

*І. В. Валентюк,  
кандидат наук з державного управління, докторант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом,  
Національна академія державного управління при Президентові України*

# ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ ТЕХНОЛОГІЙ МОНІТОРИНГУ Й КОНТРОЛЮ В ПРОЦЕСИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

---

***Аналізуються проблеми застосування моніторингу та контролю в процесі соціально-економічного розвитку регіонів. Досліджуються основні тенденції та пріоритети впровадження технологій моніторингу та контролю регіонального розвитку в зарубіжних країнах.***

***Analyzes the problem of monitoring and control processes of socio-economic development of regions. We study the main trends and priorities for implementation of technologies for monitoring and control of regional development in foreign countries.***

---

*Ключові слова: регіон, територія, регіональний розвиток, регіональна політика, моніторинг, контроль, технології, управлінська діяльність, державне управління, регіональне управління.*

*Key words: region, area, regional development, regional policy, monitoring, control, technology, management activities, public administration, regional administration.*

## **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ**

За останні роки питання соціально-економічного зростання регіонів перетворилось в одне з найголовніших проблем державотворення України. На відміну від інших, ця проблема не локалізована лише в економічній, соціально-культурній чи політичній сферах, вона пронизує всі аспекти життєдіяльності, а саме: поглиблює гостроту національного питання, ускладнює політичні протиріччя, уповільнює зростання національної економіки, загострює існуючі регіональні диспропорції тощо.

В Україні сучасні підходи до моніторингу й контролю регіонального розвитку є новою управлінською практикою для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, попри існування теоретичних розробок зарубіжних і вітчизняних вчених.

## **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР**

Багатогранність та різнобічність питань, пов'язаних із розробкою технологій державного регулювання розвитку регіонів, зумовили поглиблення уваги науковців та практиків. Аналізу технологій менеджменту приділяли увагу дослідники В. Артеменко [1], З. Гбур [2], М. Гладій [3], М. Долішній [3], С. Писаренко [3] та ін. Зміст управлінських технологій висвітлені у роботах Ю. Козака [4], Б. Усача [8], А. Філіпенка [5] та ін.

## **ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ**

Незважаючи на численні наукові доробки із даної проблематики, поза увагою вчених залишились питан-

ня розробки та ефективного застосування технологій моніторингу й контролю в управлінському процесі та їх роль у подальшому розвитку регіонів.

## ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ СТАТТІ ТА ПОСТАНОВКА ЗАВДАНЬ

Метою дослідження є аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду впровадження моніторингу та контролю в процеси соціально-економічного розвитку регіонів. Для досягнення поставленої мети сформульовані наступні завдання:

- дослідити існуючі технології моніторингу та контролю в зарубіжних країнах та Україні;
- висвітлити механізми застосування технологій моніторингу та контролю в практиці державного та регіонального управління.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Технології моніторингу та контролю успішно застосовуються у розвинутих державах світу та стали традиційним інструментом управлінської діяльності.

Технології моніторингу та контролю вперше почали застосовувати в практиці природничих наук, а згодом їх сфера використання надзвичайно розширилася і вироблені підходи впроваджувались в інших науках: соціології, економіці, державному управлінні тощо.

Сьогодні моніторинг та контроль використовують для визначення результативності й ефективності стратегій, програм і проектів, офіційними розробниками та виконавцями яких є органи державної влади та місцевого самоврядування. Як наслідок, у зарубіжних країнах оприлюднюють звіти про результати виконання стратегій, програм і проектів, які ґрунтуються на аналізі статистичної та аналітичної інформації і демонструють рівень їх ефективності, відповідності потребам населення. Це дає змогу управлінцям своєчасно й адекватно реагувати на існуючі похибки з метою коригування як самих стратегій, програм та проектів, так і відповідної державної чи місцевої політики. Водночас оприлюднення даних моніторингу та контролю стратегій, програм і проектів сприяє формуванню зворотних зв'язків з громадськістю, яка має змогу висловити власну думку щодо результативності програмової діяльності управлінських структур різних рівнів [2].

Розглянемо застосування моніторингу та контролю рядом високорозвинутих держав світу і можливість впровадження їх досвіду в Україні.

Європейське співтовариство характеризує як сукупність національних систем, одним з головних завдань яких є гарантування необхідних засобів до існування та загального забезпечення. Системи різних країн відрізняються між собою, однак очевидними також є їх спільні риси, особливо, коли ці системи оцінюються у глобальному масштабі.

Розробники політики Європейського Союзу використовують моніторинг та контроль для визначення ефективності розробленої ними стратегії розвитку, ідентифікації ускладнень, визначення проблемних ділянок та надання рекомендацій щодо подолання відхилень [4].

Необхідно зауважити, що у вказаних країнах моніторинг використовується в усіх сферах життєдіяльності,

а витрати на проведення дослідницької та консультативної роботи, як правило, передбачаються у бюджетах органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Основою для проведення моніторингу в державах Європи слугують сформовані бази даних, які постійно поновлюються.

На регіональному рівні кожне управління має у штаті експертів з моніторингу, завданням яких є постійний аналіз даних відповідно до загальних та регіональних правил розробки політики.

Основна частина регіональних даних акумулюється на центральному рівні, де органи державної влади готують та публікують звіти за такими напрямками:

- звіти про адміністративне управління соціальною сферою;
- звіти про адміністративне управління економічною сферою;
- тенденції соціального захисту;
- бюджет та план дій органів державної влади;
- тенденції розвитку подій адміністративної політики;
- наукові дослідження та розробки;
- управління структурними фондами Європейського Союзу [2, С. 279—285].

У Великобританії системи моніторингу використовують для соціальних проектів. Більшість із цих систем фінансує Центральний уряд. Управління ними здійснюють різні міністерства, які зазвичай укладають угоди на ведення моніторингу із сторонніми організаціями. Результати моніторингу використовують на національному рівні для звітування перед Парламентом про результати політичних заходів. Інформаційні бази даних, які з'являються внаслідок моніторингової діяльності, все ширше використовуються для визначення ефективності системи шляхом порівняння та для ідентифікації найкращої практики.

Моніторингом у Канаді на державному рівні займаються усі департаменти за напрямками своєї діяльності, а нагляд за стандартами і використанням моніторингу проводить Центр нагляду за моніторингом і оцінкою.

Канадська модель моніторингу має на меті генерування і використання надійної інформації результатів моніторингу для: ефективного управління, розподілу ресурсів і прийняття рішень; підзвітності і звітування перед Парламентом і населенням.

Канадська модель визначає моніторинг, як:

- постійний процес збирання інформації, який використовує показники збирання завдань як засіб зображення поступу в напрямі додержання цілей програми і завдань департаменту;
- керівники програми є відповідальними за безперервність процесу;
- спеціалісти з моніторингу також приймають участь у розробці обґрунтованих і надійних показників [5].

Основними користувачами і напрямками використання інформації від моніторингу в Канаді є: Центральний комітет (інформація є корисною для підсумовування результатів у формі звітностей і контролю; інформування про нові рішення щодо фінансування окремих програм; підтримка урядових оглядів, що проводяться центральним керівництвом; для управління департаментом); депутати, суспільство (широке розповсюдження

інформації про ступінь виконання і ефективність державних програм; підзвітність і прозорість перед парламентськими комітетами та Генеральним аудитором) [2].

У Росії моніторинг здійснює Науково-дослідний Всеросійський центр рівня життя, який є державною структурою. На державному рівні метою такого моніторингу в Росії є регулярне інформування про зміни в основних показниках життєвого рівня населення в розрізі регіонів Росії, а також відстеження проблемних ділянок роботи, впровадження змін та своєчасне інформування населення про соціальну політику держави [3].

У країнах з розвинутою ринковою економікою контроль здійснюють: у державах парламентського типу — парламент, у президентських — виконавча влада. Спільні риси такого контролю зафіксовані в принципах Лімської декларації, прийнятої в 1997 році на Конгресі Міжнародної організації вищих контролюючих органів. При цьому контроль вважається частиною державного регулювання з метою виявлення відхилень від прийнятих положень і порушень принципів законності, ефективності та економії ресурсів. Здійснюється він у формі попереднього контролю для вжиття певних коригуючих заходів й недопущення таких порушень у майбутньому [6].

Відповідно до вимог Лімської декларації вищий контролюючий орган повинен бути зовнішнім, що забезпечує незалежність його дій і прийнятих рішень від стороннього впливу, тобто функціональну та організаційну незалежність на основі положень Конституції.

Перевірка вищим контролюючим органом діяльності уряду або окремих підзвітних йому органів не означає підпорядкування уряду, який повністю відповідає за свої дії, незалежно від оцінок експертів цього органу. Для виконання своїх функцій вищий контролюючий орган має право доступу до потрібних документів, інформації. У разі виявлення недоліків, відхилень від законодавчо прийнятих рішень перевірені організації повинні інформувати його у встановлений термін про вжиті заходи.

У більшості розвинутих країн світу, у тому числі у країнах Європейського Союзу, контроль здійснює Рахункова палата, а також урядові контролюючі-ревізійні служби.

Так, у ФРН, Фінляндії та в інших країнах Рахункова палата контролює діяльність усіх федеральних підприємств, страхових установ федерації, приватних підприємств із 50% часткою держави, решту організацій та відомств, якщо вони розпоряджаються державними коштами.

В Австрії Рахункова палата уповноважена здійснювати перевірки не лише державного господарства федерації, а й контролювати фінансову діяльність місцевих органів влади, благодійних фондів і закладів, управління якими здійснюється органами федерації.

Державна рахункова палата Угорщини, крім того, контролює діяльність податкового управління, державної митниці, управління гербових зборів і навіть господарську діяльність партій.

У Великобританії функції державного контролю виконує Національна ревізійна рада [6].

У Сполучених Штатах Америки контроль здійснюють: Державне казначейство, Головне контролююче-фінансове управління Конгресу, Адміністративно-бюджетне управління при Президентові, Управління з до-

бору і розстановки кадрів, Президентська рада з боротьби із фінансовими зловживаннями в державних закладах, Рада честі й ефективності в уряді, інспектори Федеральної резервної системи, Федеральної корпорації зі страхування депозитів штатів та інші органи.

До функцій цих органів належить проведення ревізій, перевірок, встановлення оцінки і складання оглядів про виконання стратегій, програм. При цьому перевіряється законність, доцільність та ефективність здійснених витрат.

У Франції важливу роль в системі контролю, крім уряду й Міністерства фінансів, промисловості й економіки, відіграють також такі спеціалізовані державні організації, як Національна кредитна рада, Банківська контрольна комісія, Комісія економічного і регіонального розвитку країни. Крім зазначених відомств, у Франції використовуються структури контролю галузевого спрямування, такі як Генеральна інспекція національної освіти, Генеральна інспекція національної політики тощо [6; 8].

Аналітичний огляд зарубіжного досвіду засвідчує, що системи моніторингу та контролю гнучкі та різноманітні, їх ефективність підтверджена практикою розвинених країн світу, а методи є цілком реалізованими та необхідними в сучасних умовах в Україні.

В управлінському процесі України термін "моніторинг" почали використовувати лише з моменту появи цього поняття в нормативно-правових актах, без конкретного визначення суті, але з чітким формуванням на пряму. Так, наприклад, на рівні законів та підзаконних актів моніторингові системи запроваджені в Україні в сфері екології. Саме тут більш детально, з описом методики проведення та з чітким визначенням, використовується поняття моніторингу [7].

Про створення системи моніторингових досліджень та їх використання в державному управлінні з'являються ініціативи в міністерствах та відомствах нашої держави, але з позиції функціональних обов'язків кожної інституції моніторинг сприймається по-різному. Зокрема, в одних — це збір статистичних даних із різних регіонів чи держави, або аналіз звітних документів та підсумок загалом, щоденне відстеження зміни економічних показників. Це все складові моніторингу, та на сьогодні вони використовуються фрагментарно, а не в комплексі як механізм державного управління.

Здатність правильно реагувати на суспільні зміни — основне завдання моніторингу як на державному, так і на регіональному рівнях.

Ефективність моніторингу державного та регіонального управління здебільшого залежить від правильності його організації. Можна тривалий час здійснювати моніторинг у регіоні але не одержати значимих результатів. У той же час попереднє вивчення ситуації, аналіз можливих впливів дозволять за допомогою декількох досліджень виявити існуючу проблему.

Механізми моніторингу державного та регіонального управління не є принципово новим та таким, що потребує додаткових коштів для реалізації. Ця система входить як складова частина в систему органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, таких як: управління статистики, центри інформаційного забезпечення, аналітичні відділи при

місцевих державних адміністраціях, місцевих радах, що вже давно розвиваються в більшості держав [1, с. 62—64].

Таким чином, моніторинг є частиною вже існуючого комплексу статистичної бази та аналітики. Необхідно лише використати її позитивний досвід та законодавчо організувати і утвердити центри моніторингу на місцях, в регіонах, та запровадити єдиний механізм проведення моніторингу і подачі його результатів.

Подібним поняттям до моніторингу можна визначити контроль. Та все ж, попри схожість окремих елементів функції та принципи, відрізняються, що ще раз доводить самостійність і змістовність понять "моніторинг", "контроль".

Контроль означає перевірку виконання певних господарських рішень із метою встановлення їх законності та економічної доцільності. Контроль виконує такі основні функції, як: профілактична, інформаційна, мобілізуюча, а також функцію перевірки [8].

Контроль в державному та регіональному управлінні 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 корективів в управлінську діяльність, отримання інформації про реальний стан справ у сфері державного управління, виявлення порушень чинного законодавства та відхилень від установлених стандартів і правил, а також прийнятих управлінських рішень.

Контроль в державному та регіональному управлінні являє собою також послідовність виконання ряду управлінських функцій, спільна реалізація яких спрямована на досягнення поставлених завдань, які полягають у: формуванні та розвитку інформаційної бази державного управління; поелементному та загальному аналізі; координації всіх етапів управління як процесу та системи; контролі розробки та реалізації стратегій розвитку територій тощо [5].

На сучасному етапі контроль покликаний вирішувати ряд додаткових завдань, які мають чіткий зміст, унікальний процес реалізації, чітку структуру дій, яка передбачає:

- побудову системи причинно-наслідкових зв'язків між стратегічними показниками на кожному рівні управлінської ієрархії;
- розробку програм розвитку;
- створення управлінської моделі та розробка технологій контролю.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Узагальнюючи зарубіжний досвід, можна констатувати, що моніторинг є активним суб'єктом пошуку і реалізації нових можливостей у генеруванні та освоєнні новаторських ідей, розробленні нових продуктів і технологій, здійсненні інновацій та оволодінні перспективними факторами розвитку державного та регіонального управління.

Світовий досвід свідчить, що при здійсненні контролю необхідно дотримуватися принципу 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 краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та 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.

Отже, контроль визначається як процес, що використовується для дієвого і ефективного виконання організаційної стратегії. Вказані функції, а особливо результат, ще раз підтверджують відмінність контролю від моніторингу.

Ефективне використання технологій моніторингу та контролю в процесі розвитку регіонів України є дієвим інструментом забезпечення якості та точності у сфері державного управління, здійснення публічної влади та місцевого самоврядування.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Необхідною умовою сталого розвитку регіонів є застосування індикаторів моніторингу та контролю, які відображали б реальний стан та проблеми розвитку територій, сприяли розробці й реалізації регіональної політики. Формування системи вказаних індикаторів потребує подальших наукових розвідок та практичних впроваджень.

### Література:

1. Артеменко В. Інструментальні засоби та моделі створення системи соціально-економічного моніторингу регіону // Становлення національної економіки України: зб. матер. Всеукр. наук. конф. / Львівський держ. університет ім. І.Франка. — Львів, 1995. — С. 62—64.
  2. Гбур З. В. Роль моніторингу в організаційно-управлінському забезпеченні державної політики // Ефективність державного управління: зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 279—285.
  3. Гладій М.В., Долішній М.І., Писаренко С.М. Реалізація регіональної політики на базі сучасного менеджменту і моніторингу // Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. Інститут регіональних досліджень. — Львів, 2001. — С. 538—556.
  4. Економіка зарубіжних країн / За ред. Ю. Г. Козака, В. В. Ковалевського, К. І. Ржепішевського. — К.: ЦУЛ, 2003. — 352 с.
  5. Економіка зарубіжних країн / А.С.Філіпенко та ін. — К.: Либідь, 2000. — 581 с.
  6. Казначейська система: підручник / Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. — Тернопіль, 2002. — 394 с.
  7. Закон України "Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 — 2015 роки".
  8. Усач Б.Ф. Контроль і ревізія: підручник. — 4-те вид. — К.: Знання-Прес, 2002. — 253 с.
- Стаття надійшла до редакції 09.11.2009 р.*