

УДК 352:336.14]:005.336.1

**Віктор Комаровський**

*доцент кафедри глобалістики, європейської інтеграції та національної безпеки  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.т.н., доцент  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-8778-5223>*

**Іван Комаровський**

*аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5750-5374>*

**Володимир Яценко**

*докторант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3845-0405>*

## ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ

Питання місцевого економічного розвитку розглядається з точки зору наявних передумов. Запропоновано визначення та дана оцінка основних факторів впливу на процеси місцевого економічного розвитку. Пропонується розглядати питання місцевого розвитку в рамках концепції «точки зростання», як осередку розвитку. Виходячи із публічного характеру управління місцевим розвитком, в статті визначено його передумови на базі проведеного дослідження. Вирішення завдання щодо оцінки ефективності управління місцевим економічним розвитком, розглядається як оцінка спроможності адаптації до нового стану зовнішнього середовища.

Управління місцевим економічним розвитком, як і будь який вид діяльності, вимагає своєї конкретної та досконалої оцінки відповідно до визначення поняття «оцінка ефективності». Це потребує проведення теоретичних досліджень щодо осмислення поняття «ефективності роботи органів місцевого самоврядування щодо місцевого економічного розвитку» й загалом управління, як сфери суспільної діяльності.

**Ключові слова:** місцевий розвиток, ефективність державного управління, індикатори оцінки ефективності управління «точка зростання», механізми публічного управління.

**Viktor Komarovsky**

*Associate Professor of Global Studies, European Integration and National Security  
Management Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine,  
PhD in Technical sciences, Docent  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-8778-5223>*

**Ivan Komarovskiy**

*PhD student of Public Administration and Regional Studies Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5750-5374>*

**Volodymyr Yatsenko**

*Doctoral student of Humanitarian and Social-Political Sciences Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3845-0405>*

## **EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN THE PROCESS OF LOCAL DEVELOPMENT**

The concept of «local economic development» (hereinafter – LED), today is a major basis for any strategies, programs and local development plans in the leading countries of the world. As for Ukraine, despite a number of programs designed to introduce the LED concept in local government current practice, the unified state policy in this regard has not been made. Primarily, this is because the concept of LED in Ukrainian management practices has not yet got its final definition.

According to the results the assessment of the concept of LED in Ukraine, this approach has not met the necessary support. First of all, this may be due to the lack of domestic developments of scientific, methodological rationale of LED applications in which clearly defined the conditions of participation and cooperation of the executive authorities and local governments with business, taking into account public opinion. Thus, the issue of preconditions definition of LED concept is important and such that will offer in the future directions of its practical implementation in the implementation of development programs.

The key factor that determines the possibility of implementing the concept and direction of LED is the economic environment of the region. At shaping it, in addition to public, private and civil sectors, and social processes that have developed locally significant role played by presence of resources and level of influence factors.

In accordance with the above, the purpose of the article is to identify and study the preconditions of public administration for LED programs.

The proposal to lay the LED concept as the basis for local development programs assumes a combination of functional and situational origins, combining into a single management interface management cycle, and the objects and subjects of governance - into an integrated flexible organizational structure. This approach takes into account the possibility of changes in conditions management system, ensuring its flexible response to changing conditions by switching to alternatives. It assumes a systematic review of the organizational structure consisting of differentiated and interdependent set of actions needed to achieve the goals and establish what part of the single cycle of management may be performed by private companies, and which - by public authorities.

**Key words:** local economic development, «points of growth», mechanisms of public administration.

**Постановка проблеми.** Застосування концепції місцевого розвитку орієнтує органи публічного управління на одночасне урахування як глобального, так і загальнонаціонального контексту, приймати до уваги можливий вплив регіональних або місцевих чинників. Такий підхід до реалізації програм місцевого розвитку в Україні ще не отримав необхідної підтримки. Перш за все, слід відзначити брак вітчизняних розробок з наукового та методологічного обґрунтування програм місцевого розвитку. Необхідно не тільки чітко визначити умови налагодження співробітництва органів публічного управління з бізнесом, але і передумови застосування концепції МЕР з урахування існуючого контексту. Це дозволить у подальшому запропонувати шляхи практичного впровадження розроблених програм та запропонувати критерії їх оцінки з точки зору забезпечення соціального ефекту.

Взагалі, місцевий розвиток представляє процес, від якого виграє вся місцева громада. Для цього, конкуруючи з іншими регіонами, місцеві органи публічного управління повинні

визначити свої, унікальні умови для розвитку. До цих умов, крім таких класичних складових, як створення нових підприємств, залучення інвестиції та розвиток місцевої інфраструктури, обов'язково слід включити вирішення низки проблем, що відносяться до соціальної сфери. Такий підхід дозволить досягнути кінцевої мети реалізації програм місцевого розвитку, результатом яких в першу чергу повинно стати передусім покращення та підвищення рівня життя місцевої громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розробки теорій та моделей публічного управління місцевим розвитком розглянуто в низці робіт [1–3]. Встановлено, що важливою та обов'язковою передумовою постановки програм місцевого розвитку є визначення їх економічного підґрунтя. Органам публічного управління необхідно визначити існування та концентрацію матеріальних ресурсів, використання яких дозволить створити сприятливі умови спочатку для економічного, а потім і для соціального розвитку громади. Для цього необхідно: «...ідентифікувати потреби та можливості для економічного розвитку, вирішивши, що можна і потрібно зробити, щоб поліпшити економічне становище громади, а потім представити це в рамках узгоджених економічних цілей і завдань». [12, с. 5]. Практична реалізація такого підходу повинна базуватися на «... розширенні, інтенсифікації і регулюванні процесу використання місцевих ресурсів; визначення нових або розширення існуючих ринків, зміну або корегування правил економічної діяльності» тощо. [6, с. 14].

Загальноприйнятими теоретичними підґрунтями постановки програм місцевого розвитку є теорія «полюсів зростання і центрів розвитку» Ф. Перру, яку пізніше розвинув В. Крісталлер [1]. В її основі лежить уявлення, що центри і ареали економічного простору, де розташовуються підприємства, що вже залучені до глобального ринку, стають полюсами тяжіння чинників виробництва, оскільки забезпечують найбільш ефективне їх використання. Це веде до подальшої концентрації виробництва і формування у підсумку полюсів економічного зростання території, наявність яких дозволить задовольнити соціальні потреби місцевої громади.

Ключовим чинником, який визначає можливість та напрями реалізації програм з місцевого розвитку, крім вже існуючих економічних або соціальних факторів, є формування самої концепції «полюса зростання», як кінцевої мети представлення регіону в оточуючому середовищі. Таке формування «полюса зростання» можливо тільки з застосуванням відповідних механізмів публічного управління. В свою чергу, це обумовлює необхідність дослідження:

- основних факторів, що визначають рівень впливу системи публічного управління на процеси місцевого розвитку;
- особливостей застосування концепції «полюса зростання»;
- вимог до формування структури системи публічного управління програми з розвитку, необхідної для їх ефективного управління, моніторингу та оцінки.

При цьому слід зробити спеціальний наголос на тому, що публічне управління процесом з розвитку вимагає визначення критеріїв оцінки ефективності як самого процесу, так і отриманих результатів. Для цього, в якості основної мети органів публічного управління слід прийняти умову забезпечення соціальних потреб громади з одночасною оптимізацією витрат та відповідальністю перед громадою.

Застосування запропонованого підходу при постановці програм місцевого розвитку пов'язано з необхідністю вирішення таких проблем, як:

- система оцінювання ефективності діяльності органів публічного управління має стати інструментом підвищення рівня життя населення, підвищення ефективності та збільшення відповідальності органів влади;
- запровадження системи ефективності вимагатиме обов'язкове вивчення громадської думки, як остаточного критерію оцінки;
- кінцевими результатами, очікуваними від реалізації програми місцевого розвитку мають стати підвищення мотивації органів публічного управління до

ефективного управління територіями, створення умов для конкуренції та підтримки громадських ініціатив.

Таким чином, кінцева ефективність процесу місцевого розвитку залежить не тільки від існуючих ресурсів, кількості підприємств або їх інтеграції до зовнішнього ринку. В першу чергу слід наголосити на спроможності органів публічного управління поставити відповідні програми з розвитку, залучити до їх виконання не тільки представників бізнесу, але і місцевої громади, забезпечити при цьому необхідний рівень ефективної управлінської діяльності.

**Метою статті** є визначення підходів до проведення оцінки та встановлення критеріїв ефективності діяльності органів публічного управління по постановці та реалізації програм місцевого розвитку, з забезпеченням при цьому пріоритетів соціальної сфери.

**Виклад основного матеріалу.** Звичайно оцінка щодо ефективності програм місцевого розвитку (далі – ПМР), ґрунтується на спроможності території залучати зовнішні ресурси, включно іноземні інвестиції. Такий підхід відповідає концепції «місцевого економічного розвитку». Його поєднання з концепцією «полюса зростання» дозволяє в умовах дефіциту ресурсів забезпечити їх концентрацію в місцях, де вже існують сприятливі умови в першу чергу для економічного розвитку. Існує певна методологія постановки відповідних програм.

Але постановка ПМР, метою якої є досягнення певного рівня соціального захисту місцевої громади є значно ширшим завданням. За ним, ініціатива та розробка відповідного плану дій має належати суб'єктові, який уповноважений приймати остаточні рішення, тобто органам публічного управління. Структурна схема алгоритму ПМР представлена на рис. 1.

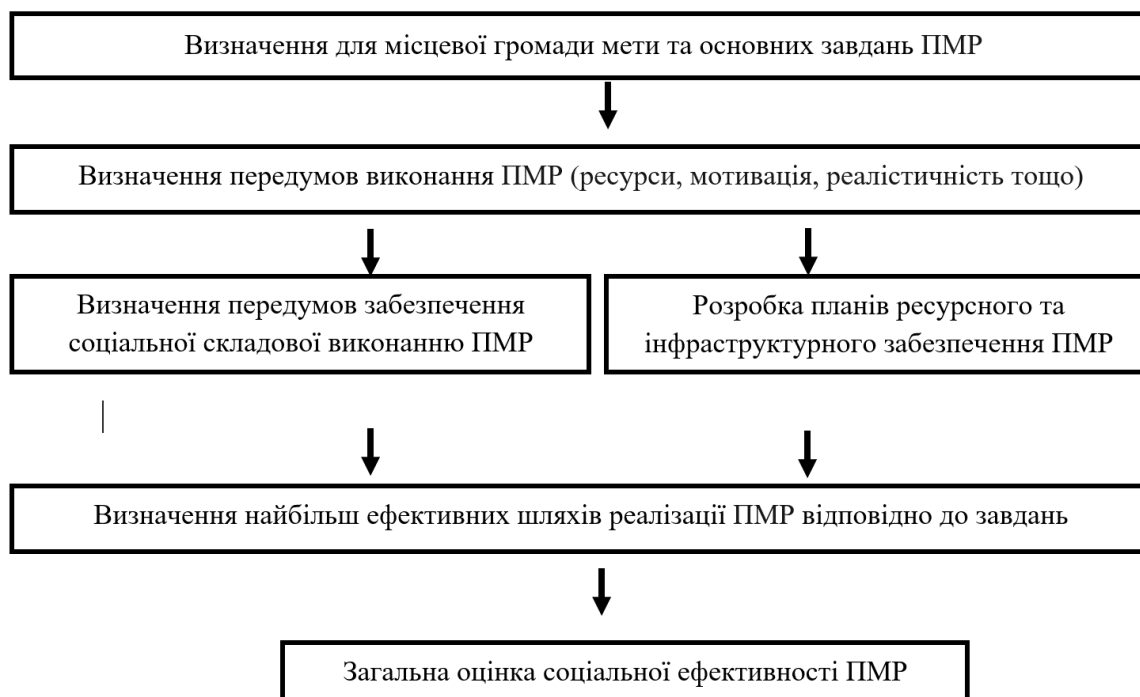


Рисунок 1. Алгоритм ініціювання та виконання ПМР

Передумовою ПМР є прийняття тези, що добробут і підвищення якості життя громади загалом забезпечується економічним сектором та ефективною діяльністю органів публічного управління. Тому ПМР, як об'єкт управління, вимагає застосування відповідних форм і методів публічного управління, які в свою чергу визначаються:

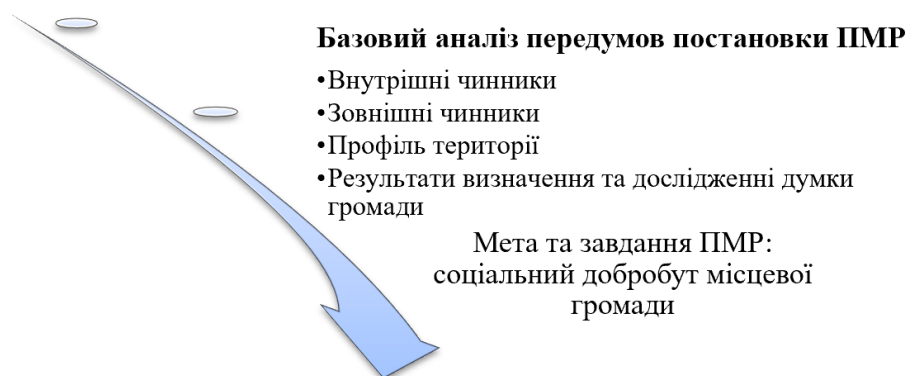
- наявністю кінцевої мети ПМР, яка відповідає реальним можливостям з розвитку за умов збігу цілей суб'єкта управління з завданнями, що покладені на об'єкти управління;

- адаптивністю, як здатність ПМР пристосовуватися до умов і факторів впливу зовнішнього середовища і за принципом зворотного зв'язку реагувати так, щоб забезпечити не лише виконання поточних завдань, але і досягнення запланованого рівня соціального розвитку;
- відповідністю об'єктивним умовам і факторам суспільного життя місцевої громади.

Пропозиція щодо постановки ПМР припускає системний розгляд і встановлення того, які завдання та яка частина єдиного циклу управління буде виконуватися місцевими органами публічного управління, а до виконання яких можуть бути залучені представники бізнесу та громади, рис. 2.

### Передумови ініціювання програми МЕР:

поточний стан, ресурс, вплив зовнішнього середовища, питання управління та реалістичність



Виконання програми МЕР та її моніторинг

Рисунок 2. Послідовність процесу ініціювання та планування МЕР

Відповідно до рисунку 2, всі інші плани та програми розвитку носять підпорядкований характер та повинні узгоджуватися за цілями й етапами реалізації ПМР.

Можливий підхід до побудови ефективної системи публічного управління ПМР повинен ґрунтуватися на основі «балансу інтересів». Це визначає, що діяльність органів публічного управління повинна бути спрямована на задоволення очікувань всіх індивідуумів і груп, які є в місцевих громадах. Ефективність управління при цьому вимірюється рівнем балансу інтересів усіх зацікавлених в результатах ПМР.

Загалом, ефективність управління ПМР характеризує ступінь адаптації до нового стану соціального середовища і має базуватися на ефективній роботі та здатності органів публічного управління до адаптації вимог навколишнього середовища.

З методологічної точки зору оцінка ефективності ПМР має ґрунтуватися на певних критеріях, за якими визначатиметься ефективність зазначеної системи. Але при цьому виникає проблема не щодо розуміння ефективності системи органів публічного управління, яку можна оцінити шляхом порівняння отриманих позитивних соціальних результатів та витрат на їх досягнення, а у визначенні розмірів складових формули ефективності – позитивних для місцевої громади соціальних результатів та витрат.

Розглядаючи питання ефективності ПМР, в більшості робіт в першу чергу зупиняються на понятті суспільного добробуту, як довготривалій цілі розвитку з метою задоволення потреб.

Економісти найчастіше для визначення суті задоволення потреб користуються економічним підходом корисності. В найпоширенішому (утилітарному) розумінні корисність визначається як рівень задоволення щодо якогось стану речей.

Його характеризує функція корисності

$$u_i = (x_i, G),$$

де:  $x_i$  показує споживання приватних благ (індивідуалізовані),

$G$  – споживання публічних благ (з визначення ідентичні для всіх споживачів).

У свою чергу, для характеристики добробуту суспільства в теорії економіки використовується функція суспільного добробуту Бергсона - Самюельсона

$$W(x_1, \dots, x_k, G),$$

яка виконує загальну умову, що, якщо для кожного споживача від 1 до  $k$  якийсь варіант споживання краще задовольняє потреби, ніж інший варіант, то також  $W$  для кориснішого варіанту буде більшим від менш корисного  $W$  варіанту.

Проте, загальне визначення функції Бергсона-Самюельсона не пояснює, як вплине на добробут суспільства така зміна, яка, насправді, покращує ситуацію одних споживачів і одночасно погіршує ситуацію інших (що відноситься до величезної більшості реальних ситуацій по МЕР). Тому, економісти роблять різноманітні припущення, які виражені в різних детальних формах загальної функції суспільного добробуту Бергсона-Самюельсона. Три з них є особливо важливими.

1. Утилітарна функція Бентама припускає, що суспільний добробут зростає, якщо сумарний ріст корисності відмічений споживачами, що виграють, є більшим від сумарного спаду корисності відміченого споживачами, що втрачають. Однак, критики цього підходу говорять, що він повністю оминає значення розшарування між рівнем задоволення потреб окремих людей, і якщо тільки багаті збагачуються швидше, ніж збіднюються бідні, то добробут, який виражений функцією Бентама, здається таким, що зростає.

2. У відповідь на вищезазначену критику, функція Равлса припускає, що суспільний добробут рівнозначний з добробутом споживача, у якого справи йдуть найгірше. Покращення ситуації тих, які вже тепер користають з високого рівня задоволення потреб, немає великого значення для покращення добробуту суспільства.

Критики цього підходу підкреслюють антимотиваційне значення такого розуміння добробуту.

3. У свою чергу, елітарна функція Ніцше припускає, що мірою суспільного добробуту є рівень добробуту споживача, який відмітить найвищу корисність. Суспільний добробут можна збільшити шляхом покращення ситуації того, у кого справи йдуть найкраще, а еліта тягне за собою решту суспільства.

Але справа в тому, що сучасна економіка визначає суспільний добробут як можливість задоволення суспільством своїх потреб (інакше: максимізацію корисності, з якої користають люди). І хоч серед людських потреб економіка бачить не тільки ті, які задовольняються через ринок, але також ті, що задовольняються поза ринком, то, коли доходить до оцінки, якими є насправді потреби суспільства, для економіки основним методом залишається спостереження за готовністю споживачів заплатити за визначені товари та послуги на ринку;

З точки зору практики, представника органу публічного управління, який управляє виконанням ПМР, усі ці три підходи - економічний, політологічний та соціальний - вимагають інтеграції у один практичний підхід. При цьому, саму ефективність можна трактувати як сукупну «користь», виміряну відносним способом. Якщо користь є, значить, є і ефект, якщо користі ніякої, то і ефект «нульовий».

Такий підхід передбачає зосередження уваги на кінцевих результатах ПМР та їх впливу на рівень життя місцевої громаді.

Для реальної оцінки відповідності результатів ПМР очікуванням громадян, необхідно проводити аналіз, визначаючи, чому отримані результати є гірше очікуваних, або навпаки, вони перевищують встановлені нормативи. Для цього можна запропонувати низку методів, які можуть бути корисними при аналізі результативності органів публічного управління:

- «мінімізація витрат ресурсів та управлінської енергії» – розглядається як скорочення видатків на реалізацію ПМР при випереджальному темпі зростання соціального ефекту управління порівняно з ресурсними витратами на його функціонування;
- оптимальні («найбільш сприятливі») строки досягнення мети ПМР, як умову ефективності управлінських рішень;
- урахування зовнішніх і внутрішніх обставин, за якими здійснюється управління ПМР, особливостей місцевих громад, їх спільних інтересів.

Взагалі, є різні підходи до визначення поняття та проведення оцінки ефективності МЕР, табл. 1.

Таблиця 1.

**Визначення поняття ефективності**

	Вид ефективності	Зміст поняття
1	Ефективність з погляду необхідності	Логічний критерій ефективності, або перевірка здоровим глуздом. Потрібно відповісти на питання : «а що це дає?».
2	Ефективність з погляду виконання плану	Критерій «відношення = «факт/план», Оцінювання методами статистики. Коли відбувається перевищення плану, то це оцінюється як позитив.
3	Цільова виконавська ефективність	Ефективність цілепокладання - правильність вибору і постановки цілей, а також аналіз якості і ступеня досягнення поставлених цілей і завдань).
4	Соціальна ефективність	Рівноправ'я, працевлаштування, боротьба з бідністю, гарантії доступу до освіти і послуг з охорони здоров'я , територіальна симетрія (економічний, фінансовий аспекти, розподіл виробничих потужностей, інфраструктура міст та на селі).
5	Політична ефективність	Пов'язана з вертикаллю влади, розподілом владних повноважень, легітимністю, рівнем демократизації суспільства.
6	Економічна ефективність	Кількісні показники виробництва і ступінь відкритості економіки та свободи підприємництва і торгівлі.
7	Системна ефективність	залежить, від раціонально організованого управління програми МЕР, тобто від складу і кількості ланок, їх підлеглості, розподілу функцій. В свою чергу, ефективність системи управління визначається якістю організаційної структури, процесів управління.
8	Операційна ефективність	співвідношення між результатами управлінської діяльності і зусиллями, що витрачаються, в першу чергу визначається діловими якостями менеджерів, а також тим, наскільки раціонально використовується їх потенціал. системна оцінки передбачає, що побудова структур органів влади ґрунтується на визнанні первинності цілей та функцій і вторинності структур кожного органу. Сама організаційна структура органів влади повинна відповідати реальній потребі у реалізації функцій та передбачати напрями їх зміни, трансформацію компетенцій або методів діяльності відповідних органів.

Взагалі, у більшості робіт, визначення підходу до оцінки ефективності управління ПМР базується на системі поглядів на функціональну та композиційну концепції ефективності управління. При цьому, саме поняття ефективності розглядається з двох точок зору:

- функціональна концепція ефективності управління ПМР, згідно з якою управління розвитком розглядається з точки зору організації та функціонування системи управління, а ефективність управління характеризує співставлення результатів та витрат самої системи управління;
- композиційна концепція ефективності управління ПМР, згідно з якою ефективність управління визначається ступенем впливу діяльності на результати діяльності всій структури в цілому.

Метою проведення оцінки ефективності ПМР щодо результатів діяльності органів влади звичайно може бути:

- забезпечення результативності та ефективності діяльності органів влади;
- удосконалення та оптимізація в процесі МЕР системи та структури органів державної влади.

Для цього можуть застосовувати цільовий, функціональний, організаційний та ресурсний аналізи діяльності органів влади по забезпеченню МЕР.

Цільовий аналіз має засвідчити наявність і правильність визначення науково обґрунтованих і підтриманих громадськістю цілей функціонування програми МЕР, що мають визначатися відповідними програмами (планами) діяльності.

Цільовий та функціональний аналізи надають можливість проведення організаційного, в тому числі структурного, аналізу діяльності. Функціональний аналіз передбачає нормативно-правову конкретизацію завдань і функцій органу та її співставлення з реальною діяльністю органу.

Попередні аналізи закладають базу для проведення аналізу ресурсного забезпечення. Аналізу підлягають правовий, фінансові, матеріальні, інформаційні, кадрові, та інші ресурси, необхідні для реалізації призначення органу.

Для проведення аналізу звичайно використовують методи функціонального обстеження, що включають наступні завдання.

Найпершим завданням нормативного методу функціонального аналізу є з'ясування, спираючись на типологічну характеристику нормативно визначених функцій органу, якою мірою цими функціями забезпечується реалізація покладених на даний орган цілей і завдань. Тобто дається оцінка відповідності функцій цілям і завданням.

Наступним завданням нормативного методу є визначення стану розподілу між підрозділами праці по реалізації функцій органу. Це дозволяє оцінити, наскільки вдало організаційна структура органу пристосована до потреб реалізації функцій.

Серед них головна увага має бути приділена основним структурним програми МЕР. Нормативний метод функціонального аналізу доповнюється методом проведенням емпіричної оцінки. Вона потребує опитування шляхом анкетування, а в необхідних випадках також інтерв'ювання.

Функціональна оцінка розкриває, характеризує та дозволяє оцінювати роль державного апарату в суспільному розвитку, в рішенні тих проблем, що виникають в процесі соціально-економічного розвитку та суспільної життєдіяльності.

Не менш важливою є й витратна складова оцінки.

Матеріальні, фінансові, кадрові, інтелектуальні, інформаційні та інші витрати на функціонування програми МЕР є досить великі.

В основу оцінки МЕР потрібно покласти критерії, які визначають оптимальні шляхи забезпечення надання органами місцевої влади високоякісних, ефективних послуг населенню. Запровадження чіткої системи критеріїв оцінювання підвищить рівень



відповідальності, оскільки ці критерії також матимуть відображення у бюджетному процесі, де можливе зіставлення відповідності рівня наданих послуг та обсягу витрачених коштів. Ще одним важливим наслідком запровадження зазначених критеріїв буде підвищення прозорості діяльності влади, адже оцінка результатів її роботи завжди буде доступна громадськості.

Тому, з огляду на необхідність розроблення та запровадження системи оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування в Україні, актуальним є детальне дослідження кращих прикладів з міжнародної практики з метою їх узагальнення та можливого використання в Україні.

Оцінка діяльності органів управління по ПМР різними суб'єктами здійснюється з різних позицій:

- громадянина цікавлять результати цієї діяльності;
- законодавця – досягнуті результати та характер виконаної роботи для виділення коштів із бюджету;
- керівника органу, державного службовця – досягнення цілей, що поставлені перед органом.

Це обумовлює диференційований підхід до оцінки функціонування державного апарату як з точки зору суб'єкта оцінки, так і з точки зору об'єкта оцінки, а саме функціональної оцінки, оцінки соціальних наслідків діяльності державного апарату та оцінки витратної складової.

Функціональна оцінка являє собою соціально-економічну категорію, що розкриває взаємозв'язок між результатами управлінської діяльності, вираженими соціальними ефектами та техніко-економічними показниками, та витратами управлінської праці.

У контексті розгляду поняття МЕР з точки зору державного управління, є доцільним взяти за основу оцінку ефективності, що прийняті в теорії державного управління.

У науковій літературі розрізняють три основних поняття ефективності державного управління: загальну соціальну ефективність державного управління; ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб [48].

Так, Г. Атаманчук у своїх дослідженнях виділяє різні види ефектів, визначає критерії соціальної ефективності, зокрема звертає увагу на два аспекти, що впливають на зміст ефекту, а саме: 1) різницю між результатами і затратами, яка свідчить про вигоду, яка створена людськими зусиллями; 2) здатність цієї вигоди задовольняти реальні життєві потреби людей, суспільства.

Види ефектів дослідник класифікує за схемою:

1) продуктивний ефект (застосовувався за централізованої планової економіки, коли організаціям надсилались номенклатурно-натуральні показники, що підлягали обов'язковому виконанню), який пов'язаний із державними інституціями, що виробляють конкретний продукт чи надають соціальну послугу. Він вимірюється співвідношенням одержаних результатів у процесі виробництва продукту (послуги) та затрат на його виготовлення, пов'язаними з внутрішньою організацією праці, є технологічним і вимірюється за нормативно-вартісними затратними показниками [3];

2) економічний ефект, який свідчить про потреби щодо того чи іншого продукту (послуги), про співвідношення попиту і пропозиції на нього в суспільстві. Внаслідок реалізації продукту виробник не лише повертає затрачені ресурси, але й одержує прибуток, завдяки цьому економіка стає динамічною і саморегульованою [3, с. 250];

3) соціальний ефект, який розглядається як сукупний загальний результат, що отримує суспільство як у процесі виробництва продукту (послуги), так і в процесі споживання матеріальних, соціальних і духовних цінностей. Він свідчить про актуальність, раціональність і ефективність будь-якої праці та найбільш повно висвітлює працю і талант, знання й досвід, уміння та совість людей (дослідник вважає, що державне управління повинне базуватися насамперед на соціальних ефектах, оскільки саме держава несе

відповідальність за нього, законодавчо визначає і захищає права та свободи людей, відслідковує їх раціональне та ефективне використання) можливий лише за раціональної організації суб'єктів управління, насамперед, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, оптимального функціонування об'єктів, якими управляють [3].

Зміст факторно-критеріальної моделі полягає у визначенні та обґрунтуванні дослідження основних чинників, що впливають на ефективність програм МЕР. Виходячи з цього, в роботі запропоновано класифікацію критеріїв і показників ефективності, яка передбачає їх розподіл на три групи. Зокрема, це критерії і показники, що характеризують:

1) прями результати діяльності органів державного управління при виконанні бюджетних програм;

2) кінцеві соціально-економічні результати виконання бюджетних програм, наслідки для суспільства покладених на них функцій, результати надання бюджетних послуг для її отримувачів;

3) ефективність внутрішньої організації і функціонування системи органів державного управління.

Перераховані показники пропонується представити відповідними чинниками, які наведені в табл. 2.

Таблиця 2.

### Чинники оцінки ефективності державного управління ПМР

Критерії		
Чинник оцінки ПМР	Ефективність	Якість
Внутрішньо-організаційні програми	організаційна структура управління МЕР, контроль за її поточним виконанням, включно бюджетні процеси, формування цілей у контексті стратегічного управління;	Співвідношення між витратами на управління та загальним бюджетом програми є мінімально достатнім
Проміжні	кадрова політики та трудові ресурси, організаційна структура, процедура прийняття рішень, ступень відповідності дій меті МЕР, система мотивації);	Оперативне прийняття рішень
Зовнішнього середовища	зв'язки з громадськістю, взаємодія з органами влади	Діяльність в рамках програми МЕР є прозорою
Рівень задоволення місцевої громади	Перелік та оцінка якості послуг	Кількість послуг відповідає потребам громади
Економічні	вартість – обсяг коштів, витрачених на підготовку та поточну підтримку програми, витрати – ресурси, що споживає програма, продукти – нові товари та послуги, отримані завдяки програми, зокрема, обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у реалізації виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо; виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо, результати – зміни у основних показників соціально-економічного розвитку	Досягнуті результати відповідають запланованим показникам. Сукупність властивостей, задовольняють споживача відповідно до їх призначення та бюджетної програми.

При цьому також можуть бути застосовані такі критерії оцінки ефективності та результативності – табл. 3.

Таблиця 3.

### Критерії оцінки ефективності та результативності

	Критерій ефективності	Оцінка якості
1	Порівняльна ефективність	Відповідність стандартам або найкращим зразкам, прийнятим в світовій практиці
2	Критерій розвитку	Спрямованість руху на шляху до прогресу, або відкоту назад
3	Реактивна ефективність	Точність, адекватність, швидкість і чіткість реакцій на виклики суспільства

**Висновки.** Управлінська діяльність із забезпечення місцевого розвитку має базуватись на зовнішніх та внутрішніх ресурсах, які визначаються рівнем розвитку економічного, фінансового, виробничого, ресурсно-сировинного, інноваційного, трудового, інституційного, інфраструктурного та соціального потенціалів.

Узагальнююче викладене, можна зробити такі висновки:

- поняття «ефективність управління» ПМР не може бути однозначно визначено критеріями, що вже застосовуються в економіці, політології та соціології. Необхідно застосування критеріїв, що будуть визначити стан складової оцінки, яка в даний час використовується;
- в основу проведення економічної ефективності ПМР потрібно покласти критерії, які визначають оптимальні шляхи забезпечення надання органами місцевої влади високоякісних, ефективних послуг населенню. Їх відображення у бюджетному процесі та можливе зіставлення відповідності рівня наданих послуг та обсягу витрачених коштів дозволить отримати об'єктивний результат;
- застосування такого критерію, як функціональна оцінка дозволяє визначити взаємозв'язок між результатами управлінської діяльності, вираженими соціальними ефектами та техніко-економічними показниками, витратами управлінської праці.

Управлінська діяльність із забезпечення місцевого розвитку має базуватись на зовнішніх та внутрішніх ресурсах, які визначаються рівнем розвитку економічного, фінансового, виробничого, ресурсно-сировинного, інноваційного, трудового, інституційного, інфраструктурного та соціального потенціалів. Кожний з них, у свою чергу, характеризується відповідним набором показників, що враховують основні економічні та соціальні характеристики, які й визначають об'єктивні передумови подальшого розвитку, до яких слід віднести:

- наявність кінцевої мети, яка відповідає реальними можливостями сторін державно-управлінських відносин за умов співпадіння цілей суб'єкта публічного управління з завданнями, що покладені на об'єкт управління;
- адаптивність, як здатність вже прийнятих програм МПМР пристосовуватися до умов і факторів впливу зовнішнього середовища і за принципом зворотного зв'язку реагувати так, щоб забезпечити не лише виконання поточних завдань, але і подальший місцевий розвиток;
- відповідність об'єктивним умовам і факторам суспільного життя, які відтворюються при реалізації програм ПМР.

Вихідною тут є базова стратегія ПМР. Стосовно неї всі інші плани та програми розвитку носять підпорядкований характер та повинні узгоджуватися за цілями й етапами реалізації.

За таких умов, ініціатива та право на формулювання загально обов'язкового плану дій має належати суб'єктові, який уповноважений приймати остаточні рішення, тобто місцевому органу влади.

### *Література.*

1. Васильєва Н.В. Вдосконалення механізму соціально-економічного розвитку міст з моно-галузевою структурою виробництва в Україні: монографія. Донецьк: ВІКБ, 2009. 173 с.
2. Планування місцевого розвитку/ПРООН, Муніципальна програма сталого розвитку. Київ, 2005. 69 с.
3. Bartik, Timothy J. (2003) «Local Economic Development Policies,» in J. Robert Aronson and Eli Schwartz (eds.) Management Policies in Local Government Finance, 5th ed. International City/County Management Association.
4. Blakely, Edward J. AndBradshaw, Ted K. Planning Local Economic Development. Third Edition. Thous and Oaks, California: Sage Publications, 2002.
5. Company Towns in the Americas: Landscape, Power, and Working-Class Communities. Edited by Oliver J. Dinius, Angela Vergara. 2011.
6. Natalia Baldych, Natalia Khodko, Kyrylo Rubanovskyi. Local Development Institutions: Concept, Speciality, Activity. Ё.: Center for Public Expertise, Project «Ukraine Municipal Local Economic Development», 2014. 144 p.
7. Temali, Mihailo. The Community Economic Development Handbook. St. Paul: Amherst H. Wilder Foundation, 2002.
8. Joseph S. Wholey. Evaluation and Effective Public Management. Boston: Little, Brown, 1983.
9. Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodology. N.Y.: United Nations, 1996. 428 p.
10. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні: навч. посіб. Кол. авт. / за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 232 с.
11. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні. Науково-практичний посібник. – К.: Гнозис, 2002. – 148 с.
12. Кущевой Д. Особливості державного регулювання регіональної економіки *Економіст*. 2002. № 3. С. 67–69.
13. Матвієнко П. Узагальнююча оцінка розвитку регіонів. *Економіка України*. 2007. № 5. С. 26–35.

### *References.*

1. Vasyliieva N.V. Vdoskonalennia mekhanizmu sotsialno-ekonomichnoho rozvytku mist z mono-haluzevoiu strukturoiu vyrobnytstva v Ukraini: monohrafiia. Donetsk: VIKB, 2009. 173 s.
2. Planuvannia mistsevoho rozvytku/PROON, Munitsypalna prohrama staloho rozvytku. Kyiv, 2005. 69 s.
3. Bartik, Timothy J. (2003) «Local Economic Development Policies,» in J. Robert Aronson and Eli Schwartz (eds.) Management Policies in Local Government Finance, 5th ed. International City/County Management Association.
4. Blakely, Edward J. AndBradshaw, Ted K. Planning Local Economic Development. Third Edition. Thous and Oaks, California: Sage Publications, 2002.
5. Company Towns in the Americas: Landscape, Power, and Working-Class Communities. Edited by Oliver J. Dinius, Angela Vergara. 2011.

6. Natalia Baldych, Natalia Khodko, Kyrylo Rubanovskyi. Local Development Institutions: Concept, Speciality, Activity. Ê.: Center for Public Expertise, Project «Ukraine Municipal Local Economic Development», 2014. 144 p.

7. Temali, Mihailo. The Community Economic Development Handbook. St. Paul: Amherst H. Wilder Foundation, 2002.

8. Joseph S. Wholey. Evaluation and Effective Public Management. Boston: Little, Brown, 1983.

9. Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodology. N.Y.: United Nations, 1996. 428 p.

10. Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizmy yii vprovadzhennia v Ukraini: navch. posib. Kol. avt. / za zah. red. V. A. Rebkala, V. V. Tertychky. Kyiv: Vyd-vo UADU, 2000. 232 s.

11. Rubtsov V. P. Indykatory ta monitorynh u munitsypalnomu upravlinni. Naukovo-praktychnyi posibnyk. – K.: Hnozys, 2002. – 148 s.

12. Kushchevoi D. Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання rehionalnoi ekonomiky *Ekonomist*. 2002. № 3. С. 67–69.

13. Matviienko P. Uzahalniuiucha otsinka rozvytku rehioniv. *Ekonomika Ukrainy*. 2007. № 5. S. 26–35.