

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351:339.9(477)

ЗАСТОСУВАННЯ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ РЕГІОНУ

Бабець І.Г.

кандидат економічних наук
докторант Національного інституту стратегічних досліджень

Annotation

Conceptual principles of preparation and conducting of expert estimation of efficiency of public administration of international co-operation at regional level are grounded. Aims and parameters of expert estimation are determined; the structure of questionnaire for survey is measured.

Анотація

Обґрунтовано концептуальні засади підготовки і проведення експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні. Визначено цілі та параметри експертного оцінювання, розроблено структуру анкети для опитування.

Ключові слова

Державне управління, експертне оцінювання, експерт, міжнародне співробітництво

І. Вступ

В Україні відсутня універсальна методика оцінювання державних проектів і програм, оскільки існують певні особливості їх реалізації та визначення ефективності, зумовлені специфікою сфери регулювання та окресленими в документі цілями. Крім того, у державних програмах, що стосуються міжнародного співробітництва на регіональному рівні, не передбачені критерії та методи оцінювання ефективності їх реалізації. Наприклад, у результаті запровадження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 рр. очікується, зокрема, активізація зовнішньоекономічної діяльності регіонів, розбудова інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон; розвиток євро регіонів; активізація роботи за участю українських суб'єктів транскордонного співробітництва в діяльності міжнародних організацій з питань міжрегіонального співробітництва; створення інформаційної мережі з питань транскордонного співробітництва [1]. Проте в цій Програмі не передбачені заходи з моніторингу її реалізації, не визначені критерії та індикатори її ефективності.

В іншому документі – Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. – для оцінювання ефективності розвитку транскордонного, у тому числі євро регіонального співробітництва, передбачено ряд показників (наприклад, участь держави у фінансуванні прикордонного та транскордонного співробітництва; обсяг зовнішньої торгівлі, у тому числі з країнами – членами ЄС, СНД) [2]. Разом з тим істотним недоліком, на нашу думку, є відсутність цифрових граничних значень індикаторів, не передбачено оцінювання цього документа з погляду досягнення поставлених цілей відповідно до пріоритетних напрямів.

Отже, поряд з кількісним оцінюванням, яке, на наш погляд, є неповним, не здійснюється якісне оцінювання державних проектів і програм, спрямованих на підтримку міжнародного міжрегіонального співробітництва, що дало б змогу зробити висновки про ефективність державного управління в цій сфері. Тому для вирішення цієї проблеми доцільно застосовувати експертне оцінювання, яке дасть можливість на основі виявлення і зіставлення думок експертів оцінити ефективність державного управління міжнародного співробітництва на регіональному рівні.

У науковій літературі велику увагу приділяють вивченню проблем регіонального розвитку й аналізу функціонування системи управління соціально-економічними процесами в регіонах. Вітчизняні вчені оцінюють ефективність системи регіонального управління економічними процесами і механізмів функціонування територіальних органів влади [3, с. 20–49], досліджують проблеми формування і реалізації державної регуляторної політики та визначають напрями підвищення її якісних характеристик [4, с. 216–217], пропонуються заходи з удосконалення інституційного забезпечення процесу здійснення проектно-програмних оцінювань центральними органами державної влади [5]. У працях зарубіжних науковців досліджу-

ються особливості запровадження в постсоціалістичних країнах методики оцінювання державної політики і програм [6], розробляються організаційно-методичні основи та прикладні підходи до державної комплексної експертизи цільових програм, інвестиційних та інноваційних проектів [7] та наводиться методика систематичного соціально-економічного дослідження з метою оцінювання та одержання інформації про якість публічних програм міжрегіонального співробітництва в країнах ЄС, яка поєднує статистичні методи аналізу з інтерактивними [8, с. 99].

Незважаючи на досить повне висвітлення у наукових публікаціях проблем реалізації державних проектів і програм та методичних підходів до оцінювання ефективності державної політики, недостатньо уваги, на нашу думку, приділяється розробці концептуальних засад щодо застосування методів експертного оцінювання у сфері державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в розробці методичних підходів до проведення експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні. Відповідно, визначимо завдання дослідження: проаналізувати існуючі підходи до оцінювання ефективності державних проектів і програм; обґрунтувати концептуальні засади підготовки і проведення експертного оцінювання; визначити цілі та параметри експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні.

III. Результати

Одним з підходів до оцінювання процесів, що характеризуються специфічною індивідуальністю та складністю прогнозування, є застосування експертного опитування, яке базується на узагальненні думки висококваліфікованих спеціалістів у певній галузі. У сфері державного управління застосування такого методу оцінювання зумовлене неможливістю повною мірою виміряти ефективність державних програм лише за допомогою статистичних розрахунків.

На початковому етапі організації експертного опитування з метою оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом регіону важливо правильно сформувати групу експертів, кількості і якісний склад якої забезпечить одержання достовірних результатів. Згідно зі статистичним підходом, який викладено російськими вченими у [9], необхідна і достатня кількість експертів для проведення якісної експертизи, яка визначається за формулою:

$$N = \frac{t_{\alpha}^2}{\varepsilon_1}$$

де t_{α} – показник достовірності для заданої довірчої ймовірності одержаного результату; ε_1 – гранично допустима похибка, виражена як частка середнього квадратичного відхилення (δ): $\varepsilon_1 = \frac{\varepsilon}{\delta}$, де ε – абсолютна похибка.

Якщо прийняти $\varepsilon_1 = 0,5$ при довірчій ймовірності $\alpha = 0,85$, то необхідна кількість експертів дорівнює 7, що є найпоширенішим випадком [9, с. 8]. Таким чином, розрахункова кількість експертів є нижньою межею, яка забезпечує отримання достовірних результатів експертного оцінювання, а збільшення цієї кількості дасть змогу зменшити похибку достовірності оцінювання. З іншого боку, збільшення кількості експертів подовжує тривалість проведення експертного опитування, збільшує обсяги фінансування дослідження, ускладнює узгодження думок експертів та формування колективного рішення. Загалом, вважається, що достатній обсяг цільової вибірки становить 15–50 осіб, проте на результаті експертного оцінювання впливає не лише кількість залучених експертів, а і якісний склад експертної групи (фаховий рівень, досвід роботи у відповідній сфері, відповідність посади характеру та рівню проблеми).

У формуванні думок респондентів чималу роль відіграє їхнє місце роботи, вид зайнятості, тому для об'єктивного оцінювання необхідно проводити опитування респондентів таких категорій: працівники органів державної виконавчої влади (обласних і районних державних адміністрацій); працівники органів місцевого самоврядування (обласних, міських, районних, сільських та селищних рад і відповідних виконкомів); керівники державних підприємств; представники приватних підприємств [3, с. 21]. Зазначимо, що, коли йдеться про оцінювання якості державного управління в певній сфері, залучення працівників органів державної влади поряд з перевагами (досить високий рівень компетентності, безпосередня участь у процесі державного управління) має й такі недоліки, як упередженість експерта та його незацікавленість у виборі відповідного варіанта відповіді. На наш погляд, доцільно враховувати й думку представників громадських організацій, які безпосередньо займаються підтримкою реалізації міжнародних проектів на регіональному рівні (наприклад, проектів транскордонного співробітництва). Погодимось з Л. Усаченко, що громадсько-професійна експертиза є ефективною, ніж громадська, оскільки кращі фахівці та найактивніші представники громадськості працюють разом над вирішенням спільних завдань і проблем [10].

При проведенні експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом регіону пропо-

Держава та регіони

нуємо застосувати метод екстремальних груп, принцип якого розроблений В. Покладом [11, с. 20] і полягає у підборі двох приблизно рівних за кількісним та якісним складом груп фахівців, статус яких є протилежним, що дасть змогу підвищити рівень об'єктивності оцінювання. Для проведення нашого дослідження доцільно сформувати одну групу з представників органів державної влади, які безпосередньо беруть участь у формуванні і реалізації державної регіональної політики, а другу – з представників громадських організацій, підприємств і науково-дослідних установ, які розробляють та реалізують проекти міжнародного співробітництва і відчувають у процесі діяльності недовіку інституціонального забезпечення цієї сфери.

Застосування вищевказаного підходу дещо ускладнює завдання з формування анкети, оскільки необхідно розробити такі питання, які б максимально охоплювали сфери діяльності цих двох груп експертів і дали б можливість сформулювати незалежний експертний висновок. Структура анкети повинна включати питання про характеристики управлінських рішень та проблеми державного управління на загальнодержавному і регіональному рівнях та на рівні реалізації проектів міжнародного (трансграничного) співробітництва. Відповідно, в анкеті необхідно передбачити такі блоки питань: нормативно-правовий, інституційний, проектний (див. рис.).

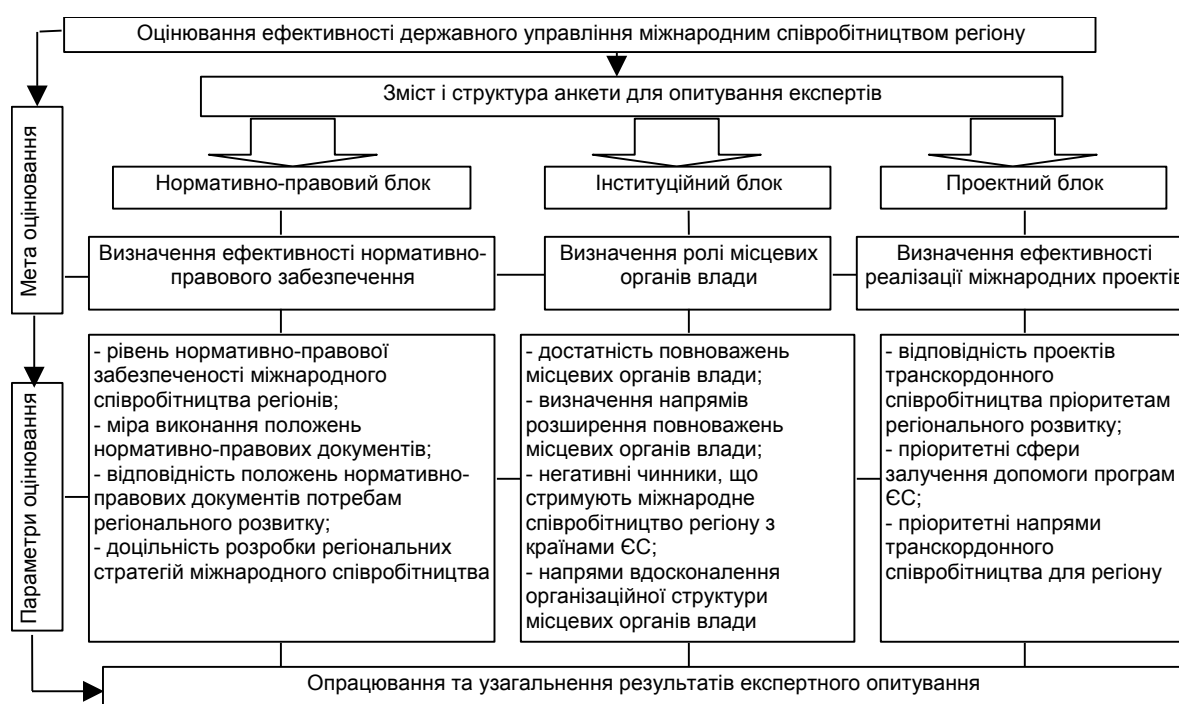


Рис. Концептуальна схема експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні

Для одержання достовірних результатів експертного опитування при формулюванні питань анкети необхідно дотримуватися загальноприйнятих правил: однозначність трактування та вираження відповіді на кожне питання у вигляді кількісної оцінки. Крім того, щоб уникнути нав'язування експерту певних відповідей, доцільно поєднати закриті питання з відкритими, що дасть йому змогу вказати власну альтернативу. На достовірність результатів експертизи також впливає рівень деталізації проблеми: чим він більший, тим вищий рівень узгодженості експертних оцінок. Так, міра виконання положень існуючих нормативно-правових актів у сфері регулювання міжнародної співпраці на регіональному рівні може оцінюватися як

високий, середній, низький. Проте з метою одержання більш точної оцінки доцільно застосувати таку шкалу: +2 – цілком позитивна оцінка (дуже добре); +1 – скоріше позитивна оцінка (добре); 0 – частково позитивна оцінка (задовільно); -1 – скоріше негативна оцінка (погано); -2 – цілком негативна оцінка (дуже погано). Більш детальна оцінка якості існуючого нормативно-правового забезпечення міжнародної співпраці може бути одержана за допомогою питань, які стосуються кожного окремого державного документа в цій сфері.

Поряд з питаннями для оцінювання стану інституційного забезпечення міжнародного співробітництва регіону в анкеті необхідно передбачити питання, що дадуть змогу

визначити доцільність інституційних змін на регіональному рівні та їх вплив на ефективність державного управління в цій сфері. У цьому випадку поєднується кількісний і якісний аналіз можливих подій, тому доцільно застосувати методіку одержання експертної інформації у форматі нечітких множин, яка розроблена російськими дослідниками [12].

Наприклад, для відповіді на питання “Як вплине на ефективність державного управління міжнародним співробітництвом регіону надання місцевим органам влади повноважень з розробки Регіональної стратегії міжнародного співробітництва?” можна передбачити такі варіанти відповіді: “знизиться істотно”, “знизиться неістотно”, “не зміниться”, “збільшиться неістотно”, “збільшиться істотно”. Згідно з вищевказаною методикою, експерт може вказати відповідь “збільшиться неістотно”, але в кожного експерта є власне трактування цієї відповіді, тому необхідно визначити це поняття кількісно. Для цього експерту пропонують подати декілька оцінок, що відповідають його розумінню обраної відповіді і знаходяться в множині $\{-75\%, -50\%, -25\%, 0, 25\%, 50\%, 75\%\}$. Так, якщо на думку експерта неістотне підвищення ефективності державного управління міжнародним співробітництвом регіону становить 25% або 50%, то він повинен обрати оцінки “25%” і “50%”, при цьому вказати для кожної оцінки рівень впевненості у настанні події (від 0 до 1).

В анкету для експертного опитування необхідно також включити питання, які дадуть можливість визначити міру важливості проблем або сформулювати необхідність прийняття певного рішення. Зокрема, експертам пропонують оцінити вплив негативних факторів, що стримують міжнародне співробітництво з країнами ЄС на регіональному рівні, за п'ятибальною шкалою згідно з таким принципом: 1 – незначний вплив фактора ... 5 – значний вплив фактора. Цей підхід доцільно застосувати й для визначення пріоритетних сфер реалізації проектів міжнародного співробітництва на регіональному рівні та оцінювання впливу чинників, що зумовлюють низький рівень наукоємності проектів транскордонного співробітництва.

IV. Висновки

Доцільність застосування експертних методів оцінювання для визначення ефективності механізму державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні зумовлена відсутністю затвердженої на урядовому рівні методики оцінювання державних проектів і програм у цій сфері, а також неможливістю використання лише статистичних методів аналізу для оцінювання і прогнозування результатів запровадження управлінських рішень внаслідок їх специфічної індивідуальності. Достовірність результатів експертного оцінювання ефективності державного управління

міжнародним співробітництвом регіону забезпечується: 1) оптимальним якісним складом експертної групи, яка включає представників державних органів влади, місцевого самоврядування, громадських організацій; 2) структурою анкети, що передбачає питання з оцінювання інституціональної складової міжнародного співробітництва регіону на загальнодержавному і регіональному рівнях та на рівні проектів транскордонного співробітництва; 3) застосуванням у проведенні опитування та опрацюванні результатів математичної теорії нечітких множин. Напрями подальших досліджень пов'язані із застосуванням розроблених підходів у проведенні експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом в областях України.

Література

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки” від 27.12.2006 р. № 1819 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guon.kiev.ua>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні : монографія / [Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов, А.О. Дегтяр та ін.] ; за заг. ред. Г.І. Мостового. – Х. : Магістр, 2004. – 208 с.
4. Кравцова Т.М. Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності: організаційно-правові засади реалізації : монографія / Т.М. Кравцова / [за заг. ред. О.М. Бандурки]. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 266 с.
5. Петренко П. Рахункова палата України: нові виклики і проблеми державного фінансового контролю [Електронний ресурс] / П. Петренко // Голос України. – 2008. – 14.03. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1067444>.
6. Беляев А. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики [Электронный ресурс] / А. Беляев, Д. Цыганков ; Институт оценки программ и политик. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_389.html.
7. Волков В.И. Методологическое обеспечение комплексной государственной экспертизы целевых программ и инвестиционно-инновационных проектов : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 [Электронный ресурс] / В.И. Волков. – Москва, 2004. –

- 391 с. – Режим доступа: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/186718.html>.
8. Olejniczak Karol. Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniokresowych INTERREG III / K. Olejniczak. – Warszawa : Wydawnictwo naukowe Scholar, 2008. – 225 p.
 9. Методы организации экспертизы и обработки экспертных оценок в менеджменте: учебно-методическое пособие / [В.Н. Эйтингон, М.А. Кравец, Н.П. Панкратова, В.В. Давнис]. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 2004. – 44 с.
 10. Усаченко Л.М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю [Електронний ресурс] / Л.М. Усаченко. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/17.pdf>.
 11. Поклад В.І. Експертні опитування в кримінологічних дослідженнях : навч.-метод. посіб. / В.І. Поклад. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2007. – 48 с.
 12. Баранов Л.Т. Нечеткие множества в экспертном опросе / Л.Т. Баранов, А.И. Птушкин, А.В. Трудов // Социология: методология, методы, математические модели. – 2004. – № 19. – С. 142–157.

УДК 353.1:338.24

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ (НА ПРИКЛАДІ ДОНЕЦЬКОГО РЕГІОНУ)

Бородіна О.А.

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The modern being and ways of perfection of government control of regional development is considered in the example of the Donetsk region. The process of introduction and consequences of implementation of priority directions of Agreement is analysed in relation to development of the Donetsk area by the state on this time.

Анотація

Розглянуто сучасний стан і шляхи вдосконалення державного регулювання регіонального розвитку на прикладі Донецького регіону. Проаналізовано процес впровадження та наслідки виконання пріоритетних напрямів Угоди щодо розвитку Донецької області станом на сьогодні.

Ключові слова

Державне регулювання, регіональний розвиток, Стратегія регіонального розвитку, Угода щодо регіонального розвитку.

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку Української держави необхідність ефективної державної регіональної політики є очевидною. Європейський вектор розвитку України пропонує нові підходи до формування цілей, пріоритетів і механізмів реалізації регіональної політики. При прагненні України до членства в Європейському Союзі (ЄС) нагальними стають проблеми підвищення конкурентоспроможності регіонів в умовах відкритості економіки, здатності центральних та місцевих органів влади до здійснення регіональної політики європейського типу. Тому необхідно розробити регіональну політику на засадах демократії та національної єдності, орієнтовану на підвищення економічних і соціальних стандартів життя для кожного громадянина.

Вагомий внесок у розробку методологічних основ ефективного державного регулювання регіонального розвитку зробили провідні вітчизняні науковці, зокрема М. Долішній, І. Крючкова, С. Мельник, Б. Данилишин, Б. Квасюк, М. Козорі, Е. Лібанова, О. Оболенський, Я. Олійник, Д. Стеченко, Л. Зайцева, О. Каховська та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сучасний стан державного регулювання регіонального розвитку на прикладі Донецької області та запропонувати шляхи його вдосконалення.

III. Результати

За останні роки в Україні напрацьовано значну законодавчу базу, яка забезпечує правові засади державного регулювання та стимулювання регіонального розвитку. Основу цієї бази становить Концепція державної регіональної політики, схвалена Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341 [3]. Вперше за роки незалежності України на державному рівні були визначені основні засади державної регіональної політики на довгостроковий період.

Важливим кроком для подальшого розвитку регіонів стало прийняття Верховною Радою Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” [1] від 08.09.2005 р., який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації регіональної політики.

На виконання вказаного Закону Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” від 21.07.2006 р. [4]. Ухвалення такого документа є надзвичайно важливим етапом удосконалення організаційно-правового забезпечення держа-