- рівень інноваційної продукції у товарному експорті, % ($\uparrow$);
- частка імпорту товарів у внутрішньому споживанні, % ($\downarrow$).

Динаміка соціальних індикаторів:

- рівень тіньової заробітної плати до офіційної ($\downarrow$);
- рівень тіньової зайнятості до загальної зайнятості ($\downarrow$);
- рівень видатків на освіту до ВРП, % ($\uparrow$);
- рівень видатків на охорону здоров'я до ВРП, % ($\uparrow$);
- відношення середньої заробітної плати до прожиткового мінімуму ($\uparrow$);
- питома вага заробітної плати у структурі доходів населення, % ($\uparrow$).

Динаміка демографічних індикаторів:

- очікувана тривалість життя при народженні,

років ($\uparrow$);

- коефіцієнт депопуляції ($\downarrow$);
- загальний коефіцієнт смертності населення (число померлих на 1000 осіб наявного населення), проміле ($\downarrow$);
- демографічне навантаження непрацездатного населення до працездатного (ефективної чисельності платників страхових внесків), % ($\downarrow$).

Динаміка індикаторів енергетичної безпеки:

- енергоємність економіки ($\downarrow$);
- рівень тіньового споживання паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР), % ВРП ($\downarrow$);
- рівень оновлення основних засобів підприємств паливно-енергетичного комплексу, % ($\uparrow$);
- частка домінуючого паливного ресурсу у споживанні ПЕР (природний газ), % ($\downarrow$).

Моніторинг індикаторів оцінювання результативності проведених реформ повинен здійснюватися за таким алгоритмом (рис. 2):

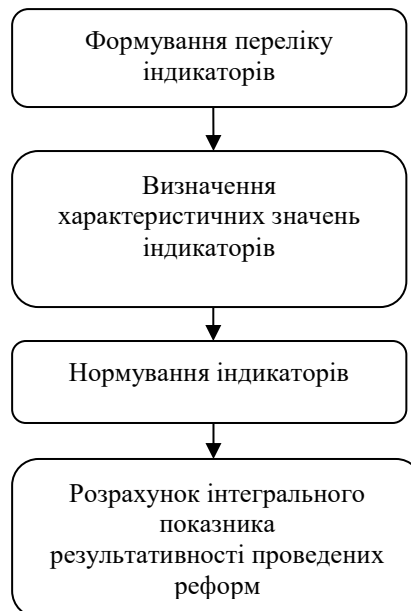


Рис. 2. Алгоритм оцінювання результативності державного управління кризовими процесами в умовах децентралізації (складено авторами)

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Ознакою розвитку економіки України протягом останніх років є впровадження процесу децентралізації в діяльність органів публічної влади та місцевого самоврядування, перехід до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Зазначена тенденція сприяє зростанню відповідальності влади за результати управлінської діяльності, можливості контролю з боку суспільства за наслідками цієї діяльності.

Запропонована методика оцінки результативності державного управління в умовах керованої децентралізації дозволяє визначити наскільки комплекс управлінських заходів запропонованих органами місцевого самоврядування відповідає вимогам регіонального розвитку є ефективним і результативним з позиції досягнення інтересів громади. Подальші дослідження будуть спрямовані у напрямі адаптації запропонованої методики до особливостей соціально-економічного розвитку Закарпатської області.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Олсон, Мансур. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / Мансур Олсон: [пер. с англ. Елены Окорченко]. – М.: ФЭИ, 1995. –174 с.
2. Kenneth, J. Arrow. Social Choice and Individual Values [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/mon/m12-all.pdf>.

3. Касич, А. О. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України / А. О. Касич, А. С. Петрушко // Економіка та суспільство. – 2017. – Випуск 13. – С. 71-77.

4. Kulesza M. Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience. Public Administration Department Faculty of Law and Administration Warsaw University Polan. URL: <http://www.oecd.org/turkey/35674974.pdf>.

5. Данилишин, Б. М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б. М. Данилишин, В. В. Пилипів // Регіональна економіка. – 2016. – № 1. – С. 5-11.

6. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.15 № 856. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF>.

REFERENCES

1. Olson, Mansur (1995). Logika kolektivnyh dejstvij. Obshhestvennye blaga i teoriya grupp [The logic of collective action. Public Goods and Theory of Groups]. Moskva: FJel [in Russian].

2. Kenneth, J. Arrow. Social Choice and Individual Values. Retrived from: <https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/mon/m12-all.pdf> [in English].

3. Kasich, A. O., Petrushko, A. S. (2017). Upravlinnja procesami decentralizacii: zarubizhnij dosvid ta strategichni zavdannja dlja Ukraïni [Managing decentralization processes: foreign experience and strategic tasks for Ukraine]. Ekonomika ta suspil'stvo – Economy and society, 13, 71-77 [in Ukrainian].

4. Kulesza, M. Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience. Public Administration Department Faculty of Law and Administration Warsaw University Poland. Retrived from: <http://www.oecd.org/turkey/35674974.pdf> [in English].

5. Danylyshyn, B. M., Pylypiv, V. V. (2016). Detsentralizatsiia u krainakh Yevropejs'komu Soiuzi: uroky dlia Ukrainy [The decentralization in EU countries: lessons for Ukraine]. Regional'na ekonomika – Regional economy, 1, 5-11 [in Ukrainian].

6. On Approval of the Procedure and Methodology of Monitoring and Evaluation of the Effectiveness of the Implementation of the State Regional Policy. Retrived from: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf [in English].

Черничко Татьяна Владимировна, Кучинка Татьяна Васильевна, Глагола Виктория Андреевна. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КРИЗИСНЫМИ ПРОЦЕССАМИ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Весомыми факторами перехода на новый уровень развития, как отдельных регионов страны, так и национальной экономики в целом является повышение уровня результативности мер государственного управления, внедрение реальных процессов децентрализации. Целью статьи является обоснование критериев и методических подходов к оценке результативности управленческих мероприятий в условиях усиления кризисных процессов в национальной экономике и обоснование путей их оптимизации в условиях децентрализации управленческой деятельности. Используются методы исторического анализа, сравнения и экономического моделирования. Определено, что развитие идей децентрализации государственного управления основывается на негативных последствиях чрезмерного вмешательства государства в процессы экономического развития регионов. В основу теории децентрализации заложены принципы рациональности коллективных решений и Парето-эффективности. Обосновано, что в условиях усиления кризисных процессов, что характерно для развития подавляющего большинства регионов Украины, переход к классическому типу децентрализации практически невозможен. Поэтому теоретической основой развития концепции нового государственного управления в Украине должна стать определенная ее модификация – теория управляемой децентрализации. Научная новизна проведенного исследования заключается в обосновании перечня показателей (индикаторов) оценки результативности проведенных реформ и предложенном авторами алгоритме оценки результативности государственного управления кризисными процессами. Практическое значение полученных результатов обусловлено возможностью использования предложенной методики с целью оптимизации управленческой деятельности на региональном уровне. Сделано вывод, что внедрение процесса децентрализации в деятельность органов публичной власти и местного самоуправления, переход к институтам, основанных на инициативе и ответственности отдельного человека и общества, способствует росту ответственности власти за результаты управленческой деятельности, возможности контроля со стороны общества за результатами этой деятельности. Дальнейшие исследования будут направлены в направлении адаптации предложенной методики к особенностям социально-экономического развития Закарпатской области.

Ключевые слова: децентрализация, управляемая децентрализация, результативность, методика оценки результативности государственного управления в условиях управляемой децентрализации.

Chernychko Tetiana V., Kuchinka Tetiana V., Hlahola Victoria A. METHODOLOGY FOR EVALUATING MECHANISM EFFECTIVENESS OF STATE MANAGEMENT OF CRISIS PROCESSES IN DECENTRALIZATION

A significant factor in the transition to a new level of development of both individual regions of the country, and the national economy as a whole is the increase in the level of effectiveness of public administration measures and the implementation of real decentralization processes. The aim of the article is to substantiate the criteria and methodological approaches to assessing the effectiveness of managerial measures in the face of increasing crisis processes in the national economy and justifying ways to optimize them in the context of decentralized management. The methods of historical analysis, comparison and economic modeling have been applied. It has been determined that the development of ideas of decentralization of public administration is based on the negative consequences of excessive state intervention in the processes of regional economic development. The decentralization theory is based on the principles of rationality of collective decisions and Pareto-efficiency. It has been proved that in conditions of intensification of crisis processes, which is typical for the development of the vast majority of Ukrainian regions, the transition to the classical type of decentralization is almost impossible. Therefore, the theoretical basis for the development of the concept of new public administration in Ukraine should be its certain modification - the theory of controlled decentralization. The scientific novelty of the study is to justify the list of indicators for assessing the effectiveness of the reforms and the authors proposed algorithm for assessing the effectiveness of state management of crisis processes. The practical significance of the results is due to the possibility of using the proposed methodology in order to optimize management activities at the regional level. It has been concluded that the introduction of the decentralization process in the activities of public authorities and local self-government, the transition to institutions based on the initiative and responsibility of the individual and society, contributes to an increase in the responsibility of the authorities for the results of managerial activities, and the possibility of control by the company based on the results of these activities. Further research will be directed towards adapting the proposed methodology to the characteristics of the social and economic development of the region.

Keywords: decentralization, controlled decentralization, effectiveness, methodology for assessing the effectiveness of public administration in a controlled decentralization.

Одержано 06.10.2019 р.