

*Н.В. Сментина*, канд. екон. наук, доцент,  
доцент кафедри економіки та управління національним господарством  
Одеського національного економічного університету

## **ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ПЛАНУВАННЯ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЙ РОЗВИТКУ МЕЗОСИСТЕМ**

*У статті розглядається проблема планування моніторингу та оцінювання виконання стратегій економічного та соціального розвитку територій мезорівня скрізь призму її нормативно-правової регламентації та практичного втілення в стратегічних планах розвитку регіонів.*

Складовими загального процесу планування є моніторинг та оцінювання. Якщо планування допомагає зосередитися на найважливіших результатах управлінської діяльності відносно майбутнього розвитку соціально-економічної системи, то моніторинг та оцінювання допомагають зосередитися на успіхах або невдачах, які мали місце у минулому, врахувати їх у майбутній управлінській діяльності на шляху досягнення стратегічної мети, а головне скорегувати стратегічні плани з урахуванням впливу об'єктивних та суб'єктивних причин, що впливають на розвиток територіальних громад. Останнє й обумовлює необхідність проводити постійний перегляд стратегій економічного та соціального розвитку територій та моніторинг їх виконання, постійно узгоджувати їх із ситуацією, яка виникає в певній мезосистемі.

Для органів державної влади та управління запровадження сучасних підходів до моніторингу та оцінювання стратегій економічного та соціального розвитку територій – закономірний етап у розвитку стратегічного управління на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, це необхідний крок для України в контексті її макропріоритетів стосовно євроінтеграції, з огляду на необхідність не лише планувати майбутні зміни в соціально-економічних системах різних рівнів, що мають обов'язково бути інтегровані між собою, але й здійснювати постійний контроль та оцінку результативності їх виконання.

Питанню моніторингу та оцінювання присвячено чимало праць як закордонних так і вітчизняних дослідників, серед яких, наприклад, М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак, В. М'який та ін. Проте, слід відмітити, що становлення вітчизняної системи, і в першу чергу, саме теоретичних напрацювань у даному питанні, відбувалося на підставі вивчення закордонного теоретичного та практичного досвіду з подальшою його адаптацією до вітчизняних умов господарювання. Спочатку свого адаптованого становлення процеси моніторингу та оцінювання у сфері стратегічного планування охоплювали лише регіональний рівень [1], з огляду на посилені в ті часи інтереси саме до регіональної політики в країні. Згодом, увагу науковців

привернули ці ж процеси, проте вже на місцевому рівні, з огляду на підтримку децентралізації в країні [2].

З огляду на це у даній статті буде зроблена спроба поглянути на проблему планування системи моніторингу та оцінювання виконання стратегій економічного та соціального розвитку територій мезорівня скрізь призму основних законодавчих положень та практичного досвіду стратегічного планування регіонального розвитку.

Зазвичай моніторинг визначають як процес, що передбачає спостереження за прогресом, який досягається в ході певної діяльності чи певних заходів, завдяки чому зацікавлені сторони отримують інформацію про досягнення цілей та завдань. Згідно з рекомендаціями ПРООН, він має надати відповідь не лише на запитання «Чи здійснюється запланована діяльність?», а й на запитання «Чи спостерігається прогрес на шляху досягнення окреслених результатів?» [3, с.16]. Вимірювання ж діяльності, яка завершена чи досі триває, з метою визначення ступеню досягнення окреслених цілей, втілюється у категорії оцінювання.

Цілі моніторингу та оцінювання досить схожі – надання інформації, що допомагає підвищити якість управлінської діяльності на шляху досягнення запланованих результатів. Проте, це дещо різні процеси, які слідують один за одним: оцінка спирається на ту інформацію, що виявляється у процесі моніторингу; до того ж вона забезпечує більш глибокий аналіз, та надає об'єктивну інформацію саме про ступінь досягнення запланованих результатів. Відповідно до напрацювань іноземних експертів [3, с. 18], якщо у ході моніторингу порівнюються ті заходи та види діяльності, що виконані, з тими, що були заплановані та відображені в стратегічних планах, то під час оцінювання робиться висновок щодо результатів виконання плану з огляду на поставлені завдання чи запланований ефект. Головне, на чому роблять особливий акцент дослідники це те, щоб «робота з моніторингу та оцінювання не перетворилась у суто контрольну, коли виявлені розходження в реалізації стратегії економічного та соціального розвитку мезостеми розглядаються як привід не для аналізу і можливого корегування стратегії, а для покарання «винних» і «тих, хто не впорався» з виконанням окремих завдань [1, с. 45].

Чинна нормативно-правова база стратегічного планування в Україні є недосконалою щодо моніторингу та оцінювання процесу реалізації стратегій економічного та соціального розвитку територій різного ієрархічного рівня управління. І, в першу чергу, це стосується «Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку» [4] та «Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку» [5]. Це, у свою чергу, є однією з причин наявності неякісно розроблених стратегічних планів та стимулом розробки нових стратегій, замість корегування існуючих з урахуванням змін навколишнього середовища.

Моніторингу, як ключовому елементу у структурі механізму реалізації стратегії, в законодавстві нашої країни, а у подальшому і в стратегічних планах економічного та соціального розвитку територій, приділяється недостатньо уваги. Наприклад, в «Методичних рекомендаціях щодо формування

регіональних стратегій розвитку», наголошується лише на тому, що «місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні визначати критерії та запроваджувати моніторинг реалізації стратегій, програм та угод регіонального розвитку та періодично корегувати програмно-прогнозні документи з урахуванням першочергових завдань регіонального розвитку» [4]. Така небагатослівність законодавства наклала свій відбиток і на стратегії розвитку регіонів, що були розроблені з урахуванням положень зазначених вище Методичних рекомендацій, як вихідного нормативно-правового акту з питань стратегічного планування на мезорівні. У більшості з них це питання взагалі не розглядалося.

Зовсім інший вигляд мають стратегії економічного та соціального розвитку тих регіонів, розробники яких керувалися положеннями Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [6]. Як відмічають вітчизняні дослідники, саме Державна стратегія регіонального розвитку вперше у сфері саме регіональної політики в Україні визначала базові засади моніторингу й оцінювання реалізації регіональних стратегій розвитку [7, с. 13]. До цього на законодавчому рівні була зроблена спроба розробити лише цілісні підходи до оцінювання діяльності центральних і місцевих органів влади щодо впливу на тенденції соціально-економічного розвитку регіону. Тобто, оцінка ефективності діяльності органів державної влади та управління різних рівнів передувала оцінці прогнозно-програмних документів, що розроблялися в країні з метою покращення соціально-економічного стану та оцінці результатів їх запровадження. Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 року робить акцент на збір, узагальнення, періодичний аналіз показників соціально-економічного розвитку регіонів та визначення ефективності реалізації стратегії; в ній пропонується базовий перелік показників оцінки реалізації стратегії, які можуть доповнюватися тими, що визначаються угодами щодо регіонального розвитку та програмами подолання депресивності окремих територій, через те, що саме виконання угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності окремих територій визнаються основними результатами реалізації стратегії [6].

Постанова КМУ «Про затвердження порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку» від 2011 року розширила законодавче унормування питань моніторингу регіональних стратегій розвитку. В ній йдеться про основне завдання моніторингу та оцінювання реалізації регіональної стратегії (визначення стану виконання заходів регіональної стратегії та аналіз соціально-економічного розвитку), процедуру призначення відповідального за проведення моніторингу та оцінки, вимоги до показників та інформації, на підставі якої проводиться моніторинг та оцінка, а також складові щорічного підсумкового звіту про результати реалізації регіональної стратегії, особливості його заслуховування та оприлюднення у засобах масової інформації [5]. Можливість визначати відповідального за проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональної стратегії розвитку покладена на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації.

Базові засади моніторингу та оцінювання процесу реалізації стратегій економічного та соціального розвитку регіонів з позиції вітчизняного законодавства у сфері стратегічного планування представлено у таблиці 1.

Якщо поглянути на регіональні стратегії розвитку (що чинні станом на 1.06.2013 року), то за результатами їх аналізу, що був проведений автором, у половини з них взагалі відсутній розділ, що торкався б питань моніторингу та оцінки реалізації планів. Є також плани, в яких інформація, хоч і виділяється як складова стратегії, проте вона є занадто обмеженою (наприклад, стратегії Запорізької, Хмельницької областей та м. Севастополь). У більшості стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, в яких є розділ, що стосується моніторингу та оцінки, та інформація, що в ньому представлена дублює саме ті положення, що зазначаються у Державній стратегії регіонального розвитку (а саме: завдання моніторингу та оцінки, періодичність проведення, відповідальні виконавці та контролери процесу). Щоправда вона дещо адаптована до відповідного регіону (мова йде про виконавців та контролерів в особі відповідних обласних державних адміністрацій). Це, наприклад, стратегії Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської та Черкаської областей.

Лише окремі регіони підійшли до процесу планування моніторингу та оцінювання реалізації власних стратегій економічного та соціального розвитку більш індивідуально: розробниками враховано теоретико-методологічні напрацювання закордонної теорії та практики в даному питанні. Наприклад, у стратегії Закарпатської області виділяються окремі складові (напрямки) моніторингу: моніторинг кінцевих показників, моніторинг програм та проектів та моніторинг громадської думки. Основними завданнями, що вирішуються в ході моніторингу, у стратегіях Закарпатської та Луганської областей визнано: стимулювання реалізації окремих проектів і стратегії в цілому; оцінка досягнення головної мети, отримання інформації для ухвалення рішень про розподіл ресурсів на досягнення мети або для коректування цілей; оцінка ступеня реалізації заходів, уточнення і коректування цих заходів; підтримка в робочому стані структури моніторингу і реалізації стратегії. Завданнями соціально-економічного моніторингу Тернопільської області визнано: контроль за дотриманням виконання окремих стратегічних завдань; аналіз поступу стосовно запланованих результатів; аналіз причин невиконання окремих стратегічних завдань, формування рекомендацій з метою усунення недоліків; аналіз змін зовнішнього оточення – законодавства, конкуренції в регіоні, економічного стану; аналіз внутрішніх соціально-економічних змін; аналіз економічних та соціальних змін на території в результаті виконання стратегічного плану, оцінка ефективності і реалістичності окремих його складових; виявлення критично важливих, з точки зору їх реалізації, елементів стратегічного плану.

Таблиця 1

Базові засади моніторингу та оцінювання процесу реалізації стратегій економічного та соціального розвитку регіонів з позиції вітчизняного законодавства у сфері стратегічного планування

Критерій	Позиції нормативно-правових актів	
	Державна стратегія регіонального розвитку до 2015 року	Порядок розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку
Основне завдання	Збір, узагальнення, періодичний аналіз показників соціально-економічного розвитку регіонів та визначення ефективності реалізації стратегії	Визначення стану виконання заходів регіональної стратегії та аналіз соціально-економічного розвитку
Відповідальні	Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації	Визначаються рішенням Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій
Види моніторингу	<ul style="list-style-type: none"> <li>- моніторинг виконання угод щодо регіонального розвитку,</li> <li>- моніторинг програм подолання депресивності окремих територій,</li> <li>- моніторинг інших заходів центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- моніторинг стану виконання заходів;</li> <li>- моніторинг соціально-економічного розвитку</li> </ul>
Вхідні дані моніторингу	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 17 показників соціально-економічного розвитку регіонів, а також показники, що визначені угодами щодо регіонального розвитку та програмами подолання депресивності окремих територій;</li> <li>- дані надаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- інформація головних виконавців, які визначені планом заходів (для моніторингу стану виконання заходів)</li> <li>- 15 показників, що надаються держкомстатом, його територіальними органами (для моніторингу соціально-економічного розвитку)</li> </ul>
Строки проведення	Щороку до 25 лютого наступного періоду	Визначаються Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями
Вихідна інформація	Звіт про реалізацію Стратегії	Щорічний підсумковий звіт про результати реалізації регіональної стратегії

*Складено автором*

Організацію моніторингу та оцінювання, а також відповідальність за цей процес регіони з урахуванням рекомендацій саме Державної стратегії регіонального розвитку покладають, здебільшого, на обласну державну адміністрацію та обласну раду (наприклад, Кіровоградська, Вінницька, Миколаївська, Черкаська області). В Луганській області організацію проведення моніторингу та оцінки реалізації Стратегії здійснюватиме робоча

науково-аналітична група як постійно діючий орган стратегічного управління реалізацією Стратегії, а в Івано-Франківській – Координаційний комітет.

На наш погляд, в питаннях інституційного забезпечення процесу стратегічного планування Україна має керуватися закордонним досвідом залучення до процесу не лише розробки але й моніторингу та оцінювання стратегій економічного та соціального розвитку територій окрім владних структур ще й інших зацікавлених сторін. Щоправда підходи закордонних держав до цього питання різняться між собою, в одних, наприклад, ці послуги виконують інституційні посередники, в інших, утворюються на весь термін реалізації програмно-прогнозних документів спеціальні комітети.

У Канаді, наприклад, федеральний уряд вдається до створення та підтримки діяльності агентств регіонального розвитку як одного з інструментів регіональної політики. В обов'язки зазначених інституційних структур входить: розробка планів оцінювання діяльності уряду та програм; формування необхідної ресурсної бази для проведення оцінки (фінанси, персонал); забезпечення доступу представників Секретаріату Ради казначейства до планів оцінювання та звітів про його результати. Агентства об'єктивно зацікавлені в здійсненні оцінки програм, які виконуються на певній території, оскільки лише використовуючи її результати, зможуть претендувати в наступному програмовому періоді на поновлення чи збільшення фінансування від уряду [7, с. 22].

В Країнах Європейського Союзу для моніторингу реалізації цілей програмно-прогнозних документів утворюють комісії (комітети) для кожного документу окремо. Комісії очолюють представники керівного органу програмно-прогнозного документу, вони відповідальні за впровадження системи пошуку даних для потреб моніторингу, власне здійснення моніторингу та підготування звітів [7, с. 16]. Наприклад, у Польщі, до складу комітетів з моніторингу входять: маршал воєводства (голова); представники адміністрації маршала воєводства; адміністрації воєводи; управління статистики; місцевого самоврядування (гмін); соціально-економічні партнери. Основне завдання таких комітетів з моніторингу – нагляд за реалізацією регіональних контрактів і регіональних операційних програм із застосуванням комплексу показників; здійснення періодичного контролю поступу програми і, в разі виявлення відхилень від запланованих результатів, вироблення пропозицій щодо внесення змін у методи реалізації програми; надання відгуку про звіти, що їх періодично складають керівні органи, перед поданням їх профільному міністерству; здійснення періодичного оцінювання виконання регіонального контракту, складення відгуків щодо звітів про реалізацію контрактів та висловлення пропозицій щодо внесення змін або розірвання контракту. Неурядові організації та приватні фірми, що впроваджують операційні програми й конкретні проекти, зобов'язані створювати власну систему моніторингу як елемент системи управління програмою або проектом [7, с. 25-26].

На наш погляд, обов'язки щодо моніторингу та оцінювання мають бути покладені на інституційні структури, що діятимуть на постійній снові, а не лише на період дії окремого стратегічного плану. Ці структури мають постійно

відстежувати ситуацію в економічній та соціальній сфері, розробляти стратегії розвитку територій, здійснювати постійний моніторинг та оцінювання результативності їх реалізації владними структурами за участі бізнесу та громадськості. Окрім того, проблема планування успішності та результативності реалізації стратегій має розглядатися в комплексі. Адже незалежно від того, що є базою стратегічного панування – соціально-економічний розвиток міста, району, регіону чи країни, до процесу моніторингу та оцінювання мають висуватися єдині вимоги, регламентовані у нормативно-правовому полі. Саме вони мають зробити процес дієвим (у тому числі шляхом належного його супроводження з боку відповідних інститутів), позбавити необхідності розробляти нові стратегії для нової керівної сили, замість внесення необхідних корегувань з урахуванням змін, що відбуваються як в соціально-економічних системах так за їх межами у раніше розроблені стратегічні плани.

#### Література:

1. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: Практичний посібник / [Боврон Б., Вігода А., Девідсон Г., Мамонова В., Федів І., Санжаровський І.]; за ред. Санжаровського І. – К.: Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.
2. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку: практичний посібник [Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні»] / О. Берданова, В. Вакуленко. – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія-А», 2012. – 88 с.
3. Руководство по планированию, мониторингу и оценке результатов развития. Программа развития Организации Объединенных Наций. – Copyright ПРООН, 2009. – 225с.
4. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку: Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 29 червня 2002 р. № 224.
5. Порядок розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. №1186.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.
7. Лендшел М. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Лендшел М., Винницький Б., Ратейчак Ю., – К.: «К.І.С.», 2007. – 120 с.