

депутатів, отримали відмову, обгрунтовану тим, що Апарат Верховної Ради не є розпорядником такої інформації. Її може надати лише сам народний депутат або податкова служба [4]. Відповідно до закону запитувач інформації може оскаржити дії чи бездіяльність розпорядників інформації, зокрема у суді.

За інформацією Державного комітету телебачення і радіомовлення України, у 2011 році центральні та місцеві органи виконавчої влади отримали 23024 запити на інформацію (в т.ч. від ЗМІ – 4244), із них задоволено – 17854, відмовлено у задоволенні 187 запитів. Судами розглянуто 133 справи щодо порушення доступу до публічної інформації. Позовні вимоги задоволено повністю або частково у 69 випадках, відмовлено у задоволенні позову – у 64. Найпоширенішою причиною подання судового позову є ненадання відповіді на запит на інформацію або надання відповіді не по суті. Також позивачі скаржаться на порушення строку надання відповіді, неправомірне віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, надання неповної відповіді [10].

Проаналізувавши норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» та перші результати його впровадження, можна зробити такі висновки:

- Закон України «Про доступ до публічної інформації» відповідає міжнародним стандартам у галузі реалізації права громадян на отримання інформації, що знаходиться у володінні органів влади, зокрема у частині гарантій та принципів забезпечення доступу до публічної інформації, термінів розгляду та надання відповіді на запит, розширення форм подання запиту, максимального відкриття інформації, що знаходиться у володінні органів влади, за винятком обмежень встановлених законом;
- органи влади в більшості випадків відповідають на запити на інформацію, проте існують приклади намагання приховати запитувану інформацію шляхом віднесення її до службової, таємної чи конфіденційної, порушення термінів надання відповіді на запит, про що свідчить статистика судових позовів;
- з метою запобігання порушень Закону України «Про доступ до публічної інформації» доцільно, зокрема, доповнити Закон визначенням терміна «суспільний інтерес» стосовно поширення інформації, переліком підстав щодо надання інформації статусу службової, присвоєння грифу «для службового користування», віднесення внутрішньо-організаційних нормативних актів до інформації з обмеженим доступом.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі будуть спрямовані на дослідження шляхів оптимізації взаємодії органів публічної влади та ЗМІ в Україні.

#### Література.

1. Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права : пакт від 23 березня 1976 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/\\_doc2.nsf/link1/MU66003U.html](http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/MU66003U.html). – Назва з екрану.
2. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/\\_doc2.nsf/link1/MU05122.html](http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/MU05122.html). – Назва з екрану.
3. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-17 [Електронний ресурс]. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. – Назва з екрану.

4. Абрамович О. Журналісти судитимуться, щоб змусити працювати закон про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] / О. Абрамович. – Режим доступу : <http://www.kyivpost.ua/ukraine/article/zhurnalisti-suditimutsya-shob-zmuniti-pracyuvati-zakon-pro-dostup-do-informaciyi-25172.html>. – Назва з екрану.

5. Головенко Р. Доступ до інформації: до і після законодавчих змін [Електронний ресурс] / Р. Головенко – Режим доступу : <http://imi.org.ua/content/dostup-do-informaciyi-do-i-pislya-zakonoдавчих-zmin>. – Назва з екрану.

6. Кожен шостий запит до Президента надіслав журналіст – Д. Іванеску [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/ua/news/528354-kogeen-shostiy-zapit-do-prezidenta-nadislav-geurnalist--d.ivanescu>. – Назва з екрану.

7. Лашкіна М. Г. Концептуальні засади взаємодії органів державної влади та засобів масової інформації в умовах демократизації державного управління в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія держ. упр.» / М. Г. Лашкіна ; Нац. акад. держ. упр.-ня при Президентіві України. – К., 2008. – 16 с.

8. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / [М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.] Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : [Агентство «Україна»], 2011. – 144 с.

9. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya\\_sborka.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf). – Назва з екрану.

10. Узагальнена інформація про виконання органами виконавчої влади завдань, визначених Указом Президента України від 05.05.2011 № 547 «Про забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=90953&cat\\_id=89240](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=90953&cat_id=89240). – Назва з екрану.

11. Access !Nfo [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.access-info.org/](http://www.access-info.org/) – Назва з екрану.

12. Global Right to Information Rating [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rti-rating.org/](http://www.rti-rating.org/) – Назва з екрану.

УДК 351.862.4

*Олег Гордєєв*

### ЕФЕКТИВНІСТЬ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ

*У статті сформовано цілісний підхід до визначення сутності поняття «моніторинг». Визначено його специфічні характеристики та особливості застосування в процесі реалізації програм і проектів, стратегій соціально-економічного розвитку. Окреслено проблеми й питання подальших наукових досліджень.*

© Гордєєв О.К., 2012.

**Ключові слова:** ефективність, органи публічної влади, моніторинг, оцінка, інструменти, технології, програми та проекти соціально-економічного розвитку регіонів.

Досвід розвинутих країн світу свідчить, що більшість нагальних потреб життєдіяльності пересічного громадянина задовольняє в системі органів публічної влади на місцевому рівні. Це потребує, аби із своїм головним завданням – створенням сприятливих умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку територій, вони справлялися якнайкраще.

На процес реалізації завдань та досягнення цілей державної регіональної політики суттєво впливає такий ключовий нематеріальний ресурс як здатність суб'єктів регіонального управління реалізовувати стратегії соціально-економічного розвитку [7]. Однак, як підтверджує практика, органи публічної влади досить часто стикаються з труднощами саме під час реалізації стратегії: помітний серйозний розрив між стратегічними цілями і щоденними діями органів влади, між баченням вищого керівництва й динамічними реаліями сьогодення.

Відтак, зростає потреба в професійному застосуванні одного із дієвих інструментів підвищення ефективності реалізації програм соціально-економічного розвитку – моніторингу. Адже саме моніторинг, як оперативна інформаційно-аналітична система нагляду за динамікою показників сталого розвитку, має особливе значення для сучасного стану економіки за наявності серйозних міжгалузевих диспропорцій та гострої нестачі ресурсів, сильної рухливості і нестійкості соціально-економічних індикаторів.

Слід зазначити, що межі використання моніторингу за останнє десятиліття надзвичайно розширились, і системи моніторингу, модельовані відповідно до галузевої специфіки, використовуються навіть у практиці космічних наук. При цьому теорія і практика використання моніторингу досягли найбільшого розвитку в екології, соціології, економіці, статистиці та медицині, а також в сфері будівництва і банківській справі. Відтак, дослідження моніторингу, як дієвого інструменту підвищення ефективності діяльності, є необхідним, з точки зору його теоретичного аналізу, адже не має точного, однозначного тлумачення у зв'язку з тим, що він вивчається і використовується у різних сферах науково-практичної діяльності.

Актуальність запровадження та використання моніторингу в контексті реалізації програм та стратегій соціально-економічного розвитку зростає в умовах викликів глобалізації та кризових явищ на етапі сучасного розвитку України. Предметна сфера інформаційно-аналітичних ресурсів моніторингу орієнтована на підтримку процесу прийняття та реалізації управлінських рішень на всіх рівнях публічного управління та надання релевантної і своєчасної інформації всім категоріям користувачів: органам публічного управління, підприємствам, представникам приватного сектору, громадським організаціям, пересічним громадянам тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що питанням контрольно-наглядової діяльності присвячені праці багатьох вчених, серед яких: В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бакуменко, В. Гаращук, В. Колпаков, О. Машков, Н. Нижник, О. Полінець, Л. Приходченко, М. Студенікіна, О. Сушинський. Щодо теоретичних і прикладних аспектів організації проведення моніторингу у сфері публічного управління, то

вони досить ґрунтовно висвітлені у зарубіжних наукових працях: Л. Віліс, М. Гольдштейн, А. Гоне, Р. Лахей, К. Маккей, С. Маннілі, Н. Реймерса, Гарри П. Хатри та ін. Також питання теорії і методики впровадження та використання моніторингу в органах публічної влади висвітлюють у своїх працях: В. Артеменко, І. Бестужев-Лада, З. Варналій, М. Гладій, Є. Головаха, М. Долішній, С. Кравченко, А. Лукашенко, В. Максименко, О. Титаренко, В. Шинкаренко та інші.

Зокрема, в полі зору вітчизняних дослідників перебувають проблемні питання дослідження:

- підходів до проведення моніторингу системи державного управління через оцінку, аналіз і контроль діяльності підприємств реального сектору економіки (К. Алексєєва);
- принципів та алгоритму здійснення моніторингу (З. Гзбур);
- організаційних засад функціонування системи регіонального моніторингу (О. Марков);
- впровадження системи моніторингу сталого соціально-економічного розвитку різних регіонів, яка базується на поєднанні територіально-диференційованого підходу та прояву загальних тенденцій розвитку економіки на рівні регіону (І. Гридзук).

Разом з тим, слід зазначити, що й досі не існує усталеного розуміння поняття «моніторинг», думки науковців та практиків суттєво різняться. У практиці публічного управління не створено єдиної та загально визнаної методики проведення моніторингу виконання програм соціально-економічного розвитку. Поза увагою дослідників залишаються не вирішені раніше питання щодо специфічних особливостей впровадження моніторингу в процесі реалізації програм та проектів, регіональних стратегій розвитку тощо.

Тому завдання полягає у формуванні цілісного підходу до визначення сутності поняття «моніторинг», визначення його специфічних характеристик та особливостей застосування в процесі реалізації програм і проектів, стратегій соціально-економічного розвитку, що й визначило логіку побудови дослідження.

Під моніторингом, в цілому, прийнято розуміти процес систематичного збору й аналізу кількісної та якісної інформації щодо здійснення будь-якого виду діяльності: виконання проектів, заходів і програм. Він проводиться з метою забезпечення відповідності процесу вироблення продукту (надання послуги чи виготовлення товару) і отримання результатів у порівнянні із попередньо визначеними цілями та затвердженими заходами їх досягнення, а також управління інформацією щодо надання допомоги в процесі прийняття управлінських рішень. Складовими системи моніторингу є відповідна організаційна структура, людські ресурси та система збору інформації, її використання, що діє за умови внесення до неї поточних перевірених даних.

Тобто, моніторингом вважають систему постійного спостереження за найважливішими поточними результатами, умовами та параметрами розвитку державного управління в розрізі окремих його сегментів з метою коригування та прогнозування [2]. Відповідно, для отримання прозорої, доступної, достовірної та своєчасної інформації для всіх зацікавлених користувачів слід створювати систему моніторингу, яка складається із сукупності взаємопов'язаних підсистем: ресурсного та процесного забезпечення, продуктів та результатів моніторингу. При цьому основними процесами моніторингу прийнято вважати: збір, аналіз, розповсюдження, накопичення, зберігання та переробка інформації;

інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації стратегій розвитку.

Разом з тим, маємо застерегти від достатньо поширеної помилки: не слід моніторинг ототожнювати із спостереженням. Різниця між даними поняттями полягає в тому, що моніторингу притаманний активний та цільовий характер, він будується заздалегідь продуманим алгоритмом, ведеться систематично і має чітко визначені завдання. Відтак, для ефективного його впровадження та здійснення обов'язковою умовою є дотримання концептуальних засад та механізму його здійснення. А саме: врахування основних принципів його проведення; визначення мети та параметрів виміру; формулювання завдань; встановлення критеріїв тощо.

Порядок проведення моніторингу розробляється заздалегідь, до того, як розпочинається реалізація програм та проектів, стратегій розвитку. Це пов'язано з тим, що основними завданнями моніторингу є:

- контроль за виконанням графіка виконання запланованих видів робіт;
- аналіз зовнішніх та внутрішніх змін, причин невиконання окремих проектів, що надає змогу оцінювати ефективність і реалістичність складових;
- визначення критично важливих елементів стратегії.

Моніторинг, як безупинне спостереження за ресурсами, процесами, результатами соціально-економічного розвитку, виступає складовою системи публічного управління. Відповідно, моніторинг в державному управлінні є системою постійного спостереження за найважливішими поточними результатами, умовами та параметрами розвитку державного управління в розрізі окремих його сегментів з метою коригування та прогнозування.

Моніторинг можна розглядати як:

- могутній інструмент аналізу впливів та відносин в системі публічного управління, зокрема, при оцінці управлінських рішень, а також діяльності агенцій, служб та інспекцій, підприємств та організацій, при експертизі нормативних актів, виданих органами місцевої влади;
- процедуру: здійснюється поетапно (у певному часовому відрізку, або з визначеними інтервалами в часі), згідно заздалегідь визначеного алгоритму (з урахуванням певних критеріїв та норм), має чіткі, конкретно сформульовані цілі, досяжні завдання;
- інноваційну технологію (послідовність, взаємозв'язок цільових, функціональних, організаційних, інформаційних, розрахунково-обчислювальних та інших операцій і процедур), що сприяє підвищенню ефективності функціонування механізму державного управління.

Зокрема, застосування інноваційної технології моніторингу й оцінки програм у системі державного управління не викликає складності, якщо орган управління практикує моніторинг соціально-економічного розвитку, який ми розглядаємо через низку якісних, закономірних змін у функціонуванні системи, що мають об'єктивно-суб'єктивний характер і викликані виникненням нових форм зв'язків між соціально-економічними потребами і засобами їхнього задоволення. Технологія моніторингу може зробити вимірюваними такі складні явища, як рівень розвитку міста, якість життя населення, інвестиційна привабливість.

Таким чином, слід зазначити, що складність поняття «моніторинг» викликано тим, що у наукових джерелах він розглядається і як спосіб дослідження реальності, що використовується в різних науках, і як засіб забезпечення сфери управління різними видами діяльності

шляхом подання своєчасної та якісної інформації. І, як слушно зауважує З. Гбур, це пов'язано із приналежністю його до сфер науки і практики.

Система моніторингу та система оцінки є взаємопов'язаними [6]. І, певною мірою, взаємозалежними. І, хоча, між якими існують суттєві відмінності: сфери дослідження, предмети дослідження на рівні цілей, застосування різних методик протягом різних термінів проведення дослідження, впливовість органів управління на вид та обсяг дослідження, досить часто на практиці їх вживають як синонімічні поняття. Адже показники, які застосовуються в процесі проведення моніторингу, описують ресурси, проведені заходи, результати реалізації програми, а також контекст, у якому відбувається діяльність. Тобто, якість здійснення оцінки перебуває в прямій залежності від того, наскільки об'єктивною, достовірною та релевантною була інформація, отримана в ході проведення моніторингу.

Оцінка стосується наслідків здійсненої діяльності/ бездіяльності, впровадження програми або проекту, а моніторинг – відповідності цілям, визначеним завданням, іншими словами – правильності впровадження. Тобто, ці дві системи: моніторингу та оцінки доповнюють одна одну, адже при проведенні оцінки досить часто застосовується інформація, отримана в ході здійснення моніторингу.

Відтак, моніторинг є важливим для визначення коригуючих дій чи заходів, а оцінка – для планування майбутніх програм та проектів, спрямованих на поліпшення соціально-економічного розвитку регіонів.

В системі моніторингу особливого значення набуває формування системи показників, за якими він здійснюється, частота надходження та обсяги інформації, чітке уявлення про те, яка саме інформація необхідна для процесу підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку. Практика участі у Всеукраїнському та Всеєвропейському конкурсах проектів та програм розвитку місцевого самоврядування [4, 5], їх реалізація переконливо свідчить [3], що слід використовувати досить широке коло показників. Однак це коло необхідно звести до необхідної та достатньої кількості показників, згрупувавши їх за видами діяльності.

Разом з тим, при запровадженні системи моніторингу слід враховувати певні обмеження:

- дані, отримані в процесі його проведення, не пояснюють за рахунок чого отримано той чи інший результат, тому слід передбачити можливість оцінки окремих елементів реалізації програми, за допомогою яких можна було б здійснити якісний аналіз даних;
- не завжди є можливість відразу здійснити вимір одержаних результатів, які можуть бути як прямими, так і побічними, проявлятися протягом достатньо тривалого періоду часу;
- інформація, отримана під час проведення моніторингу, складає лише частку даних, необхідну керівникам для прийняття того чи іншого управлінського рішення.

Тобто, моніторинг ніяким чином не відмінняє потребу персоналу, керівництва органів публічної влади у професійному менеджменті, лідерських якостях та творчому підході. Не дає відповіді на запитання: що треба зробити, а лише окреслює проблему [1]. Однак, з точки зору того, що сформульована проблема – це напіввирішена проблема, це є достатньо вагомим кроком у підвищенні якості життєвого рівня населення.

Моніторинг надає інформацію про діяльність, яка мала місце в минулому, а стратегічне планування спрямоване в майбутнє, тож саме результати здійсненого моніторингу слугують основою для прийняття рішень, «підказкою», чого слід очікувати в майбутньому. Головне – правильно визначити параметри, за якими відбувається процес відслідковування і збору інформації.

В процесі розробки та реалізації програм і проектів регіональних стратегій соціально-економічного розвитку системи моніторингу та оцінки слугують для виконання низки важливих завдань. Таких, як:

- коригування змісту програм і проектів;
- аналіз причин і невдач в ході їх реалізації;
- врахування помилок і невдач при розробці подібних програм;
- активізація роботи та експертиза ефективності її організації;
- інформування керівників місцевих органів влади та громадськості про досягнуті результати;
- забезпечення фінансування і використання можливостей залучення додаткових фінансів;
- аналіз можливих розбіжностей у позиціях виконавців тощо.

Крім того, ефективність системи моніторингу забезпечується тим, що вона ґрунтується на засадах партнерства, яке є одним із головних принципів для розробки та реалізації програм і проектів регіональних стратегій розвитку і полягає у тісній співпраці між зацікавленими сторонами – державою, регіональними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадськими організаціями та приватно-бізнесовим сектором. Відтак, серед інноваційних технологій вдосконалення діяльності, підвищення її ефективності, стратегічне партнерство і моніторинг є дієвими засобами на шляху підвищення якості життя населення шляхом забезпечення економічного зростання, повноцінного використання наявних ресурсів.

Моніторинг, як безупинне спостереження за ресурсами, процесами та результатами, має цілком визначену мету, алгоритм функціонування, принципи побудови, критерії оцінки, методи і технології. Моніторинг можна розглядати як могутній інструмент аналізу впливів та відносин в системі публічного управління; процедуру; інноваційну технологію. Характерною особливістю моніторингу як інструменту/процедури чи технології є його універсальність: він здійснюється за узагальненим алгоритмом у будь-якій сфері публічного управління з урахуванням її специфіки.

За своєю сутністю моніторинг надає змогу отримувати оперативну інформацію про хід виконання програм і проектів, стратегій розвитку в межах їх реалізації. Відтак, ефективність моніторингу забезпечується систематичністю проведених заходів, за умови використання як офіційної обов'язкових системи звітності, так і інших менш офіційних засобів передачі інформації. Моніторинг є необхідним як гарант того, що ресурси в процесі діяльності перетворюються на заплановані результати, сприяють отриманню ефекту. Крім того, опрацьована інформація може бути використана як для поліпшення процесу ухвалення рішення, так і для інформування громадськості – як інструмент зворотного зв'язку з метою здійснення проектів, оцінки програм чи вироблення політики.

Використання результатів моніторингу: забезпечення рівного для всіх учасників програм та проектів, стратегій розвитку, а також пересічних громадян доступу до його результатів, надає змогу оцінити діяльність, справед-

ливість та ефективність, якість отриманих послуг, що, в кінцевому підсумку, підвищує довіру до органів публічної влади. Відтак, перспективами подальших наукових розвідок у даному напрямі має бути дослідження наукового супроводу застосування моніторингу та оцінки ефективності реалізації у стратегічному партнерстві програм і проектів соціально-економічного розвитку регіону.

#### Література.

1. Гарри П. Хатри. Мониторинг результативности в общественном секторе : Институт экономики города. – Москва. – 2005. – 276 с.

2. Гбур З.В. Теоретико-методичні засади моніторингу в державному управлінні / З.В. Гбур // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. Вип. 3 (31) – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 281–287.

3. Гордєєв О. Практичні підходи до реалізації програм і проектів розвитку регіонів/ О.Гордєєв // Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби : Матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю, 23 вересня 2010 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 23 вересня 2010 року. – С. 458–460

4. Постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування», від 19.11.2003 р. № 736-3/03.

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування» від 18.01.2003р. № 64 <http://www.kmu.gov.ua>.

6. Приходченко Л. Роль контролю, моніторингу та оцінки у розробці та реалізації програм та проектів регіонального розвитку в контексті адаптації до євро стандартів / Л. Приходченко // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс]: Збірник наукових праць. – Вип. 1. – 2007. – Режим доступу [www.library.oridu.odessa.ua](http://www.library.oridu.odessa.ua). – Заголовок з екрана.

7. Стратегия экономического и социального развития Автономной Республики Крым на 2011 – 2020 годы / Утверждена Постановлением Верховного Совета Автономной Республики Крым 22 декабря 2010 года № 121-6/10 ; [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.ark.gov.ua/images/strategiya2011-2020new-5.pdf>.

УДК 351.77

*Роман Грицко*

### РОЛЬ ЛІЦЕНЗУВАННЯ І АКРЕДИТАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ РОДИННОЇ МЕДИЦИНИ

*В роботі розкриті принципи внутрішнього і зовнішнього контролю та його роль у державних механізмах управління якістю медичної допомоги у закладах первинної медичної допомоги, що працюють на засадах родинної медицини.*

© Грицко Р.Ю., 2012.