

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 1, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351:332.012.2

Н. В. Дацій,  
д. держ. упр., доц.,  
Академія муніципального управління

## МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО МОНІТОРИНГУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

*Визначено ключові принципи організації моніторингу на місцевому рівні. Обґрунтовано підходи до комплексного аналізу і моніторингу соціально-економічного розвитку території.*

*The key principles of monitoring at the local level. The approaches to complex analysis and monitoring of socio-economic development of the territory.*

**Ключові слова:** інструменти регулювання, моніторинг, регіон, ресурсний потенціал, соціально-економічний розвиток, стратегія розвитку, фінансово-економічна діяльність.

**Keywords:** regulation, monitoring, region, resource potential and socio-economic development, strategy development, financial and economic activity.

### Вступ

Різні кліматичні і економічні умови, місцеві традиції, недостатньо розвинена й погано організована інфраструктура вимагають раціонально осмисленого поєднання універсальних і ексклюзивних інструментів регулювання. Однак розробка даного інструментарію вимагає певних прогнозів. Тобто мова йде про необхідність створення системи, яка відстежує, або моніторингу ресурсного потенціалу. Однак у цьому випадку виникає питання про те, що варто розуміти під точним прогнозом. Представляється, що мова повинна йти не про детальне обчислення траєкторії розвитку конкретного суб'єкта держави, а про виявлення основних тенденцій цього процесу – його градієнтах.

### Аналіз останніх наукових досліджень.

Тематиці дослідження проблем розвитку регіонів і пошуку шляхів їх вирішення присвячені наукові праці З.С. Варналія, О.С. Власюка, С.С. Саханенка, О.Г. Топчієва та ін. Науковий аналіз теоретико-методологічних засад регіонального управління, прикладних аспектів і проблематики регіональної політики здійснено у працях вітчизняних науковців і дослідників: С.І. Бандур, В.Є. Воротіна, Б.М. Данилишина, Ю.В. Наврузова, А.П. Павлюк, М.Г. Чумаченка, російських – Ю.Н. Гладкія і А.І. Чистобаєва, В.Н. Лексина і А.Н. Швецова, В.П. Чичканова та ін. Окремі підходи до оцінювання стану розвитку регіонів розробили О.С. Власюк, Л.М. Зайцева, Е.М. Лібанова та ін. Зарубіжний досвід розвитку регіонів і регіональна політика Євросоюзу аналізувалися у працях В.А. Долятковського, М.О. Лендьял, С.С. Максименка, І.В. Студеннікова та ін.

### Постановка завдання

- визначити ключові принципи організації моніторингу на місцевому рівні;
- обґрунтувати підходи до комплексного аналізу і моніторингу соціально-економічного розвитку території.

### Результати

Формування стратегії розвитку економіки регіону є найважливішим завданням державних органів. Тому прогнозування на основі моніторингу соціально-економічного розвитку території здобуває в цей час все більшу актуальність.

Моніторинг ресурсного потенціалу визначається як збір даних, що характеризують стан регіональних соціально-економічних систем, їх аналіз і прийняття на цій основі управлінських рішень, а також прогнозний розвиток економіки за виділеними параметрами [2, с. 86]. Слід зазначити, що рішення можуть мати як оперативний, концептуальний так і стратегічний характер.

Ключові принципи організації моніторингу можна охарактеризувати наступним чином.

**Перший принцип.** Система повинна мати добре обґрунтовану правову базу в рамках всіх застосованих юрисдикцій. Даний принцип є першочерговим і вирішальним фактором, який визначає надійність системи, оскільки система, яка не має міцної правової бази, або та, у якій правові аспекти не розуміються, може становити небезпеку для її учасників.

**Другий принцип.** У системі повинні бути забезпечені прозорість і доступність загальних правил і процедур збору і аналізу інформації, що впливають на прийняття управлінських рішень.

**Третій принцип** тісно пов'язаний з іншими. Відмінність полягає в тому, що він стосується правил і процедур управління ризиками в системі, що встановлюють відповідальність оператора системи й учасників та містить належні стимули для управління цими ризиками і їх стримування.

**Четвертий принцип** визначає побудову системи таким чином, щоб вона функціонувала з високим рівнем безпеки, операційної надійності (стійкості до системних ризиків), що відповідає цілям і потребам користувачів (органів державної влади й суб'єктів господарювання).

**П'ятий принцип** підкреслює, що інструментарій, який запропонований системою, повинен бути практичним для користувачів і ефективним для економіки в цілому. Система повинна мати об'єктивні й привселюдно оголошені критерії для участі, що забезпечують справедливий і відкритий доступ до інформації й ресурсів.

**Шостий принцип** відноситься саме до управління. Ефективне управління підкріплює всі інші ключові принципи, оскільки саме воно визначає методи прийняття рішень і їх виконання. Управління має бути ефективним, підзвітним і транспарентним, незалежно від того, хто володіє й управляє системою.

Метою моніторингу соціально-економічного розвитку територій є: по-перше, досягнення стабільного і ефективного функціонування регіональних соціально-економічних систем; по-друге, виявлення на ранніх стадіях проблемних місць у розвитку й своєчасне вживання заходів для їх запобігання.

Представляється, що досягнення цих цілей буде реалізовуватися наступними методами [1, с. 163]: збір, систематизація і нагромадження показників, що характеризують стан регіональних соціально-економічних систем; систематичний аналіз цих показників як основа для визначення проблемних ситуацій і визначення тенденцій розвитку, тобто моніторинг показників це вплив на функціонування «граців» на регіональному економічному просторі шляхом встановлення формальних правил.

Показники, які застосовуються для характеристики стану регіональних соціально-економічних систем є досить об'ємними. Крім того, для реалізації цілей моніторингу можуть використовуватись різні види довідкової інформації служби державної статистики тощо.

Слід зазначити, що в сучасних умовах інформаційні потоки органів державної статистики не задовольняють завданням:

1) переходу діючої системи обліку і статистики до міжнародних стандартів, що базується на системі національних рахунків;

2) стратегічного індикативного планування розвитку економіки регіону. Наявність статистичні збірники по регіонах містять досить обмежену інформацію з конкретних проблемних сфер комплексного аналізу, при цьому показники представлені або в загальному виразі, або у відносних величинах, найчастіше не відбиваючи реального стану економіки регіону. У результаті стає неможливим проведення комплексного аналізу розвитку регіональної економіки в розрізі конкретних галузей і зіставлення з аналогічними даними інших регіонів. Відсутність цілеспрямованості й комплексності в зборі статистичної інформації, діючого контролю за вірогідністю статистичних даних ускладнює використання наявних показників для рішення завдань стратегічного розвитку регіону. Таким чином,

виникає потреба в організації моніторингу соціально-економічного розвитку регіону.

Загальні вимоги до організації моніторингу наступні.

1. Високий ступінь централізації роботи з моніторингу соціально-економічного розвитку території на всіх етапах її організації. Це виражається в тому, що перелік показників і їх структурне оформлення за всіма напрямками моніторингу встановлюється відповідним органом, що проводить моніторинг.
2. Суворе дотримання централізовано встановлених тимчасових рамок виконання кожного з етапів роботи з моніторингу.
3. Ідентичність бази первинної інформації з окремих блоків і внутріблокових показників (наприклад, за окремими підприємствами регіону) і централізованим даним.
4. Суворе дотримання всіх технічних і організаційних параметрів проведення моніторингу (щомісячні дані в розрізі певних блоків і щоквартальні аналітичні звіти, зведені піврічні аналітичні записки й річний документ – «Моніторинг соціально-економічного розвитку регіону»).

За результатами моніторингу складається *Щорічна аналітична доповідь* «Соціально-економічний розвиток регіону: стан, тенденції, проблеми й перспективи» відповідно до прийнятої методології моніторингу соціально-економічного розвитку регіону, що розглядається як результативний, документально оформлений підсумок моніторингу і як системоутворюючий фактор його організації. Одночасно щорічна аналітична доповідь як форма організації «суб'єктів моніторингу» є інтерпретуючою системою і тому, за принципом зворотного зв'язку, класифікуючою системою стосовно інформації про тенденції регіонального розвитку.

Представляється доцільним сформулювати основні напрями удосконалення регіональної статистики відповідно до завдань комплексного аналізу і моніторингу соціально-економічного розвитку території.

1. Удосконалення показників регіональної статистики. Система показників регіональної статистики:

а) повинна бути розроблена на основі систематизації й упорядкування існуючих даних;

б) повинна містити інформацію в абсолютних та відносних величинах, тобто повинна бути зручною для користувача.

В основу розробки системи показників має бути покладене глибоке вивчення інформаційних потреб територіальних органів управління з орієнтацією на цілі й завдання комплексного аналізу й стратегічного розвитку регіону.

2. Розробка методології комплексного статистичного аналізу економічного, соціального й екологічного розвитку регіону в цілому й у розрізі окремих галузей і блоків інформації (наприклад, стан бюджетно-податкової сфери).

3. Організація системи вивчення й аналізу інформаційних потреб територіальних органів управління, підприємств і організацій, а також всіх зацікавлених користувачів інформації даного регіону.

4. Упорядкування і раціоналізація інформаційних потоків статистики на основі координації роботи територіальних органів управління і органів державної статистики, а також податкових органів і кредитних організацій. Серйозним недоліком існуючих інформаційних фондів статистики на обласному рівні є їх замкнутість у межах свого регіону, практично повна відсутність горизонтальних інформаційних зв'язків між обласними та державними органами статистики.

5. Удосконалення процедур збору й обробки інформації. Вимога посилення аналітичної роботи в органах статистики обумовлює пошук нових, нетрадиційних форм організації інформаційних фондів статистики, а також технологій їх обробки.

Підбір даних у рамках моніторингу соціально-економічного розвитку регіону пропонується проводити за допомогою анкет і за допомогою статистичних даних, які надаються територіальними органами державної статистики.

Модель моніторингу ресурсного потенціалу регіональної соціально-економічної системи, повинна включати наступні блоки: виробничий, що характеризує стан реального сектора регіональної економіки, кредитний, бюджетно-податковий і блок домашніх господарств.

*Виробничий блок.* Звичайно в прогностичних моделях процес виробництва описується у вигляді набору функцій «витрати/випуск», тобто вказуються коефіцієнти витрат інших продуктів і ресурсів на виробництво одиниці кожного із продуктів, що враховуються. Класичним прикладом є модель міжгалузевого балансу, на ідеях якого засновані практично всі моделі прогнозування. У принципі зазначений метод може бути застосований, але у цьому випадку мова йде про формування інформації з цілого блоку параметрів, тому більше застосовані так звані «паспорти регіонів».

Однак, на наш погляд, інформація про регіони має формуватися щомісяця, а аналітика – щокварталу за рядом параметрів, а не за значним тимчасовим лагом, як дана інформація підноситься в органах державної статистики.

Слід зазначити, що результати моніторингу не є альтернативою показникам офіційної статистики, а в силу їх специфіки повинні використовуватись як інструмент підвищення ефективності економічного аналізу й прогнозування для реалізації управлінських функцій органів державної влади.

Основною особливістю кварталних опитувань (анкет) є те, що вони містять оперативну інформацію, що не може бути отримана не тільки на основі існуючої статистичної звітності, але й на основі бухгалтерської й фінансової звітності. Як правило, це відноситься до індикаторів, що характеризують зміну інвестиційної активності.

Крім того, пропонується внести в документ, який має назву «Моніторинг соціально-економічного розвитку регіону», аналітичний розділ, що стосується пріоритетних галузей регіональної економіки, «точок зростання». Також необхідно внести розділ, що стосується моніторингу інноваційного потенціалу регіону.

Слід відмітити, що період розробки і використання паспортів у практиці комплексного аналізу економічної діяльності підприємств держави приходить на час існування Радянського Союзу, а саме на 1979–1989 роки. Річний паспорт виробничого підприємства складався з 10 розділів, що включали 38 статистичних форм, і був одним з основних документів статистичної звітності. До паспорта додавалися генеральний і ситуаційний плани підприємства; пояснювальна записка про перспективи розвитку підприємства. На базі річного паспорта підприємства створювалися системи паспортів, що охоплюють всі структурні підрозділи підприємства.

У сучасних умовах інформаційний річний паспорт підприємства може бути підставою для аналізу стану реального сектора економіки регіону, підкріпленого анкетними показниками поточної діяльності підприємств у галузевому розрізі.

Таким чином, введення паспортів підприємств дозволяє вирішити ряд істотних проблем. Так, введення нових показників фінансово-економічної діяльності підприємства надасть можливість розраховувати такі узагальнюючі показники стану економіки країни, як валовий внутрішній продукт, національний дохід, додана вартість, валовий прибуток. Крім того, паспорт послужить інформаційною базою комплексного економічного аналізу й оцінки тенденцій розвитку самого підприємства й реального сектора економіки регіону в цілому.

З огляду на комплексний характер оцінки діяльності підприємства, ми вважаємо за необхідне підкреслити принцип використання в паспорті показників, що мають досить високу інформативність при різних методах їх аналітичної обробки. Зайве «перевантаження» паспорта економічними показниками, які можуть бути отримані при необхідності розрахунковим шляхом, може призвести до ускладненя у зборі достовірної інформації в процесі заповнення паспортів на підприємствах.

Наявність у паспорті максимально інформативних показників послужить основою для розробки таких інтегрованих банків даних, які забезпечать створення й функціонування гнучких універсальних систем статистики.

*Кредитний блок* моделі описує стан кредитного сектора регіону. У цей час сектор небанківських кредитних організацій (страхові компанії, частки пенсійні фонди, інвестиційні компанії тощо) відіграють незначну роль на регіональному ринку позичкових капіталів. Основними «гравцями» є, безумовно, комерційні банки.

Представляється, що засобам комерційних банків належить значна частина ресурсного потенціалу регіонального розвитку.

*Бюджетно-податковий блок.* Відкритість фінансової підсистеми регіону визначає можливість перерозподілу фінансових ресурсів між регіонами як найбільш простий спосіб реалізації регіональної стратегії як на державному рівні, так і в рамках корпорацій.

Відповідно до даної моделі, рух фінансів у рамках держави здійснюється між трьома агентами: державою, умовно «сильними» і умовно «слабкими» регіонами. У цьому випадку «сила» регіональної системи визначається її *фінансовим потенціалом*, тобто здатністю таких систем нарощувати фінанси у її різних формах.

У моделі не враховано рух потоків фінансів населення, як форми фінансових ресурсів, яка у меншому ступені переміщується між регіональними системами в порівнянні з державними й корпоративними фінансами.

Відповідно до даної моделі, фінансовий потік з умовно «сильних» регіонів у вигляді податкових надходжень, тобто різновиду державних фінансів, направляється у державний центр. Аналогічний, але значно менший за обсягом потік іде також з умовно «слабких» регіонів. З державного центра в умовно «слабкі» регіони направляється зворотний потік державних фінансів у вигляді фінансової допомоги.

В умовно «слабких» регіонах відбувається трансформація фінансових ресурсів у корпоративні, після чого потік останніх направляється в умовно «сильні» регіони. При цьому в Україні в останні роки потік корпоративних фінансів, або «капіталу», з умовно «слабких» в умовно «сильні» регіони, значно перевищує аналогічний фінансовий потік у зворотному напрямку. Даний факт, з одного боку, позитивно впливає на економіку держави в цілому, забезпечуючи позитивні темпи зростання, а з іншого боку, позначається на диференціації соціально-економічного розвитку окремих регіонів, зберігаючи більшу регіональну асиметрію.

Різний ступінь сформованості підсистем регіону, зокрема, більш слабкий ступінь сформованості виробничої підсистеми або її низька адекватність до інтенсивних економічних перетворень часто визначає нездатність підсистем регіону до продуктивної взаємодії, навіть в умовах наявних фінансових ресурсів. Таким чином, в умовно «слабких» регіонах не відбувається збільшення економічного потенціалу, що «виштовхує» фінансові ресурси в інші, більш «просунуті» або «сильні» регіони.

Отже, з представленої моделі можна зробити висновок, що фінансова допомога, яка надається регіонам України, на державному рівні і яка йде від інших джерел в остаточному підсумку, повинна бути орієнтована на створення умов саморозвитку регіональних систем, що забезпечують підвищення ступеню їх економічної самостійності.

Аналіз ситуації з розвитком фінансової підсистеми регіональних систем в Україні показав [3; 4; 5; 6], що всередині регіонів України часто зберігається колишня система неформалізованого бюджетного регулювання. Тому одним із завдань подальшого розвитку України та її регіонів залишається використання успішного досвіду регулювання накоплені відносин на рівень «держава – регіони – муніципальні утворення», а також підвищення зацікавленості державних органів управління в регулюванні регіонального та муніципального розвитку, у тому числі шляхом визначення нових регіональних систем.

У цілому функціонування фінансової системи описується сукупністю обмежень по фінансових ресурсах, набором операцій і умовами їх реалізації. Слід зазначити, що бюджетний блок відбиває формування доходної й видаткової частини консолідованого бюджету в частині доходів у розрахунках. У якості змінних виступають обсяги податкових надходжень, обсяги залучення коштів (внутрішніх та зовнішніх), а також платежі по обслуговуванню поточної й накопиченої заборгованості. Обмеженням на доходи бюджету є заплановані витрати на функціонування бюджетної сфери. Всі дані параметри необхідно заносити в «Паспорт бюджетної забезпеченості регіону».

Очевидно, що фінансові ресурси розподіляються за напрямками, де гарантована максимальна віддача. Роль держави зводиться до встановлення правил функціонування економіки (податки, нормативи, інші параметри індикативного управління) і до визначення соціального навантаження на економіку – обсягу фінансування бюджетної сфери.

Блок *домашніх господарств* представлений блоком формування грошових доходів і витрат населення. Доходи домашніх господарств формуються за рахунок участі у виробництві товарів і послуг, продажу наявної валюти банкам, від доходів по цінних паперах. Витрати представлені витратами на придбання товарів і послуг, валюти, на заощадження, податки й фіксовані платежі.

Слід зазначити, що в рамках даного напрямку існує значний масив даних державної статистики України, тому в Моніторинг соціально-економічного розвитку регіону можна запропонувати включення документа «Якість життя населення і основні проблеми соціального розвитку». Якість життя населення – це інтегроване поняття, що всебічно характеризує рівень і ступінь добробуту, соціального й духовного розвитку людини.

*Аграрний блок.* Стабілізація стосовно до аграрної сфери регіону передбачає, насамперед, запобігання спаду обсягів виробництва, створення за допомогою економічних важелів і стимулів умов, при яких припиняється зниження натуральних і вартісних показників, і розробляється передумови економічного зростання в даній сфері. З огляду на те, що дана сфера в розвинених країнах і в Україні традиційно є дотаційною, то до комплексу показників розвитку аграрної сфери, які враховуються службою державної статистики, можна запропонувати також наступні показники: аналіз цінової політики в аграрній сфері регіону; обсяги бюджетного фінансування даної сфери; податкова складова; аналіз тенденцій функціонування оптових продовольчих ринків.

*Блок аналізу екологічного стану регіону* в цей час здобуває особливу актуальність у зв'язку з несприятливою екологічною ситуацією практично у всіх регіонах України. Останнім часом у науковій літературі виникло чимало пропозицій по створенню екологічного паспорта регіону, тому в рамках справжнього дослідження можна зупинитися тільки на структурі аналітичної записки. Остання, на наш погляд, повинна включати характеристику наступних складових: 1) екологічну смість території; 2) характеристику здоров'я населення території; 3) виявлення та врахування факторів, що обумовлюють конкретну екологічну ситуацію регіону.

Може бути рекомендований наступний порядок вибору еколого-господарських пріоритетів на регіональному рівні: виявлення й інвентаризація проблемних еколого-господарських ситуацій; співвідношення еколого-господарських ситуацій з компетенцією регіональних органів управління; розробка принципів вибору і ранжирування еколого-господарських пріоритетів за ступенем актуальності; виявлення ресурсних можливостей для вирішення конкретних еколого-господарських проблем.

#### Висновки.

Підбиваючи підсумок, можна зробити висновок, що найважливішою умовою забезпечення ефективності управлінської функції регіональної влади служить інформаційна база, основу якої покладений документ «Моніторинг соціально-економічного розвитку регіону».

Структуру даного документа можна запропонувати в наступному виді.

#### I. Основні тенденції розвитку регіону.

#### II. Аналітична записка.

#### III. Прогноз основних тенденцій розвитку регіону.

Кінцевими користувачами можуть бути: органи державного управління (виконавчі й законодавчі); органи фінансового й податкового контролю; кредитні організації; промислові підприємства; науково-дослідні інститути й вищі навчальні установи, що займаються проблемами регіональної економіки; інші зацікавлені особи. Природно, що різним категоріям користувачів може бути представлений різний обсяг інформації, наприклад, тільки аналітична записка, залежно від характеру їх заявки. Крім того, інформація повинна надаватися на платній основі.

Разом з тим, з огляду на комплексний характер оцінки соціально-економічного розвитку території, ми вважаємо за необхідне підкреслити принцип використання показників в документі, що складається, які мають досить високу інформативність при різних методах їх аналітичної обробки. Зайве «перевантаження» анкет і паспортів економічними показниками, які можуть бути отримані при необхідності розрахунковим шляхом, приведе до ускладненнь у зборі достовірної інформації в процесі заповнення анкет на рівні первинних користувачів і паспортів на рівні обробки й узагальнення інформації. Наявність в анкеті і паспорті максимально інформативних показників послужить основою для розробки таких інтегрованих банків даних, які забезпечать створення й функціонування гнучких універсальних систем статистики й аналітики.

Слід зазначити також, що принциповою відмінністю Щорічної аналітичної доповіді й Моніторингу соціально-економічного розвитку регіону є його порівнянність з попередніми періодами і результуючий прогностичний опис розвитку регіональної економіки. Крім того, пропонується зробити кілька рівнів складності даного документа залежно від рівня користувача.

Інформація, що надається Інформаційно-аналітичним центром соціально-економічного розвитку регіону, повинна надаватися на комерційній основі. Залежно від рівня складності надаваної інформації, плата за дані ресурси повинна бути диференційована.

#### Список використаних джерел.

1. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія): монографія / [Бабаєв В.М., Товажнянський Л.Л., Годлевський М.Д. та ін]. – Х.: Національний технічний ун-т «Харківський політехнічний ін-т», 2008. – 316с.
2. Артеменко В.Р. Комплексне оцінювання ефективності соціально-економічного розвитку регіонів на основі критеріїв якості життя населення / В.Артеменко // Регіональна економіка: науково-практичний журнал. – № 3. – 2005. – С. 84 – 93.
3. Возна Л.Ю. Основні суперечності та перспективи використання соціально-економічного потенціалу регіонів України / Л.Ю. Возна // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 167-174.
4. Воротін В.Є Модифікація та вдосконалення механізму державного управління соціально-економічним розвитком України: регіональний вимір / В.Є. Воротін // Економіка та держава. – 2010. – № 4.– С.107-110.
5. Данилишин Б.М. Соціально-економічні проблеми регіонів: методологія і практика/ Б.М. Данилишин, Л.Г. Чернюк, М.І. Фащевский; за ред. чл.-кор. НАН України Б.М.Данилишина. – Черкаси, 2006. – 315 с.
6. Котуков О.А. Соціальний розвиток як концептуальний підхід до забезпечення соціального благополуччя [Електронний ресурс]/ О.А. Котуков, Н.А. Копилова // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1. – Режим доступу: [http:// www.kbuapa.kharkov.ua](http://www.kbuapa.kharkov.ua)

Стаття надійшла до редакції 14.01.2013р.



ТОВ "ДКС Центр"