

УДК 332.1:001.891.7:620.92
JEL R11

Н. М. Попадинець

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу регіональної економічної політики
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», м. Львів
e-mail: popadynets.n@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7556-6135>

О. Р. Процишин

кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки та менеджменту Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка, м. Дрогобич
e-mail: oksana.romanivna@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3715-3740>

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ МОНІТОРИНГУ РЕГІОНАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ СТРАТЕГІЙ

З'ясовано зміст і завдання реалізації моніторингу стратегій регіонального та місцевого рівнів. Проаналізовано законодавчі акти в частині узаконення системи моніторингу. Досліджено наявні моделі та алгоритм моніторингу виконання стратегічних планів. Визначено відмінності моніторингу від стандартної статистичної технології. Встановлено, що основною метою моніторингу стратегій є збір, вивчення і підготовка інформації для прийняття і аналізу економічних рішень на різних рівнях управління. Обгрунтовано пропозиції щодо вдосконалення процесу реалізації моніторингу регіональних і місцевих стратегій.

Ключові слова: децентралізація, інформаційна база, моніторинг, оцінювання, регіональні і місцеві стратегії.

Popadynets N., Protsyshyn O. PROBLEMS OF REGIONAL AND LOCAL STRATEGIES' MONITORING IMPLEMENTATION

Nowadays the defining of regions' role in social and economic processes of a state, related to authorities' decentralization and maintenance of their balanced functioning, remains to be an important issue. To accomplish this task it is necessary to adhere to the strategies of regions' development. The efficiency of their accomplishment to a large extent depends on creation and implementation of the monitoring system. The complex of mechanisms of strategy practical realization defines monitoring organization. Furthermore, application of relevant management methods and instruments depends on the trustworthy and timely assessment of established indicators, which are responsible for achievement of strategic goals, in particular: creation of optimal conditions for regions to disclose their capacity and efficiently use the competitive advantages of regional economy; preventing the deepening of regional disproportions in residents' access primarily to basic social, public, administrative, transport, informational and other services; creation of conditions for regions' and communities' cooperation; creation of basis for implementation of efficient state regional policy – the mechanism and instrument of state regulation of regional development that contributes to solution of regions' problems. It requires in the first place the decentralization of state powers through their transfer to local level along with transition of relevant financial resources, improvement of the processes of strategic planning and accomplishment of the defined tasks at all levels, introduction of an efficient mechanism to coordinate the operation of central and local executive authorities and local governments in the course of realization of branch priorities and tasks at various territorial levels. The paper aims to define the problem of regional and local strategies' monitoring implementation and explain the suggestions on improvement of monitoring process. The nature and tasks of regional and local strategies' monitoring implementation are outlined and its major instruments are selected. The differences between the monitoring and standard statistical technology are determined. Available models and algorithm of monitoring of strategic plans accomplishment are researched. The fact that the major goal of monitoring is to collect, study and prepare information for making and analyzing economic decisions at various management levels is explained. Suggestions on improvement of the process of regional and local strategies' monitoring are made. Therefore, permanent monitoring of strategies, reporting to the relevant authorities and raising community awareness about its results shows the openness of the very mechanism of planning for community. Thus, in order to efficiently realize the monitoring of regional and local strategies' accomplishment it is necessary: to determine the main structure that will introduce the whole complex of activities on monitoring and will bear responsibility for accomplishment of strategies; to automate the process of monitoring, as far as introducing amendments to the existing strategies can lead to the broken links and therefore cause the inefficiency of management decisions.

Keywords: decentralization, information basis, monitoring, evaluation, regional and local strategies.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку економічними процесами, що насамперед пов'язано з суспільства характеризується різким зростанням ролі децентралізацією влади. Ефективний соціально-економічний розвиток багато в чому залежить від та значення регіонів в управлінні соціально-

реалізації системи моніторингу їх стратегій. Організація моніторингу визначається комплексом механізмів практичної реалізації стратегії розвитку регіонів і при цьому застосовність тих чи інших методів та інструментів управління залежить від достовірності й оперативності оцінювання процесів, що відбуваються в регіонах.

Аналіз останніх досліджень. Сьогодні питанням процесу моніторингу соціально-економічного розвитку громад і регіонів в умовах децентралізації влади присвячено багато методичних рекомендацій, які є відображеними в практичних посібниках. У науковій сфері цю проблему частково розглядали такі вчені, як: І. В. Валентюк, О. І. Мілашовська, Л. П. Оленковська, М. В. Савва, В. М. Якубів та ін. Однак варто зауважити, що недостатньо уваги приділено питанням реалізації моніторингу регіональних і місцевих стратегій.

Метою статті є визначення проблеми реалізації моніторингу регіональних і місцевих стратегій та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення процесу моніторингу.

Основні результати дослідження. До сьогодні в Україні ще немає закону, який би комплексно регламентував моніторинг і оцінювання у сфері публічного управління. У світовій практиці моніторинг і оцінювання, звичайно, регулюються саме законами про стратегічне планування. В Україні ще не прийнятий закон «Про державне стратегічне планування», а прийнятий у 2004 р. Закон України «Про державні цільові програми» не містить згадок про моніторинг і оцінювання. Стаття 13 «Контроль за виконанням державної цільової програми» визначила так: «Контроль за виконанням державної цільової програми здійснюється з метою: забезпечення виконання заходів та завдань програми в установлені строки; досягнення передбачених цільових показників програми; забезпечення використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів за призначенням». Таким чином, цей Закон передбачає лише контроль за виконанням державних цільових програм, але не їх моніторинг і оцінювання [1].

Прийнятий у 2015 р. Закон України «Про засади державної регіональної політики» запровадив поняття моніторингу і оцінки: «моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики – періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями» [2].

На думку М. В. Савви [1], таке розуміння моніторингу є дуже вузьким і не відповідає сучасним можливостям моніторингу і оцінювання. Ним було проаналізовано Порядок та методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики [3] та зроблено висновок, що наявна система моніторингу і оцінювання державної регіональної політики дає можливість: порівняти темпи економічного розвитку областей України і міста Києва (таке порівняння

об'єктивно активізує змагання областей і Києва за покращення показників); визначити напрям змін економіки України загалом.

Л. П. Оленковська у своєму дослідженні розглядає систему моніторингу як трирівневу модель [4]:

- *Перший рівень* моніторингу становить аналіз планів і програм на відповідність напрямам і цілям Стратегії, а саме: моніторинг програми соціально-економічного розвитку щодо відповідності Стратегічному плану; моніторинг галузевих програм щодо їх спрямування на досягнення оперативних, стратегічних цілей; моніторинг наявної системи планування на відповідність Стратегії; моніторинг забезпечення фінансування проектів і програм стратегічного плану у бюджеті поточного року.
- *Другий рівень* моніторингу – контроль за своєчасністю виконання проектів і їх окремих елементів.
- *Третій рівень* моніторингу становить собою систему моніторингу виконання проектів на основі показників. Основна проблема полягає у виборі оптимальних показників, збір яких не ускладнюватиме процесу моніторингу загалом.

І. В. Валентюк вважає, що для ефективної організації проведення моніторингу регіонального і місцевого розвитку доцільно використовувати такий алгоритм [5, с. 159-160]: перший етап – формулювання мети, планування досліджень; другий етап – розроблення інструментарію; третій етап – проведення дослідження; четвертий етап – збирання та оброблення результатів; п'ятий етап – аналіз результатів дослідження. Звіт є кінцевим документом, яким завершується моніторингове дослідження.

А. А. Пакуліна [6, с. 259] вважає, що моніторинг це систематичний збір і оброблення інформації, яка може бути використана для поліпшення процесу ухвалення рішення, а також побічно для інформування громадськості або прямо як інструмент зворотного зв'язку в цілях здійснення проектів, оцінювання програм або вироблення політики. Натомість С. О. Князев [7, с. 31] розглядає моніторинг як сукупність аналітично-діагностичних дій, що періодично повторюються, для формування інформаційної складової управління соціально-економічними процесами задля підвищення якості рівня життя населення.

А. О. Морозов та інші [8, с. 19] розглядають моніторинг як систему безперервного спостереження за перебігом найважливіших соціальних і економічних процесів задля підготовки та прийняття рішень в умовах перехідного періоду.

В. М. Якубів та інші [9, с. 180] під моніторингом соціально-економічного розвитку регіону розуміють систему спостереження, оцінювання, аналізу та прогнозу економічної і соціальної ситуації, що складається на території регіону.

На наш погляд, моніторинг – це постійний процес збору даних про хід реалізації і показники виконання державних, регіональних і місцевих стратегій. Дані, отримані в результаті моніторингу, можуть використовуватись для оцінювання ефективності програм у межах стратегії. Натомість оцінювання – це

точкові дії на певних етапах чи в кінці моніторингу, які змушують зупинитися, зіставити і проаналізувати накопичені дані та отримані індикатори з очікуваними результатами. Водночас оцінювання не є одноразовим заходом. Воно може відбуватись наприкінці, після завершення повного циклу робіт (проекту, плану чи навіть стратегії) або в процесі – періодично, згідно зі встановленим графіком чи спонтанно, виходячи із ситуації.

Моніторинг та оцінювання регіональних і місцевих стратегій становить собою систему ефективного зворотного зв'язку і відіграють надзвичайно важливу роль в управлінні процесом досягнення цілей і виконання стратегій. Тобто вони дозволяють відстежувати та своєчасно коригувати відхилення під час виконання завдань. Це важливий і обов'язковий етап у процесі реалізації регіональних і місцевих стратегій. Вони включають збирання, оброблення і аналізування даних та інформації для аналізування досягнень і прогресу в реалізації плану дій стратегії, а також для визначення ризиків і проблем під час їх реалізації, виявлення необхідності їхнього коригування.

Однією з основних проблем реалізації регіональних і місцевих стратегій є процес і етапи контролю за виконанням стратегій і відстеження та отримання інформації. Тому ефективна система моніторингу має складатися з постійного відстеження досягнутих результатів та їхнього порівняння з планованими завданнями. Функцію моніторингу виконання стратегій соціально-економічного та культурного розвитку регіонів і місцевих громад має взяти на себе певна структура. До проведення моніторингу можуть долучатися представники бізнесу, громадськості, депутати та ін.

Виходячи з наведених авторських позицій щодо сутності моніторингу, можна встановити, що важливими питаннями, які мають відстежуватися у процесі моніторингу регіональних і місцевих стратегій, є:

- прогрес у реалізації кожного проектного завдання (цілі стратегії);
- фактичні витрати часу і фінансових ресурсів;
- зміни у відповідних структурах та організаціях, що можуть вплинути на спроможність виконувати доручені заходи;
- зміни у зовнішньому середовищі, що можуть викликати необхідність змін у плані, оцінювання результатів після реалізації оперативних і стратегічних цілей.

На сьогодні є два питання, які потрібно ставити під час моніторингу:

- Чи сприяє реалізація тієї чи іншої оперативної цілі досягненню стратегічних цілей та вирішенню критичного питання?
- Чи зберігається актуальність (на кожен момент часу) оперативних цілей і проектних завдань, затверджених стратегією?

Дуже часто важко буває визначити, наскільки успішно була реалізація того чи іншого завдання. Не завжди можна оцінити, чи виконання певного завдання впливає на кінцевий очікуваний результат. Тому доцільно під час моніторингу регіональних і

місцевих стратегій використовувати ті індикатори, які мають бути узгоджені з індикаторами всіх цілей вищого порядку, тобто Державної стратегії регіонального розвитку на 2020 р. При узгодженні і використанні однакових індикаторів буде можливість встановлення наскрізних проблеми, починаючи з територіальної громади і завершуючи державою. Ця робота має бути безперервним процесом аналізу, перегляду і коригування оперативних цілей і проектних завдань стратегії.

Тобто об'єктами моніторингу та оцінювання реалізації регіональних і місцевих стратегій є питання досягнення цілей, впливів і наслідків і можливих альтернатив – пошуку кращих шляхів, щоб стратегія була ефективною і продуктивною [10, с. 125].

Як уже вказувалося, значні труднощі у становленні повноцінної системи моніторингу регіональних і місцевих стратегій полягають у повноті обов'язкової статистичної звітності, у «випаданні» з поля зору офіційної статистики цілих пластів соціально-економічної дійсності (тіньова економіка, самозайнятість населення, реальні доходи населення тощо). Практично руйнується і без того слабка структура регіональної статистики – основа моніторингу регіональних і місцевих ситуацій і їх проблем. Тому моніторинг є збором, вивченням і підготовкою інформації для прийняття і аналізу економічних рішень на різних рівнях управління, а це обумовлює дві особливості, яким має задовольняти моніторинг як система збирання та оброблення інформації: цільова спрямованість інформаційних процесів і максимальна об'єктивність отриманих висновків на кожній стадії оброблення даних.

Від стандартної статистичної технології моніторинг відрізняється:

- цільовим характером спостереження з орієнтацією на виявлення тенденційних і локальних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій;
- інтегрованим урахуванням соціальної, економічної та індивідуально-психологічної інформації;
- включенням у сферу спостереження, накопичення і аналізу не тільки кількісних, а й якісних, нечислових даних, а також «статистики зв'язків», «статистики чинників» та інших видів результатів обробки даних;
- широким використанням комп'ютерних методів подання, обробки і візуалізації інформації.

Таким чином, для ефективно оцінки стану реалізації стратегії моніторинг має відповідати таким вимогам:

- об'єктивність і прозорість;
- постійність і системність процесу (система має забезпечити постійний збір та аналіз інформації впродовж усього періоду реалізації стратегії згідно з планом моніторингу);
- широка поінформованість громади, особливо цільової аудиторії та всіх зацікавлених сторін, про процес моніторингу та оцінювання його результату;

- контроль за процесом своєчасного впровадження планів дій (заходів, програм, проектів) і своєчасна сигналізація про проблеми, що стоять на перешкоді чи зумовлюють необхідність коригування планів;
- зібрана інформація під час моніторингу має бути корисною для використання і надавати можливість учитися на успіхах і помилках, а також ухвалювати своєчасні рішення;
- моніторинг має бути таким, щоб допомагати визначати індикатори для різного рівня цілей, проміжні та кінцеві результати.

Висновки. Постійний моніторинг стратегій, звітування перед відповідними органами, а також інформування громадськості про його результати демонструє відкритість самого механізму планування для громади. Тому для ефективної реалізації моніторингу виконання регіональних і місцевих стратегій необхідно:

- визначити основну структуру, яка впроваджуватиме весь комплекс заходів з моніторингу та нести відповідальність за виконання стратегій;
- автоматизувати процес моніторингу, оскільки внесення змін у чинні стратегії може спричинити розрив зв'язків і таким чином призвести до неефективних управлінських рішень.

Список використаних джерел

1. Савва М. В. Моніторинг і оцінювання у діяльності органів влади України (за результатами проекту Української Асоціації Оцінювання «Посилення децентралізації в Україні», грант Національного фонду підтримки демократії: лютий 2017 – січень 2018 рр.): доповідь. *Українська асоціація оцінювання: сайт*. URL: <http://www.ukreval.org/ua/news/273-dopovid-monitoring-i-otsinyuvannya-u-diyalnosti-organiv-vladi-ukrajini>

2. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 року № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

3. Про затвердження Порядку та методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики: Постанова від 21.10.2015 р. № 856. *Кабінет Міністрів України: офіційний сайт*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248598109>

4. Оленковська Л. П. Моніторинг виконання та оцінювання впровадження стратегічних планів міст. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_3_11

5. Валентюк І. В. Алгоритм впровадження моніторингу регіонального розвитку. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. Вип. 2. С. 156-162.

6. Пакуліна А. А., Пакуліна Г. С. Раціоналізація інформаційних потоків і вдосконалення системи показників соціально-економічного моніторингу

розвитку регіону. *Траектория науки*. 2016. № 2(7). С. 257-275.

7. Князев С. О. К вопросу формирования системы показателей мониторинга социально-экономического развития регионов. *В мире научных открытий*. 2013. № 8.1. С. 30-34.

8. Морозов А. О., Косолапов В. Л., Колосов В. Є. Інформаційне і аналітичне забезпечення системи моніторингу. *Науково-технічна інформація*. 2002. №3. С. 18-23.

9. Якубів В. М., Попадинець Н. М., Максимів Ю. В. Моніторинг соціально-економічних процесів розвитку регіону: теоретичний і прикладний аспекти. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2017. Випуск 13. Т. 1. С. 176-184.

10. Мілашовська О. І. Моніторинг спільної стратегії соціально-економічного розвитку областей Карпатського регіону. *Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: економіка, право, політологія, туризм*. 2010. Т. 2. №2. С. 125-131.

References

1. Savva, M. V. (2018). Monitorynh i otsinyuvannya u diyal'nosti orhaniv vlady Ukrainy [Monitoring and evaluation in the activities of the Ukrainian authorities] (based on the results of the project of the Ukrainian Association Evaluation "Strengthening decentralization in Ukraine", grant of the National Fund for Democracy Support: February 2017 – January 2018): Report. *Ukrainian Evaluation Association: Website*. Retrieved from <http://www.ukreval.org/ua/news/273-dopovid-monitoring-i-otsinyuvannya-u-diyalnosti-organiv-vladi-ukrajini> [in Ukrainian].

2. Pro zasady derzhavnoyi rehionalnoyi polityky [On the basics of state regional policy] (2015): Law of Ukraine, adopted on 2015, Feb 5, 156-VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 13, Art. 90. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].

3. Pro zatverdzhennya Poryadku ta metodyky provedennya monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsiyi derzhavnoyi rehionalnoyi polityky [On Approval of the Procedure and Methodology for Monitoring and Evaluation of the Effectiveness of the Implementation of the State Regional Policy] (2015). Resolution on 2015, Oct 21, 856. *Cabinet of Ministers of Ukraine: Website*. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248598109> [in Ukrainian].

4. Olenkovska, L. P. (2015). Monitorynh vykonannya ta otsinyuvannya vprovadzhenya stratehichnykh planiv mist [Monitoring of performance and evaluating of implementation for strategic plans of cities]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 3. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_3_11 [in Ukrainian].

5. Valentyuk, I. V. (2010). Alhorytm vprovadzhenya monitorynhu rehional'noho rozvytku [Nature and essence of monitoring in the system of regional management]. *Visnyk Natsional'noyi akademiyi*

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrayiny – *Bulletin of the National Academy for Public Administration*, 2, 156-162. [in Ukrainian].

6. Pakulina, A. A., & Pakulina, H. S. (2016). Ratsionalizatsiya informatsiynykh potokiv i vdoskonalennya systemy pokaznykiv sotsialno-ekonomichnoho monitorynhu rozvytku rehionu [Rationalization of information flows and improvement of the system of region's socio-economic development monitoring indicators]. *Trayektoriya nauki – Science trajectory of Science*, 2(7), 257-275. [in Russian].

7. Knyazev, S. O. (2013). K voprosu formirovaniya systemy pokazately monitoringa sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov [Regarding the issue of forming of the system of regions' socio-economic development monitoring indicators]. *V mire nauchnykh otkrytiy – In the World of Scientific Discoveries*, 8.1, 30-34. [in Russian].

8. Morozov, A. O., Kosolapov, V. L., & Kolosov, V. Ye. (2002). Informatsiye i analitychne zabezpechennya systemy monitorynhu [Information and analytical maintenance of monitoring system]. *Naukovotekhnichna informatsiya – Scientific and Technical Information*, 3, 18-23. [in Ukrainian].

9. Yakubiv, V. M., Popadynets N. M., & Maksymiv Yu. V. (2017) Monitorynh sotsialno-ekonomichnykh protsesiv rozvytku rehionu: teoretychny

i prykladnyy aspekty [Monitoring of region's socio-economic development processes: theoretical and practical aspects]. In *Aktual'ni problemy rozvytku ekonomiky rehionu [Actual problems of the development of region's economy]*: Vol. 13.1 (pp. 176-184). [in Ukrainian].

10. Milashovska, O. I. (2010). Monitorynh spilnoi stratehiyi sotsialno-ekonomichnoho rozvytku oblastey Karpatskoho rehionu [Monitoring of Joint strategy of social and economic development of areas of the Carpathian region]. *Naukovyy visnyk Instytutu mizhnarodnykh vidnosyn NAN – Scientific bulletin of the Institute of International Relations of the National Academy of Sciences, Scientific herald of the Institute of International Relations of the NAU. Series: Economics, Law, Political Science, Tourism*, 2(2), 125-131. [in Ukrainian].

Надійшло 11.06.2018 р.

Scientific-practical journal "REGIONAL ECONOMY"

Scientific-practical journal "Regional economy" is a specialized scientific-practical publication, which highlights such theoretical and applied issues: the formation and implementation of state regional policy in Ukraine, the problems of socio-economic life of the regions, territorial development, environmental management and ecological security, social policy, cross-border cooperation, rural development, investment and innovation policy, Finance and banking.

Journal "Regional economy" is included in the List of scientific professional publications of Ukraine in the field of economic sciences (Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated by 7.10.2015 №1021).

The journal is included in the international scientometric database Index Copernicus, Poland - with 2012.



The journal's website: www.re.gov.ua