

РОЗДІЛ II

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351

Валентюк І. В.,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри регіонального
управління, місцевого самоврядування
та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України;
доцент кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності
Академії муніципального управління

МЕХАНІЗМИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Анотація. Досліджуються теоретичні аспекти контролю регіонального розвитку. Аналізується досвід використання методів контролю на регіональному рівні. Пропонуються механізми оптимізації системи контролю регіонального розвитку.

Ключові слова. Регіон, територія, розвиток, контроль, система, державне управління.

Аннотация. Исследуются теоретические аспекты контроля регионального развития. Анализируется опыт использования методов контроля на региональном уровне. Предлагаются механизмы оптимизации системы контроля регионального развития.

Ключевые слова. Регион, территория, развитие, контроль, система, государственное управление.

Annotation. We study the theoretical aspects of control of regional development. We analyze the experience of using methods of control at the regional level. We propose mechanisms to optimize the control system of regional development.

Key words. Region, area, development, control system, public administration.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Держане регулювання розвитку регіонів не можливо здійснювати ефективно без системи, яка б дозволяла виявляти результати діяльності на основі оцінки й аналізу фактичних показників розвитку території та порівняння їх із запланованими. Вирішення завдань щодо подальшого розвитку територій України може забезпечуватися шляхом створення дієвої системи контролю.

Впродовж останніх десятиріч контроль набув широкого визнання та є традиційним інструментом управлінської діяльності в багатьох країнах світу. В Україні ж сучасні підходи до побудови оновленої системи контролю регіонального розвитку поки що є новою управлінською практикою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питання методики впровадження та використання контролю в різних сферах діяльності висвітлювали у своїх

працях такі вчені, як: В.Авер'янов [1], О.Андрійко [1, 2], І.Басанцов [3], З.Варналій [8], М.Долішній [5], О.Машков [6], А.Мельник [4], С. Мосов [6], О.Оболенський [4], О.Полінець [7] та інші. Проте необхідно зазначити, що комплексні дослідження питань побудови дієвої системи контролю регіонального розвитку з позицій системного підходу досі не проводилися.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Водночас потребують ґрунтовного дослідження такі аспекти як: визначення сутності контролю регіонального розвитку, висвітлення механізмів та принципів його здійснення, визначення шляхів побудови системи контролю на регіональному рівні.

Формулювання мети статті та постановка завдань. Метою статті є дослідження механізмів побудови системи контролю на регіональному рівні та застосування його технологій в процесі розвитку територій.

Для досягнення поставленої мети сформульовані наступні завдання:

- висвітлити зміст поняття “контроль регіонального розвитку”;
- проаналізувати досвід використання методів контролю регіонального розвитку;
- запропонувати механізми оптимізації системи контролю на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Регіональний розвиток відіграє важливу роль у соціально-економічному зростанні держави, особливо на етапах значних трансформацій. Процеси децентралізації, які притаманні Україні, зумовлюють загострення уваги до питань створення оновленої системи контролю на регіональному рівні, яка б відповідала потребам часу та забезпечувала подальше зростання соціально-економічних показників “діяльності” територій.

Контроль в регіональному управлінні дає змогу порівнювати фактичний стан у тій чи іншій сфері з вимогами, які поставлені перед нею. За допомогою його технологій можна виявляти недоліки в роботі та запобігати їх виникненню.

Як зазначають вітчизняні дослідники, контроль регіонального розвитку є процесом виявлення відхилень показників, що характеризують економічну та соціальну діяльність регіону, і прийняття рішень, спрямованих на усунення відхилень [6, 7].

Процес контролю являє собою сукупність взаємозалежних елементів, основними з яких є: цілі та завдання регіонального контролю; суб'єкти (управлінський персонал, який займається контролем) й об'єкти (сукупність показників, які підлягають контролю) регіонального контролю; принципи, методи й інструменти здійснення контролю; функції регіонального контролю; ресурсне забезпечення процесу контролю [4].

Інструментами здійснення контролю на регіональному рівні є стратегія та програми економічного і соціального розвитку регіону, що містять прогнозні й планові значення основних показників, які підлягають контролю.

Головне завдання системи контролю на регіональному рівні полягає у забезпеченні реалізації стратегій та програм економічного і соціального розвитку регіону, оскільки за допомогою цих інструментів забезпечується заплановане зростання регіональних показників у певному часовому проміжку. Практика свідчить, що лише десять відсотків програм (стратегій) регіонального розвитку реалізуються у відповідності до початкового плану. Це пояснюється динамічністю суспільних процесів, непередбачуваними змінами в оточуючому середовищі тощо [8]. Окрім того, слід зазначити, що чим більше етапів реалізації містить у собі програма (стратегія) регіонального розвитку, тим частіше виникає необхідність її перепланування, і тим більше навантаження “лягає” на систему контролю, адже необхідно визначити процедуру і встановити послідовність збору даних через певні проміжки часу, проводити аналіз отриманих даних та поточні розбіжності фактичних й запланованих показників, прогнозувати вплив сучасної ситуації на подальшу реалізацію етапів програми розвитку території.

Процес контролю регіонального розвитку полягає у впливі суб’єкта контролю на об’єкт, реалізації управлінських рішень, прийнятих на основі інформації, яка отримана в результаті контролю, й обміні інформацією між суб’єктом контролю і об’єктом [2].

До основних принципів контролю регіонального розвитку належать:

- обґрунтованість управлінських рішень, що приймаються у процесі контролю;
- цільова спрямованість процесу контролю;
- багатофункціональність контролю;
- орієнтованість контролю на кількісні та якісні стандарти;
- своєчасність здійснення відповідних дій у процесі контролю;
- гнучкість системи контролю на регіональному рівні;
- доступність результатів контролю користувачам інформації, що є результатом контролю;
- ефективність контролю [4, 6].

До методів, що використовуються у процесі контролю регіонального розвитку, відносяться: метод порівняння контрольованих показників із запланованими; метод факторного аналізу, що дозволяє визначити ступінь впливу різних факторів на отримане відхилення показника; алгоритмічний метод, який ґрунтується на формуванні алгоритмів дій щодо реагування на виявлені відхилення рівня фактичного показника від запланованого. Зазвичай вибір методу контролю залежить від його характеристик, тобто його вартості, організаційної структури програми, термінів реалізації тощо [6].

Вимоги до системи контролю формуються до початку реалізації програми (стратегії) регіонального розвитку з урахуванням всіх зацікавлених сторін і визначають зміст інформації, що аналізується, структуру звітів і відповідальність за збір даних, аналіз інформації та прийняття рішень.

Проектування, розробка та впровадження добре організованої системи контролю необхідні для досягнення безпосереднього зворотного зв'язку. За допомогою цього зв'язку фактичне використання ресурсів може порівнюватись із запланованими заходами, встановленими на етапі планування. Існує декілька передумов побудови ефективної системи контролю:

- наявність конкретних планів. Плани мають бути змістовні, чітко структуровані, фіксовані, щоб бути підґрунтям для контролю. Якщо плани оновлюються досить часто і без застосування процедур контролю за змінами, то загальний контроль над програмою (стратегією) може бути втрачений;

- наявність інформативної системи звітності. Звіти мають відображати стан реалізації програми відносно вихідних планів на основі єдиних підходів і критеріїв. Для цього необхідно чітко визначити і спростити процедури підготовки і одержання звітів, а також встановити для всіх звітів чіткі часові межі та інтервали. Результати, надані у звітах, мають підлягати ретельному аналізу;

- наявність ефективної системи аналізу фактичних показників та тенденцій. В результаті аналізу даних необхідно визначитись, чи відповідає поточна ситуація запланованій, при необхідності – розрахувати розміри та амплітуду відхилень від запланованого. Основні показники для аналізу – час та вартість. Відхилення у часових та вартісних показниках можуть впливати на зміст подальшої діяльності та якість результатів;

- наявність ефективної системи реагування. Підсумковим кроком процесу контролю є дії, які спрямовані на подолання відхилень в ході реалізації програми (стратегії). Ці дії можуть бути спрямовані на виправлення виявлених недоліків і подолання негативних тенденцій в межах програми [4].

Для забезпечення ефективної системи контролю регіонального розвитку необхідно розробити етапи побудови такої системи. Так, на першому етапі обирається об'єкт контролю (визначають сукупність показників, що підлягають контролю). Другий етап пов'язаний з вибором виду контролю регіонального розвитку (стратегічний і поточний регіональний контроль). На третьому етапі розробляють систему стандартів контрольованих показників за кількісними і якісними характеристиками. На четвертому етапі контролю розробляють систему показників, які є сукупністю взаємозалежних елементів та забезпечують систематичне спостереження за контрольованими показниками з метою одержання необхідної інформації. На п'ятому етапі проводять необхідні розрахунки, одержують результати контролю і визначають алгоритм подальших управлінських заходів по подоланню виявлених відхилень [3, 8].

Процеси контролю програм (стратегій) регіонального розвитку поділяються на основні та допоміжні. До основних належать:

- загальний контроль змін (координація змін по програмі в цілому);
- ведення звітності по програмі (збір та передача інформації про хід реалізації програми).

До допоміжних процесів контролю відносять:

- контроль за змінами змісту програми;
- контроль витрат по заходах та змін бюджету програми;

– контроль якості (відстеження конкретних результатів програми для визначення їх відповідності встановленим стандартам і прийняття необхідних заходів по подоланню причин, які призводять до зниження якості);

– контроль ризиків (реагування на зміни рівня ризиків у ході реалізації програми) [6].

Процеси контролю регіонального розвитку тісно взаємопов'язані і можуть бути представлені як один інтегрований процес, що складається із багатьох складових: відстеження (збір та документування фактичних даних, визначення у звітах ступеня відповідності фактичного виконання запланованим показникам); аналіз (оцінка поточного стану реалізації програми та порівняння досягнутих результатів із запланованими, визначення шляхів впливу на відхилення від виконання програми); корегування (планування дій, спрямованих на виконання робіт у відповідності з програмою, мінімізація амплітуди відхилень тощо).

Аналіз досвіду використання методів та технологій контролю на регіональному рівні дозволив сформулювати вимоги, яких потрібно дотримуватись для побудови ефективної системи контролю регіонального розвитку. Отже, необхідно:

– детальне планування всіх етапів, виконання яких необхідно для реалізації програми (стратегії) розвитку;

– точна оцінка часу, ресурсів, витрат;

– облік фактичного виконання заходів і витрат в часовому розрізі;

– періодична переоцінка часу та ресурсів, які потрібні для завершення етапів програми (стратегії);

– багаторазове періодичне порівняння фактичної реалізації етапів програми розвитку з графіком та бюджетом [1, 3, 4, 6].

Система контролю має забезпечувати також і корегування плану реалізації програми регіонального розвитку. Корегування плану програми (стратегії) може бути обмежена лише переглядом параметрів окремих заходів, а в окремих випадках може вимагати створення цілком нової моделі, починаючи з поточного стану справ і до моменту завершення реалізації програми.

Висновки з даного дослідження. Побудова оновленої системи контролю на регіональному рівні дозволить забезпечити ефективність процесу регіонального розвитку. Контроль є процесом послідовного виконання управлінських завдань, реалізація котрих дозволить оцінити ступінь досягнення кінцевої мети. Він характеризується як складна, цілеспрямована, комплексна управлінська функція та розглядається як один із важливих елементів, за допомогою якого забезпечується своєчасність внесення коректив в управлінську діяльність, отримання інформації про реальний стан справ регіонального розвитку, виявлення порушень та відхилень від установлених стандартів і правил, а також прийнятих управлінських рішень.

Контроль на регіональному рівні являє собою також послідовність виконання ряду управлінських функцій, спільна реалізація котрих спрямована на досягнення поставлених завдань, які мають чіткий зміст, унікальний процес реалізації, чітку структуру дій.

При здійсненні контролю регіонального розвитку необхідно дотримуватися принципів систематичності, регулярності щодо його

проведення. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж систематичний контроль дає змогу постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи попереджувати непередбачені наслідки. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Для удосконалення механізмів використання технологій контролю на регіональному рівні необхідно розробити алгоритм процесу контролю регіонального управління. Тому у подальшому доцільними є дослідження теоретичних та прикладних аспектів законодавчого врегулювання порядку вирішення питань запровадження регіонального контролю за діяльністю місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.

Використані джерела інформації:

1. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. Виконавча влада і державний контроль / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; Робоча група з реформування центральних органів виконавчої влади / М.С. Лопата (ред.). – К., 1999. – 47 с.
2. Андрійко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика: Наук. доп. / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. Відділ проблем державного управління і адміністративного права / М.С. Лопата (ред.). – К., 1999. – 23с.
3. Басанцов І.В. Державний фінансовий контроль: регіональні аспекти. – К. : Видавничий дім “Корпорація”, 2006. –234 с.
4. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети: Монографія / Кол. авт.; За ред. М. І. Долішнього. – Київ: видавництво “Наукова думка”, 2006. – 511 с.
6. Машков О., Мосов С., Нижник Н. Контроль у сфері державного управління // Вісн.УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23-31.
7. Полінець О.П. Поняття і зміст контролю в державному управлінні. Внутрішній контроль у державному управлінні // Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка. – Л.: Вид-во Нац. ун-ту “Львів. політехніка”, 2002. – С. 320-331.
8. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: Монографія / За ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.

Рецензент: Ігнатенко О.С., д.т.н., професор.