

УДК 353.1:005.2

І. А. Сенча

кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

С. А. Сенча

аспірант кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
тимчасово виконуючий обов'язки начальника
управління комунікацій та інформаційної політики
Одеської обласної державної адміністрації

МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ

Статтю присвячено актуальним питанням оцінювання ефективності регіональних цільових програм. Проаналізовано нормативні документи, що регламентують процес розроблення регіональних цільових програм в аспекті визначення результативних показників. Запропоновано рекомендації щодо формування системи результативних показників регіональних цільових програм, висвітлено досвід формування системи оцінювання Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2018–2020 роки.

Ключові слова: регіональна цільова програма, розвиток громадянського суспільства, результативні показники, оцінка ефективності програми.

Постановка проблеми. Розвиток громадянського суспільства є однією з важливіших умов становлення України як держави з високим рівнем демократичних цінностей та консолідації суспільства, оскільки саме рівновага між громадянським суспільством і державою забезпечує реальну участь громадян у суспільному і політичному житті країни та є важливим чинником її стабільного демократичного розвитку. Стратегічні орієнтири для здійснення системної державної підтримки розвитку громадянського суспільства визначено Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., затвердженою Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні».

Реалізація Стратегії на регіональному та місцевому рівнях передбачає розроблення обласними державними адміністраціями регіональних цільових про-

грам сприяння розвитку громадянського суспільства та забезпечення їх затвердження [9], обов'язковою складовою частиною таких програм, за [3], є результативні показники, які характеризують перебіг реалізації, ступінь досягнення мети та виконання завдань програм. Зазначені результативні показники мають бути орієнтовані на досягнення стратегічних показників результативності, визначених у стратегічних документах держави, або щонайменше не суперечити їм. Проте на теперішній час в Україні немає жодного загальнодержавного програмного та прогнозного документа, крім власне Стратегії, який би певним чином конкретизував цілі, завдання та заходи, а також відповідні показники їхньої результативності в аспекті створення умов для подальшого розвитку громадянського суспільства й активізації участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України.

Варто також зазначити, що наказом Міністерства фінансів України від 27 липня

2011 р. № 945 затверджено Примірний перелік результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів [6], але серед запропонованих бюджетних програм завдання, які відповідали би програмі сприяння розвитку громадянського суспільства, відсутні.

Внаслідок такої ситуації до багатьох проблем, з якими стикаються органи державної виконавчої влади в регіонах під час планування й організації взаємодії з інститутами громадянського суспільства (далі – ІГС), додаються значні труднощі, пов'язані з розробленням відповідних регіональних цільових програм, зокрема в частині результативних показників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні основи і проблеми практичного впровадження програмно-цільового методу висвітлюються в багатьох працях вітчизняних та іноземних науковців. Зокрема, методології програмно-цільового методу присвячено праці таких вчених, як: О. Голинська, В. Гордієнко, В. Реутов, Р.Й. Зоді, Ф. Хайєк, Р. Хакет, Р. Харрод та ін. Проблеми запровадження програмно-цільового методу досліджувалися відомими українськими вченими та практиками, серед яких: О. Амоша, С. Буковинський, Ц. Огонь, І. Чугунов та ін.; окремі аспекти оцінювання ефективності та результативності бюджетних програм вивчалися О. Бобровською, Р. Рудницькою, О. Чемерис та ін.; А. Михальчук досліджено особливості застосування в Україні досвіду окремих країн, що впроваджували систему програмно-цільового планування бюджету; О. Чемерис запропоновано практичні рекомендації щодо формування системи показників оцінювання ефективності державних цільових програм; Б. Сіленковим виявлено низку недоліків даного методу планування на регіональному рівні в Україні й окреслено шляхи вирішення наявних проблем за умови підвищення ефективності стратегічного планування на регіональному рівні; Л. Сідельниковою та Н. Костіною виявлено ризики впровадження програмно-цільового бюджетування в Україні.

Незважаючи на значний інтерес науковців до зазначеної проблематики,

питанням практичного застосування програмно-цільового методу під час розроблення регіональних цільових програм не приділяється достатньої уваги, зокрема, проблема формування системи оцінювання ефективності цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства залишається малодослідженою.

Мета статті – розроблення практичних рекомендацій щодо формування системи оцінювання ефективності регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Порядок розроблення регіональних цільових програм в Україні визначено в Методичних рекомендаціях щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджених наказом Міністерства економіки України від 4 грудня 2006 р. № 367. У зазначеному документі результативні показники програми мають визначатися розробниками програми, характеризувати результати її виконання та підтверджуватися результатами державних статистичних спостережень, бухгалтерською та іншою звітністю. Також результативні показники мають бути представленими за такими групами: показники продукту, які використовуються для оцінки досягнення цілей програми; показники витрат, які визначають обсяги і структуру ресурсів для забезпечення виконання програми; показники ефективності, що визначаються як витрати ресурсів на одиницю показника продукту; показники якості, які відображають якість виробленого продукту й оцінюють його за результатами досягнення мети або виконання завдання [5]. Показники продукту прямо пов'язані із цілями програми, за умови чіткого визначення цілей і відповідних заходів щодо їх досягнення розроблення показників цієї групи не викликає труднощів. Аналогічна ситуація і з другою групою: визначаються ресурси, необхідні для реалізації заходів програми, та розраховуються показники, що відображають витрати цих ресурсів. Показники третьої групи розраховуються за показниками першої і другої груп. Отже, досить складним завданням

є розроблення показників четвертої групи, які мають відображати якість продукту програми.

Вимоги до розроблення результативних показників регіональних цільових програм конкретизовано в Загальних вимогах до визначення результативних показників бюджетної програми, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 р. № 1536 (зі змінами, внесеними наказом Міністерства фінансів України від 15 червня 2015 р. № 553). Зв'язок між цільовими і бюджетними програмами пояснюється так: цільова програма розробляється для досягнення відповідної мети і виконання завдань, визначених у стратегічному документі, термін дії цільової програми – кілька років; бюджетна програма розробляється на один рік, її мета відповідає одному або кільком завданням цільової програми, тобто, якщо головний розпорядник бюджетних коштів є виконавцем певної цільової програми, то він має забезпечити виконання завдань такої програми в межах відповідної бюджетної програми [2]. Отже, результативні показники відповідних цільової і бюджетної програм мають бути ідентичними.

Аналіз зазначеного документа свідчить, що результативні показники бюджетної програми мають:

- характеризувати ступінь і динаміку досягнення мети програми та виконання її завдань, результати діяльності в межах програми, відповідність створеного продукту встановленим стандартам (нормативам);

- визначати загальну потребу в продукті програми, загальний обсяг робіт, які необхідно виконати в межах програми, загальні обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання програми;

- відповідати показникам поточного стану та наявних потреб економіки і суспільства, показникам офіційної статистичної і фінансової звітності й обліку (статистичного, управлінського та бухгалтерського), а також показникам, що визначені прогнозними і програмними документами щодо соціально-економічного розвитку;

- надавати можливість їх використання для оцінювання ефекту, який отри-

мує економіка та суспільство, впливу на соціально-економічний розвиток, якості створеного продукту та рівня задоволеності потреб цільових груп, а також економності використання бюджетних коштів.

Щодо четвертої групи показників, то конкретизовано, що показники якості, зокрема, повинні характеризувати відповідність створеного продукту установленим стандартам (нормативам), якість створеного продукту, рівень задоволення користувачів державних послуг і рівень забезпечення державними послугами осіб, які мають на них право, а також висвітлювати послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій в економіці, користь для суспільства від реалізації бюджетної програми [3].

Як бачимо, фактично чотири групи показників оцінюють програму в таких аспектах: актуальності, яка розуміється як відповідність мети і очікуваних результатів програми визначеним пріоритетним потребам цільових груп споживачів її результатів (заінтересованих сторін) та/або спрямованості на вирішення визначених проблем; здійсненності – дотримання логічного взаємозв'язку між основними структурними елементами програми (метою, завданнями, заходами й очікуваними результатами) та забезпечення виконання заходів необхідними ресурсами; ефективності – досягнення мети програми в сенсі отримання бажаного ефекту; результативності – внесок конкретних результатів програми в досягнення цілей та їхня суспільна користь (рис. 1).

Підґрунтям для визначення системи результативних показників слугують результати аналізу: стратегічних прогнозних і програмних документів; встановлених нормативів і стандартів у конкретній галузі; проблем галузі або території, потреб цільових груп; вимог офіційної звітності й обліку.

На жаль, розробники регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства не можуть використати більшість джерел із вищезазначених. В основних сучасних стратегічних документах, що визначають цілі та пріоритети

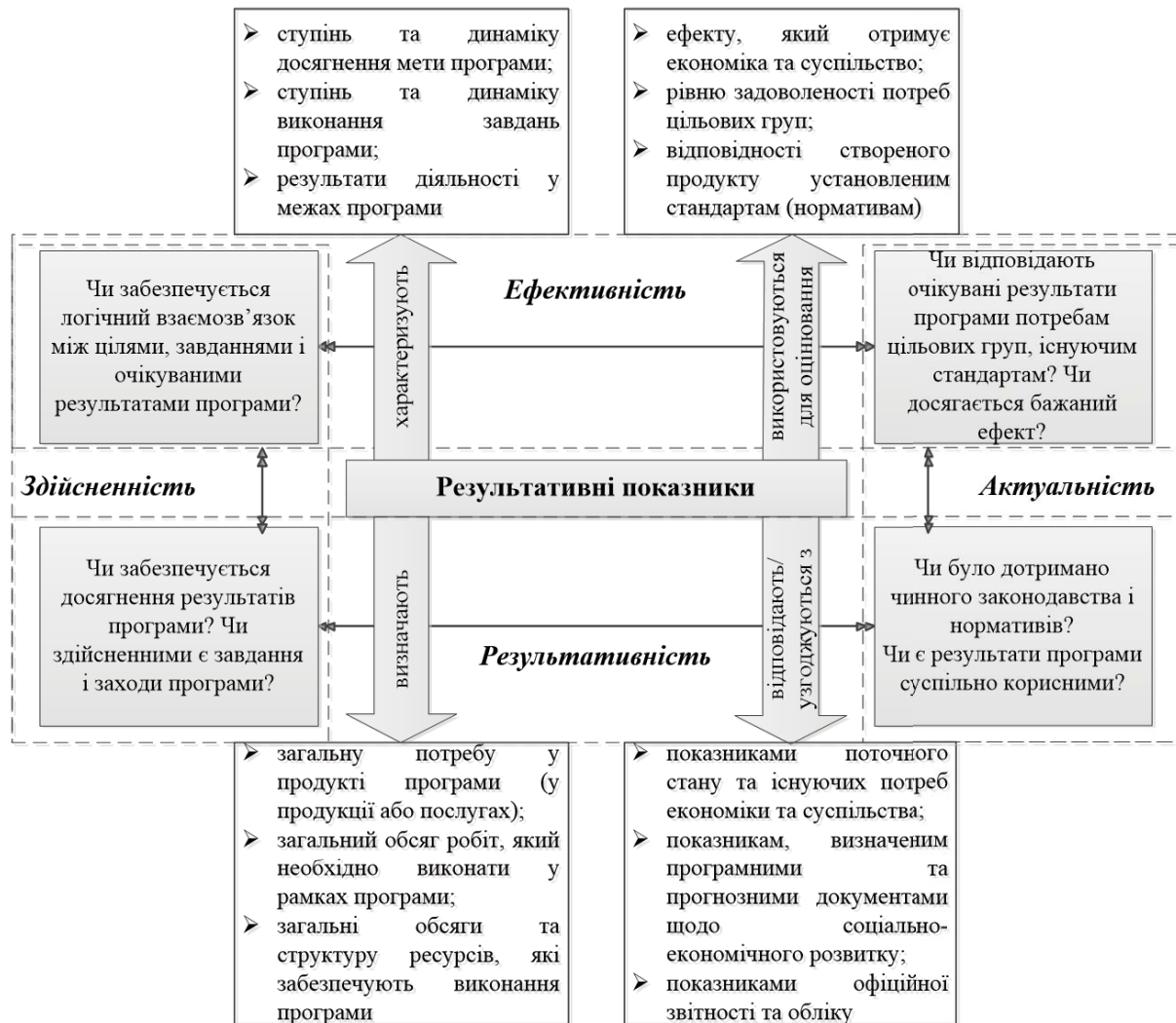


Рис. 1. Логічний взаємозв'язок між аспектами оцінювання регіональних цільових програм і результативними показниками

соціально-економічного розвитку України, прогнози, певні нормативи або стандарти, індикатори тощо стосовно розвитку громадянського суспільства не визначено. Так, вони відсутні серед стратегічних індикаторів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [10]. У переліку індикаторів реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. виявлено один індикатор, який стосується громадянського суспільства, а саме «кількість громадських об'єднань, у тому числі асоціацій та інших партнерів, що беруть участь у консультаціях під час підготовки стратегій регіонального розвитку», хоча серед завдань, виконання яких необхідне для досягнення цілі 3 «Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку», зазначаються такі:

– збільшення ролі громадських об'єднань у формуванні пріоритетних напрямів розвитку регіонів, їх реалізації та здійсненні контролю за реалізацією;

– визначення інституційного механізму управління процесом взаємодії органів виконавчої влади та громадських об'єднань для забезпечення їх участі у формуванні, упровадженні та здійсненні контролю за реалізацією пріоритетних напрямів розвитку регіонів;

– підтримка організацій громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого та регіонального розвитку та сприяє залученню громадян до процесу міжрегіонального співробітництва і міжрегіонального обміну [4].

Ця ситуація повторюється в більшості регіональних стратегій і програм соціаль-

но-економічного розвитку. Так, наприклад, Стратегією економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 р. у межах стратегічного пріоритету D «Підвищення якості управління регіональним розвитком» визначено стратегічну ціль D.3 «Забезпечення суспільно-політичної злагоди в регіоні» та операційну ціль D.3.2 «Розвиток громадянського суспільства», а також відповідні завдання: активне впровадження інструментів демократії участі; сприяння участі громадськості в реалізації політики розвитку територій; розвиток соціального діалогу між найманими працівниками, їх представниками (профспілками), роботодавцями та органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; сприяння діяльності громадських рад при органах влади; підтримка законної діяльності громадських об'єднань та громадських формувань з охорони порядку [8]. Проте жодного відповідного індикатора або показника, крім зазначеного в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., не вказано.

Вищезазначене характерно для більшості регіонів України, отже, розробникам регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства під час визначення результативних показників можна спиратися тільки на результати аналізу проблемного поля в галузі розвитку громадянського суспільства на окремій території та потреб цільових груп. Тому вважаємо за доцільне застосування в цій діяльності логіко-системного підходу – аналітичного й управлінського інструмента, який зараз використовується в тій чи іншій формі більшістю односторонніх і багатосторонніх міжнародних організацій фінансової допомоги, багатьма європейськими урядовими організаціями, а також рекомендований Європейською комісією як обов'язковий для використання метод розроблення проектів із надання зовнішньої допомоги.

Відповідно до Керівництва проектним циклом, розробленого Європейською комісією, для визначення ієрархії цілей будується деревоподібна схема цілей, яка являє собою стислий опис бажаної майбутньої ситуації. Зазначена схема засновується на аналізі реальної проблемної

ситуації та потреб заінтересованих сторін, результати якого подаються також у вигляді деревоподібної схеми – дерева проблем. Отже, ситуація дерева проблем перетворюється на рішення, які представляються як позитивні досягнення, а потенційні цілі базуються суто на чітко визначених пріоритетних проблемах [1, с. 84]. Для кожної із цілей і кожного завдання/заходу і результату формуються індикатори їх досягнення та виконання, а також відповідні джерела перевірки – тобто джерела, за якими можна перевірити значення індикаторів. Відповідну логічну схему, адаптовану нами для використання в процесі розроблення Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеської області на 2018–2020 рр., представлено на рисунку 2.

Приклад застосування зазначеної логічної схеми під час розроблення Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеської області на 2018–2020 рр. надано в таблиці 1. Для побудови логічної схеми було використано результати аналізу проблемного поля та сформовано ієрархічні структури проблем і цілей, які докладно викладено в [7; 11]. Повний перелік результативних показників представлено в [7].

Зауважимо, що запропоновані показники можуть використовуватися також для відстеження динаміки змін у стані розвитку громадянського суспільства, а показники продукту можуть бути перетворені на показники якості, що значно підвищує їхню інформативність. Наприклад, такий показник, як «кількість ІГС, представники яких взяли участь у навчанні/тренінгах», для отримання більш якісного оцінювання доцільно сформулювати так: «частка ІГС, представники яких взяли участь у навчанні/тренінгах, у загальній кількості ІГС області», проте варто зазначити, що вимірювання показників продукту в натуральному виразі є вимогою наказу Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 р. № 1536 (зі змінами, внесеними наказом Мінфіну від 15 червня 2015 р. № 553).

Висновки і пропозиції. Під час встановлення результативних показників регіональних цільових програм розробни-



Рисунок 2. Узгодженість структурних елементів програми та нормативних груп результативних показників

Таблиця 1

Результативні показники Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2018–2020 рр. (фрагмент)

| Структурні елементи програми | Показники |
|---|--|
| <p><i>Загальна мета</i> Створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Одеській області та налагодження дієвої взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади на засадах партнерства.</p> | <p><i>Показники якості:</i> – частка діючих (активних) ІГС у загальній кількості ІГС області; – частка населення, залучена до роботи в громадських організаціях, у загальній кількості населення області; – частка спільних акцій (заходів), проведених органами публічної влади й ІГС у межах співпраці, у загальній кількості акцій (заходів), проведених ІГС в області.</p> |
| <p><i>Конкретна мета 1</i> Стимулювати співпрацю ІГС і органів публічної влади на засадах партнерства щодо актуалізації та вирішення суспільно значущих проблем територіального розвитку.</p> | <p><i>Показники якості:</i> – частка ІГС, що брали участь у конкурсах програм (проектів, заходів), у загальній кількості ІГС області; – частка громадян, охоплених заходами в межах проектів, розроблених ІГС, у загальній кількості населення області; – частка позабюджетних коштів, залучених для реалізації програм (проектів, заходів), розроблених ІГС та спрямованих на вирішення суспільно значущих проблем області, у загальному бюджеті таких програм (проектів, заходів).</p> |
| <p><i>Результат 1.1</i> Забезпечено відбір на конкурсній основі та реалізацію програм (проектів, заходів), розроблених ІГС, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка коштом обласного бюджету.</p> | <p><i>Показники продукту:</i> – кількість програм (проектів, заходів), розроблених ІГС, що подано на конкурс; – кількість програм (проектів, заходів), розроблених ІГС і визнаних переможцями конкурсу; – кількість програм (проектів, заходів), розроблених ІГС, що реалізовано/реалізуються за результатами конкурсного відбору.</p> |

| | |
|--|--|
| <p><i>Завдання 1.1</i> Провести конкурс із визначення програм (проектів, заходів), розроблених ІГС, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка коштом обласного бюджету.</p> | <p><i>Показники затрат і ефективності:</i> – обсяг витрат на проведення конкурсу; – видатки на реалізацію одного проекту/програми/заходу, розробленого ІГС (у середньому).</p> |
| <p><i>Результат 1.2</i> Створено навчально-методичні представники ІГС знань, вмінь і компетенцій, необхідних для участі ІГС у конкурсах проектів (програм), зокрема і в конкурсах, які проводяться міжнародними організаціями фінансової допомоги.</p> | <p><i>Показники продукту:</i> – кількість проектів, розроблених ІГС, що подано для участі в конкурсах (окрім конкурсу проектів, для реалізації яких надається фінансова підтримка з обласного бюджету); – кількість ІГС, представники яких взяли участь у навчанні/тренінгах; – кількість представників ІГС, що взяли участь у навчанні/тренінгах.</p> |
| <p><i>Завдання 1.2</i> Провести навчально-методичні семінари та тренінги для представників ІГС із питань розроблення проектів для участі в конкурсах проектів.</p> | <p><i>Показники затрат і ефективності:</i> – обсяг витрат на проведення навчально-методичних семінарів/тренінгів; – видатки на підготовку 1 особи із числа представників ІГС (у середньому).</p> |

ки також повинні заздалегідь визначати джерела, з яких можна отримати інформацію, яка підтверджує значення цих показників. З огляду на те, що офіційної статистичної звітності або будь-яких офіційних прогностичних документів щодо стану розвитку громадянського суспільства в Україні на теперішній час немає, майже єдиним джерелом підтвердження інформації для більшості результативних показників залишаються різноманітні соціальні дослідження, які мають здійснюватися силами структурних підрозділів органів виконавчої влади за сферами діяльності. Проте є ризик недостатньо професійного проведення таких досліджень або оброблення їхніх результатів, а також проявів певного суб'єктивізму у висновках до них.

Отже, на нашу думку, перспективними напрямками подальших досліджень є вдосконалення підходів щодо формування примірного переліку результативних показників регіональних цільових програм, їхніх прогностичних значень і звітності за групами таких показників, зокрема, програм, спрямованих на розвиток громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Керівництво з управління проектним циклом / Європейська комісія – Europe AID. URL: http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/index_en.htm.
2. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навчаль-

ний посібник / за заг. ред. І. Щербини; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». 3-тє видання, виправлене та доповнене. К., 2012. 100 с.

3. Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 р. № 1536: наказ Міністерства фінансів України від 15 червня 2015 р. № 553. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0771-15>.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 з поточною редакцією від 12 січня 2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання: наказ Міністерства економіки України від 4 грудня 2006 р. № 367. URL: http://meold.kmu.gov.ua/minec/control/uk/publish/printable_article?art_id=92217.
6. Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів: наказ Міністерства фінансів України від 27 липня 2011 р. № 945. URL: http://195.78.68.18/minfin/control/uk/publish/article?art_id=358818&cat_id=355989.
7. Про затвердження Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській об-

- ласті на 2018–2020 рр.: проект рішення Одеської обласної ради. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/img/item/0/122.pdf>.
8. Про затвердження Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 р.: рішення Одеської обласної ради від 21 грудня 2015 р. № 32–VII. URL: https://oda.odessa.gov.ua/odeska_oblast_ta_oda/sotsialno-ekonomichnyi_ta_kulturnyi_rozvytok/strategiia_ekonomichnoho_ta_sotsialnoho_rozvytku_oblasti_do_2020_roku.html?print.
 9. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
 10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
 11. Сенча С. Сучасні тенденції і проблеми розвитку громадянського суспільства в Одеській області. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М. Іжа. Вип. 3 (71). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. С. 110–118.

Сенча И. А., Сенча С. А. Методический подход к оцениванию эффективности региональных целевых программ

В статье рассматриваются актуальные вопросы оценивания эффективности региональных целевых программ. Проанализированы основные нормативные документы, регламентирующие процесс разработки региональных целевых программ в аспекте определения результативных показателей. Предложены рекомендации для формирования системы результативных показателей региональных целевых программ, представлен опыт формирования системы оценивания для Региональной целевой программы содействия развитию гражданского общества в Одесской области на 2018–2020 годы.

Ключевые слова: региональная целевая программа, развитие гражданского общества, результативные показатели, оценка эффективности программы.

Sencha I., Sencha S. Methodical approach to evaluating the regional target programs effectiveness

The article is dedicated to the current issues of evaluation of the regional target programs effectiveness. The normative documents regulating the process of regional target programs development in the aspect of determining the effective indicators are analyzed. Recommendations on the formation of a system of effective indicators of regional target programs were proposed, the experience of forming a system for evaluating the Regional target program for promoting the civil society development in the Odesa oblast for 2018–2020 is highlighted.

Key words: regional target program, civil society development, effective indicators, evaluation of program effectiveness.