

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**СТРАТЕГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ**

Виконала: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2810-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
Н.В. Кукіна

Керівник: професор кафедри соціальної філософії
та управління, доцент,
д.філос.н. Капріцин І.І.

Рецензент: професор кафедри соціальної
філософії та управління,
доцент, д.філос.н. Краснокутський О.В.

Запоріжжя – 2021

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління

Кафедра соціальної філософії та управління

Рівень вищої освіти магістр

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної філософії та
управління

Т.І.Бутченко

« ____ » _____ 2021 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТЦІ

Кукіній Наталі Володимирівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Стратегічний контроль у системі публічного управління територіями

керівник роботи Капріцин Ігор Ілліч, д.філос.н., доцент,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «18» червня 2021 року № 914-с

2. Строк подання студентом роботи 8 грудня 2021 року

3. Вихідні дані до роботи Методологія управління територіальним розвитком : монографія. / В. В. Мамонова. Харків : «Магістр», 2006. 196 с.; Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні. / М. Лендшел. Київ : «К.І.С.», 2007. 120 с.; Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезорівні : теорія, методологія, практика : монографія. / Н. В. Сментина. Одеса : Атлант, 2015. 365 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Охарактеризувати історію дослідження стратегічного контролю в публічному управлінні територіями. 2. Здійснити уточнення змісту головних понять дослідження: «державний контроль», «стратегічний контроль», «цільова програма», «управління територіями». 3. Обґрунтувати основні принципи та методи дослідження стратегічного контролю у системі публічного управління територіями. 4. Дослідити сутність та механізм дії контролю в системі публічного управління. 5. Охарактеризувати правове регулювання системи стратегічного контролю в публічному управлінні територіями. 6. Проаналізувати інституціоналізацію стратегічного контролю в системі публічного управління територіями. 7. Дослідити специфіку закордонного досвіду стратегічного контролю публічного управління територіями. 8. Здійснити оцінку ефективності стратегічного контролю публічного управління територією. 9. Розробити та обґрунтувати напрями оптимізації стратегічного контролю публічного управління територією.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

13 рисунків

10 таблиць

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Капріцин І.І., професор кафедри соціальної філософії та управління	17.06.2021	17.06.2021
Розділ 2	Капріцин І.І., професор кафедри соціальної філософії та управління	30.08.2021	30.08.2021
Розділ 3	Капріцин І.І., професор кафедри соціальної філософії та управління	14.10.2021	14.10.2021

7. Дата видачі завдання 18 червня 2021 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень – квітень 2021	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2021	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2021	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень – липень 2021	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень – вересень 2021	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2021	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Листопад 2021	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2021	<i>виконано</i>

Студентка _____ Н.В. Кукіна

Керівник роботи _____ І.І. Капріцин

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ І.С. Цапліна

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 98 сторінок, 72 позицій у списку літератури, 9 додатків.

СТРАТЕГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ, СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, ЦІЛЬОВА ПРОГРАМА, УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЄЮ

Мета дослідження: вивчення актуального стану та визначення напрямів оптимізації стратегічного контролю у системі публічного управління територіями на прикладі Запорізької області.

Об'єкт дослідження: система публічного управління розвитком територій.

Предмет дослідження: механізм стратегічного контролю публічного управління розвитку територій.

Методи дослідження: історичний та логічний підходи, структурний аналіз, порівняльний аналіз, кореляційний аналіз, динамічний норматив.

Новизна дослідження: запропоновані модель оцінки ефективності стратегічного контролю та заходи оптимізації стратегічного контролю у системі публічного управління територіями Запорізької області.

Гіпотеза: удосконалення механізму стратегічного контролю в системі публічного управління територіями суттєво вплине на ефективність реалізації стратегії/програми розвитку територій.

Висновки: 1. Встановлено, що 83% стратегічних настанов стратегічного контролю в публічному управлінні Запорізької області не реалізовані. Неefективність стратегічного контролю в регіоні обумовлена слабкою інформаційною системою моніторингу реалізації стратегії; використанням невірних методичного інструментарію.

2. Підвищенню ефективності стратегічного контролю в публічному управлінні територіями Запорізької області сприятиме створення в ЗОДА відділу моніторингу та координації оцінки стратегій/програм і спостережного координаційного органу; активізація діяльності Агентства регіонального розвитку як виконавчого органу; запровадження автоматизованої комплексної системи регіональної статистики; удосконалення методики контролю.

SUMMARY

Master's qualification work consists of 98 pages, 72 literature sources, 9 annexes.

STRATEGIC CONTROL, PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM, TARGET PROGRAM, TERRITORIAL GOVERNANCE

Research purpose is to study the current state and determine the directions of optimization of strategic control in the system of public management of territories on the example of the Zaporizhzhia region.

Research object is the system of public management of territorial development.

Research subject is the mechanism of strategic control of public management of territorial development.

Research methods are historical and logical approaches, structural analysis, comparative analysis, correlation analysis, dynamic standard.

Research novelty: the proposed model for assessing the effectiveness of strategic control and measures to optimize strategic control in the system of public management of the Zaporizhzhia region.

Research hypothesis: improvement of the mechanism of strategic control in the system of public management of territories will significantly affect the effectiveness of the strategy / program of territorial development.

Conclusions: 1. It is established that 83% of strategic guidelines of strategic control in public administration of the Zaporizhzhia region are not implemented. The ineffectiveness of strategic control in the region is due to a weak information system for monitoring the implementation of the strategy and usage of the wrong methodological tools.

2. To increase the effectiveness of strategic control in the public management of the territories of the Zaporizhzhia region will contribute to the establishment of the department of monitoring and coordination of evaluation of strategies / programs and the supervisory coordinating body; intensification of the activities of the Regional Development Agency as an executive body; introduction of an automated integrated system of regional statistics; improvement of control methods.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІЯМИ.....	9
1.1. Історія дослідження стратегічного контролю в публічному управлінні територіями	9
1.2. Уточнення основних понять дослідження: «державний контроль», «стратегічний контроль», «цільова програма», «управління територіями».....	16
1.3. Принципи та методи дослідження стратегічного контролю у системі публічного управління територіями	25
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІЯМИ.....	33
2.1. Сутність та механізм дії контролю в системі публічного управління	33
2.2. Правове регулювання системи стратегічного контролю в публічному управлінні територіями	39
2.3. Інституціалізація стратегічного контролю в системі публічного управління територіями	46
2.4. Закордонний досвід стратегічного контролю публічного управління територіями.....	55
РОЗДІЛ 3. ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІЯМИ.....	63
3.1. Аналіз ефективності стратегічного контролю публічного управління територіями на прикладі Запорізької області	63
3.2. Напрями оптимізації стратегічного контролю публічного управління територіями на прикладі Запорізької області	72
ВИСНОВКИ.....	88
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	92
ДОДАТКИ.....	99

ВСТУП

Актуальність дослідження. Сучасний розвиток економіки та соціальної сфери відбувається під дією несприятливих викликів зовнішнього середовища. В цій ситуації необхідною умовою розвитку є розробка та використання ефективних інструментів публічного управління. Однією з важливих функцій органів публічної влади є контроль ефективної реалізації соціально-економічної стратегії/програми території як базису максимізації територіальних конкурентних переваг бізнесу і підвищення якості та рівня життя населення.

Розробка та практична реалізація ефективних механізмів стратегічного контролю в системі публічного управління територіями є актуальною науковою проблемою, вирішення якої багато в чому залежить від відносин між бізнесом, владою та населенням в умовах диференціації економічних інтересів і потенціалів конкурентоздатності територій. Якість реалізації стратегії/програми соціально-економічного розвитку досягається за рахунок ефективних механізмів стратегічного контролю. Необхідність ефективної інтерференції різних інструментів публічно управлінського впливу в межах системного підходу до стратегічного контролю соціально-економічного розвитку території, як фактору забезпечення соціально-економічного зростання вітчизняної економіки та соціальної сфери, обумовили актуальність теми дослідження.

Проблемна ситуація полягає в тому, що на сьогоднішній день реальна практика територіального стратегічного контролю далека від досконалості. В системі публічного управління відсутній ефективний механізм стратегічного контролю, що не дозволяє не лише своєчасно реагувати на зростаючу швидкість змін в економіці та суспільстві, а й якісно забезпечувати моніторинг та координацію всього процесу реалізації стратегії/програми розвитку території.

Загальноприйняті аспекти, інструментарії, принципи та інші особливості стратегічного контролю в публічному управлінні територіями знаходили своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема вченими проблематики стратегічного контролю публічного управління територіями

займалися: Д. Брайсон, Р. Грюніг, А. Квік, Д. Мальтес, Т. Нолан, А. Скотт, З. Бараник, М. Згуровський, В. Колесник, С. Романюк, В. Симоненко, В. Шевчук та інші. Проте, не дивлячись на велику кількість публікацій, питання індикативної оцінки результативності процесу реалізації стратегічного контролю в даній науковій галузі є маловивченими. В аспекті розробки моделі формування ефективного моніторингу реалізації стратегії/програми розвитку території потрібен перегляд організаційного та інформаційно-аналітичного механізму стратегічного контролю. Аналіз публікацій, що розглядають питання стратегічного управління та контролю реалізації стратегій/програм соціально-економічного розвитку довів, що даний напрям науково опрацьовано недостатньо.

Об'єктом дослідження є система публічного управління розвитком територій.

Предмет дослідження – механізм стратегічного контролю публічного управління розвитку території.

Метою дослідження є вивчення актуального стану та визначення напрямів оптимізації стратегічного контролю у системі публічного управління територіями на прикладі Запорізької області.

Для досягнення поставленої мети в роботі були визначені та реалізовані такі завдання:

- охарактеризувати історію дослідження стратегічного контролю в публічному управлінні територіями;
- здійснити уточнення змісту головних понять дослідження: «державний контроль», «стратегічний контроль», «цільова програма», «управління територіями»;
- обґрунтувати основні принципи та методи дослідження, що використовуються у даній роботі;
- дослідити сутність та механізм дії контролю в системі публічного управління;

- охарактеризувати правове регулювання системи стратегічного контролю в публічному управлінні територіями;
- проаналізувати інституціоналізацію стратегічного контролю в системі публічного управління територіями;
- дослідити специфіку закордонного досвіду стратегічного контролю публічного управління територіями;
- здійснити оцінку ефективності стратегічного контролю публічного управління в Запорізькій області;
- розробити та обґрунтувати напрями оптимізації стратегічного контролю публічного управління в Запорізькій області.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що запропоновані модель оцінки ефективності стратегічного контролю та заходи оптимізації стратегічного контролю у системі публічного управління територіями Запорізької області.

Гіпотеза: удосконалення механізму стратегічного контролю в системі публічного управління територіями суттєво вплине на якісне досягнення цільових індикаторів розвитку, а, отже, і на ефективність реалізації стратегії/програми розвитку територій.

Апробація роботи. Результати дослідження було представлено в одній статті у вітчизняному науковому фаховому виданні та на двох конференціях: Всеукраїнська науково-практична конференція «Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів» (18 листопада 2021 року, м. Запоріжжя) та XI Міжнародна наукова конференція «Соціальне прогнозування та проектування майбутнього країни: політика подолання травми в процесі миротворення» (12 березня 2021 р., м. Запоріжжя).

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури і додатків.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІЯМИ

1.1. Історія дослідження стратегічного контролю в публічному управлінні територіями

Історія управління нараховує декілька тисячоліть. Проте лише за останні п'ятдесят років остаточно сформувалась його нова гілка – стратегічне управління як природна реакція держави, бізнесу та суспільства на нові технологічні уклади в економіці, що супроводжуються ускладненням виробничо-технологічних зв'язків, збільшенням швидкості розповсюдження технічного прогресу та виникненням нових технологій. Стратегічний контроль у сфері публічного управління територією пройшов тривалий розвиток. Даний період передбачав зміну наукового бачення сутності поняття, становлення різних концептуальних підходів.

Світовий досвід теорії та практики стратегічного контролю знайшов своє відображення у багатьох закордонних публікаціях. Серед основних ідеологів та методологів стратегічного контролю у першу чергу відмітимо І. Ансоффа, Г. Мінцберга, М. Портера, П. Друкера, Д. Миллера, А. Чандлера, Ф. Селзника, Й. Шумпетера, Р. Саймонса. Характерно, що в даній галузі знань перехрестилися інтереси економістів, соціологів, істориків, філософів, політологів, антропологів. Їхні різні підходи, різні точки зору дозволили сформувати достатньо цілісне уявлення про цю сферу наукового пізнання, що знайшло своє безпосереднє відображення в практиці управління діяльністю і фірми, і території.

І. Ансофф показав, що специфікою стратегічного управління є те, що воно передбачає регулювання спонтанних змін в економічній системі. Крім того, під стратегічним управлінням часто розуміють процес розробки та реалізації комплексу дій, що сприяють підвищенню рівня результативності

діяльності суб'єкта (фірми, регіону, країни) над рівнем конкурентів у довгостроковому періоді [54].

Розглянемо історичні етапи застосування поняття «стратегічний контроль». Г. Гаррон виділяє наступні етапи [61]:

– I етап (VI – V ст. до н.е.) – застосування стратегічного контролю в військовій справі. Основною його характеристикою був масштабний моніторинг, що брав до уваги супровід усіх можливих варіантів досягнення довгострокової фінальної мети.

– II етап (з 50-х рр. XX ст.) – використання стратегічного контролю в підприємницькій діяльності. Розпочалася активізація стратегічного контролю на рівні підприємств, що знайшло своє відображення в функціях управління. При цьому кожен керівник взяв на себе функцію контролю за реалізацію стратегії розвитку підприємства.

Управління фірмою як науковий напрямок в економіці сформувався на початку XX сторіччя. Школа наукового менеджменту (Ф. Тейлор, Г. Гант, Х. Емерсон), а після й класична (адміністративна) школа управління (А. Файоль, М. Вебер, Ч. Бернارد) визначали контроль як одну з основних функцій управління підприємством. При цьому контроль мав форму короткострокового моніторингу. Проте науково-технічний прогрес, виникнення перших транснаціональних корпорацій призвели до того, що виникла необхідність у довгостроковому контролі.

Історично довгостроковий контроль на рівні підприємства в умовах ринкової економіки сформувався в теоретичному та практичному плані в 50-х роках XX сторіччя. На першому етапі він виступав як безпосередній моніторинг довгострокового планування. Особливо ефективні результати досягалися на стадії економічного зростання, коли тенденції росту прогнозувалися в майбутнє. Однак до початку 60-х років ділове зовнішнє середовище стало недостатньо стабільним для того, щоб трендові характеристики давали реалістичні результати. Зростаюча конкуренція, боротьба за споживачів вимагали перегляду концептуальних положень в галузі

довгострокового контролю реалізації планів підприємств. Тому контроль став цільовим – ресурси розглядалися як засоби досягнення цілей, а контроль представляв собою дотримання кращого варіанту альтернативи у відповідності з прогнозуючими змінами ділового навколишнього середовища. Даний напрямок отримав назву «стратегічний контроль» та почав використовуватися підприємствами в різних країнах світу.

На сьогоднішній день «батьками» стратегічного контролю вважаються А. Чандлер, К. Ендрюс, І. Ансофф. Альфред Д. Чандлер вперше, в межах історичного аналізу, почав досліджувати генезис фірми через співвідношення навколишнього середовища, стратегії розвитку та організаційної структури управління. Кеннет Ендрюс сконцентрував свою увагу дослідника на управлінні процесами розробки стратегії розвитку підприємства та контролю за її реалізацією. Ігор Ансофф у своїх працях розробив певний алгоритм реалізації та схематизації процедури стратегічного контролю. Крім того, книга І. Ансоффа «Корпоративна стратегія» багатьма дослідниками визнається в якості першої монографії, присвяченої проблемам стратегічного планування та стратегічного контролю.

– III етап (з 70-х рр. XX ст.) – початок впровадження стратегічного контролю в освіту. Цей період характеризувався тим, що розвинені країни взяли на себе зобов'язання поширювати у світі переваги стратегічного контролю за реалізацією стратегічних планів шляхом створення системи навчання. Відбувається підготовка та реалізація національного стратегічного контролю, що зорієнтоване на запланований результат. На цих засадах процеси стратегічного планування та контролю зародилися в багатьох країнах.

В середині 70-х років після відомої світової економічної кризи навколишнє середовище набуло таких прискорених рис як динамізм та невизначеність. Методологія стратегічного контролю у своїй класичній формі почала набувати світового поширення. Необхідність у визначенні довгострокових перспектив розвитку міжнародного підприємництва зумовили вчених та практиків поширювати наукові підходи стратегічного планування та

контролю в країнах що розвиваються. Навчання в даному аспекті отримали назву «стратегічне управління».

– IV етап (з 80-х рр. XX ст.) – період масового використання стратегічного контролю в публічному управлінні. Характерною ознакою даного періоду є модернізація державного управління шляхом використання принципів стратегічного управління. Стратегічний контроль – інструмент, що забезпечує ефективний супровід реалізації планів в контексті досягнення важливих для суспільства цілей. Відбувається адаптація державного управління до специфікації об'єкта управління з метою моніторингу досягнення довгострокових цілей.

Початок 1990-х років значною мірою охарактеризувався спрямуванням зусиль науковців на вироблення більш загального розуміння стратегічного контролю, що дозволяє адаптувати у державному секторі напрацювання щодо стратегії діяльності бізнес-структур. В цей період вироблено розуміння співвідношення стратегічного контролю та державної політики, напрацьовано значну кількість теоретичних та методологічних розробок щодо стратегічного контролю на різних рівнях державного управління. Наукові здобутки цього етапу становлять безпосереднє підґрунтя для розробки концептуальних засад модернізації системи державного стратегічного контролю в Україні з метою досягнення її спроможності повною мірою відповідати сучасним суспільним викликам, розробляти ефективну стратегію розвитку українського суспільства у довгостроковій перспективі.

На цьому етапі набула актуальності задача формування системи виміру, яка була б здатна оцінювати процес реалізації стратегії. Р. Чаран та Д. Колвін, спираючись на власні дослідження, прийшли до висновку, що у більшості випадків недосягнення планових результатів відбувається не тому що стратегії погано продумані, а тому, що вони погано реалізовані. Проблема ж контролю за процесом виконання стратегії не може бути розв'язана без розробки системи показників розвитку території. В англійській літературі використовується вираз «key performance indicators» (KPI), який сьогодні називають індикаторами

розвитку території. Більш сфокусовано мова йшла про контрольні параметри виконання стратегії та системи показників, що можуть зафіксувати погане або добре виконання стратегії. Саме за цією логікою розвиток території має такі інструменти стратегічного менеджменту, як система стратегічного контролю досягнення показників, запропоновані Р. Нортонем та Д. Капланом.

В середині 1990-х років, коли розпочалось економічне зростання у більшості промислових країн, з'явилися нові, свіжі ідеї, пов'язані з державним управлінням стратегічного розвитку територій. Найбільш відомими з них є теорії ключових державних управлінських компетенцій Г. Хамела та К. Н. Прохолада, ціннісного розвитку територій М. Трейсі та Ф. Вирсема, екосистем Дж. Мура, змін правил гри А. М. Бранденбурга та Б. Дж. Нейлбаора.

Отже, стратегічний контроль бере початок ще з античності. Проте як процес моніторингу досягнення запланованого стану об'єкта управління з урахуванням зовнішнього та внутрішнього середовища він пройшов відповідні історичні етапи розвитку.

Суттєвий внесок в напрацювання сукупного досвіду в сфері стратегічного контролю належить практиці централізованого планування Радянського Союзу та інших соціалістичних країн ХХ ст. Як відмічає дослідниця теоретично-методологічних основ планування Ускова Т. В., саме Радянський Союз був першою державою світу, де була реалізована на практиці основна ідея вчення К. Маркса про можливість планового керування народним господарством [41, с. 200]. У свою чергу це позначилося на тому, що більшість успіхів інтенсивного розвитку радянської економіки пов'язують саме з плануванням та контролем за виконанням планів.

Так перший у світі державний стратегічний контроль розвитку території був реалізований у 1920 році в Радянському Союзі, коли розпочав реалізацію План відновлення та розвитку народного господарства країни на засадах електрифікації. Післявоєнний контроль за реалізацією плану розвитку економіки Франції був розрахований на сім років (1947-1953 рр.). Післявоєнна

Японія перейняла досвід стратегічного контролю Радянського Союзу, розпочавши контроль реалізації першого п'ятирічного плану в період 1956-1960 рр. Шляхом контролю реалізації п'ятирічних планів розвивала свою економіку і Південна Корея (1963-1967 рр.). Особливий розвиток стратегічний контроль отримав у 1960-х роках в умовах жорсткої конкуренції європейської й американської економіки з Японією і холодної війни з Радянським Союзом [54].

Становлення та вдосконалення методологічного інструментарію стратегічного контролю на макрорівні у Радянському Союзі пов'язано з іменами відомих представників російської економічної школи: М. Д. Кондратьєва, С. Г. Струмліна, В. М. Базарова, А. М. Ковалевського, В. В. Леонтьєва та ін. Особливістю результатів процесу контролю за реалізацією планів, був його необов'язковий характер, виняток складали окремі пріоритетні галузі. Проте, починаючи з 30-х років ХХ ст. плани та контролі за їх реалізацією набули директивного характеру. Поступово розширювалося коло об'єктів контролю за планами та плановими показниками. У другій половині минулого століття поряд з контролем за реалізацією планів розвитку економіки значна увага приділялася і контролю за планами соціального розвитку та навколишнього середовища. Проте ринкові трансформації початку 1990-х років змінили уявлення про шляхи розвитку економіки, відбулася відмова від планування та контролю соціально-економічного розвитку країни у цілому та її окремих соціально-економічних систем у зв'язку, як відмічають дослідники, з пануванням ідеї несумісності директивного плану та ринку [41, с. 207]. Перед урядом постало завдання перейти виключно до ринкових методів регулювання економічних процесів. Державний стратегічний контроль, хоч і не на довго, був майже повністю витіснений з практики державного управління (за винятком контролю бюджету). Згодом знову повернулися до використання цього інструменту однієї з форм державного регулювання національної економіки, але вже за зразком закордонних країн.

Ті теоретико-методологічні основи стратегічного контролю, що були створені радянськими вченими-економістами, та практичний досвід СРСР стали основою для розробок в галузі макроекономічного стратегічного планування та контролю в закордонних країнах, де, починаючи з кризи 30-х років, плани перетворюються на основний елемент системи державного регулювання економіки [61, с. 10]. Саме з цього етапу економічного розвитку, сфера макроекономічного контролю за реалізацією планів все більше розширювалася, а необхідність застосування такого інструменту обумовлювалася макроекономічною нестабільністю, посиленням інтеграції різних господарюючих одиниць та секторів економіки, зростанням екологічного напруження від діяльності приватних підприємств тощо. Як результат макроекономічний контроль у країнах заходу почав займати все міцніші позиції серед механізмів державного регулювання економіки [12, с. 78] та пройшов у своєму розвитку через різні форми, що відповідають різним етапам державного регулювання економіки, досягнувши своєї стратегічної форми [41, с. 213]. Еволюція форм макроекономічного контролю представлена на рис. 1.1.

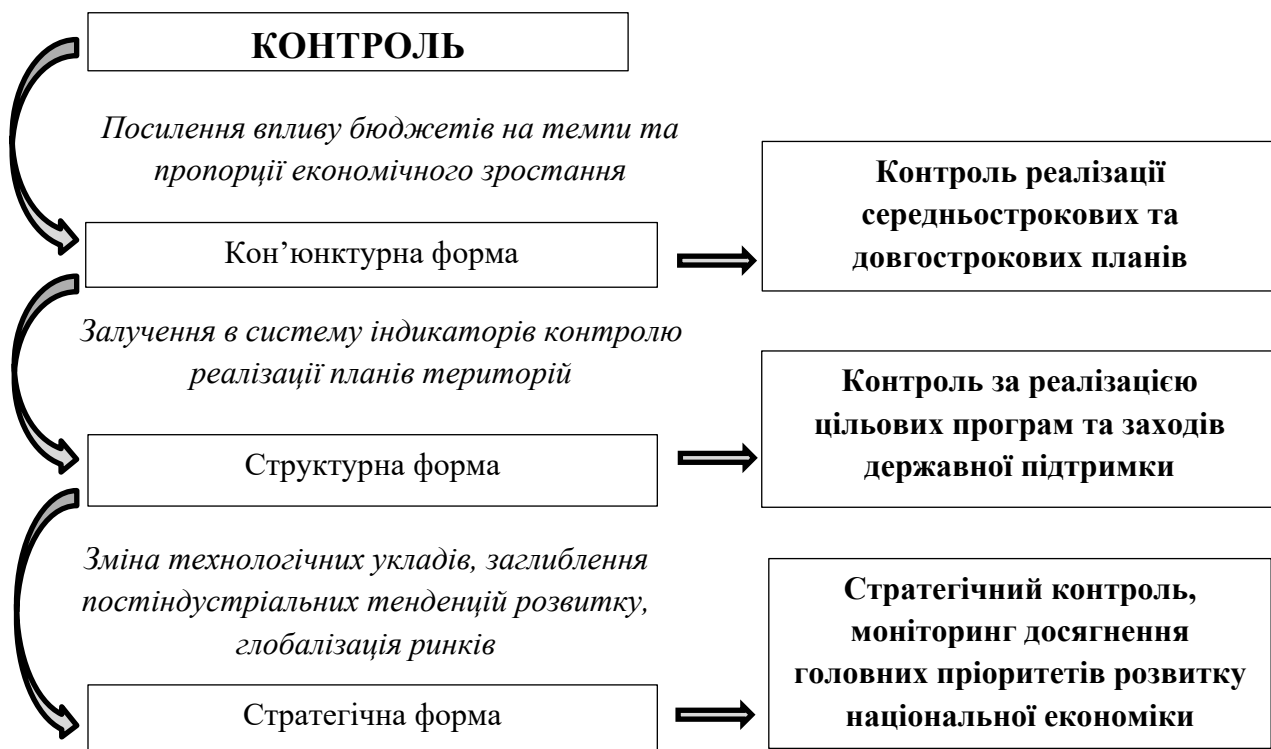


Рис. 1.1. Еволюція форм контролю [41, с. 214].

Підсумовуючи викладене, слід відзначити, що стратегічному контролю відводилося і продовжує відводитися особливе місце в системі управління соціально-економічними процесами, що відбуваються в суспільстві, в регулюванні напрямку та динаміки цих процесів та забезпеченні нормального функціонування господарських структур. Стратегічний контроль реалізації прогнозів, програм та планів в країнах світу на національному, галузевому, міжгалузевому, регіональному рівнях, визнається найбільш важливими інструментом реалізації політики відповідних суб'єктів управління саме, як відмічає Савченко В. Ф., з огляду на його здатність організувати чітку, всебічно обґрунтовану роботу суб'єктів господарювання для досягнення тих завдань, що стоять перед владою, бізнесом та суспільством [50, с. 23]. Відповідно, бажання досягти певних змін в економічній та соціальній сфері на шляху до економічного та соціального розвитку: активізація господарської діяльності, забезпечення структурної перебудови народногосподарських комплексів, вирішення проблем соціального характеру, що пов'язані із зайнятістю населення, розвитком соціальної інфраструктури, ліквідація соціально-економічних криз, створення умов для екологічної безпеки тощо, змушує органи публічного управління вдаватися до стратегічного контролю. Тим самим керівні структури намагаються забезпечити реалізацію планів та стратегій майбутньому, а саме: проконтролювати процес досягнення довгострокових тенденцій соціально-економічного, екологічного, інноваційного розвитку, організувати моніторинг та оцінку заходів досягнення окреслених цілей.

1.2. Уточнення основних понять дослідження: «державний контроль», «стратегічний контроль», «цільова програма», «управління територіями»

Існування засобів практичного дослідження стратегічного контролю в системі публічного управління територіями базується на здобутках різних

наукових дисциплін і, насамперед, державного управління, яка вивчає моніторинг, аналіз, оцінку результативності державного управління соціально-економічними процесами в суспільстві. Саме тому розглянемо основні тенденції і підходи до розуміння категорій «державний контроль», «стратегічний контроль», «цільова програма», які в сукупності формують показник якості та ефективності державної влади.

Контроль – найважливіша складова будь-якої системи управління, що гарантує та забезпечує якісне та ефективне здійснення управлінської (і не тільки) діяльності. На відміну від моніторингу та оцінювання, контроль має обов'язковий характер та забезпечується шляхом застосування різних підходів і методів. У той самий час моніторинг та оцінювання є важливими складовими контролю.

На важливості контролю наголошують майже всі дослідники та практики. Як слушно зазначено вітчизняними науковцями, контроль – невід'ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її ефективності й подальшого вдосконалення [10, с. 427]. Оскільки поняття державного контролю фактично відсутнє в законодавстві, необхідність його визначення стимулює потребу дослідити зміст «державного контролю» на основі виділення його типових властивостей.

У вітчизняній юридичній, політологічній, історичній, соціологічній та економічній літературі існує багато визначень «державного контролю». Науковці доводять, що в умовах демократичного суспільства, контроль не є самоціллю влади та із засобу покарання трансформувався в інформаційно-аналітичний засіб, а метою контролю в управлінні є забезпечення органу управління інформацією про стан керованого об'єкта, що дає змогу вчасно здійснити корегувальні дії [22, с. 45].

С. Вітвіцький зазначає, що правова природа державного контролю проявляється у тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами у межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і згідно з ними [11, с. 72]. О. Андрійко вважає, що їх діяльність полягає у

спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю [3, с. 28-30]. Т. Кирильчук зауважує, що така діяльність державних органів має бути цілеспрямованою, корисною і суспільно необхідною та призводити до настання 140 позитивних результатів [22, с. 80]. Оскільки проведення державного контролю є повноваженням окремих посадових осіб, які діють відповідно до норм законодавства, його результати і висновки мають бути обов'язковими для врахування.

С. Шестак визнає, що державний контроль може бути самотійно чи зовнішньо ініційованим уповноваженими суб'єктами [65, с. 26]. Крім того, він може бути плановим або позаплановим і завжди повинен мати офіційний, формалізований характер. В юридичній літературі існує думка, що його метою є: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ об'єкта контролю; застосування заходів щодо попередження правопорушень із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю; надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; застосування заходів щодо притягнення винних осіб до правової відповідальності [20, с. 22].

О. Андрійко узагальнено визначає мету державного контролю, як приведення діяльності об'єкта у відповідність до положень чинних правових норм [13, с. 120]. Для досягнення зазначеної мети необхідно визначити об'єкт дослідження та основні завдання контролюючого суб'єкта.

Узагальнюючи вищезазначені ознаки державного контролю, можна визначити його як офіційний аналіз, перевірку діяльності підконтрольного суб'єкта та її результатів, що здійснюють уповноважені органи державної влади у визначених законом межах з метою виявлення, попередження, припинення правопорушень, а також надання допомоги в поновленні законності і дисципліни [21, с. 139].

Вітчизняний механізм контролю в державі, який трансформується у зв'язку з демократичними тенденціями державотворення, має бути

спрямований на всі напрями діяльності держави та громадянського суспільства лише в допустимих законом межах, що обумовлені потребою захисту прав людини і суспільства. Не є виключенням і державний стратегічний контроль.

Наприкінці 1970-х років з'явився новий термін – «стратегічний контроль». Вперше його було вжито в працях Ч. Хофера [69] та Дж. Хоровица [70]. Системний погляд на природу та сутність стратегічного контролю викладено в 1986 році у праці [72], в якій сформоване наступне визначення: стратегічний контроль – це система, яка дозволяє оцінювати актуальність стратегії, ступінь досягнення стратегічних цілей, а також своєчасно виявляти проблемні області.

М. Гулд і Дж. Квін під стратегічним контролем розуміли визначення конкурентних характеристик та залучення не фінансових показників в якості базису для розробки короткострокових фінансових цілей, що вказані у стратегії розвитку [68]. Наприкінці 1980-х років концепція стратегічного контролю отримала широке розповсюдження. Так, корпорації ICI та Xerox впровадили інформаційні системи, за допомогою яких здійснювалася оцінка результатів реалізації стратегій, планів та проєктів. Це відіграло значну роль для удосконалення системи державного управління.

С початком 2000-х років державна стратегія стала сприйматися як документальний базис для проведення стратегічного контролю. Саме вихідні положення стратегії, а не її кількісні показники, є засадою для розуміння змін що відбулися. Внутрішні та зовнішні події, план дій та стратегічні цілі – усе це повинно підпадати під оцінювання з позиції стратегічного контролю. Стратегічний контроль повинен давати відповідь на два питання: чи є державна програма результативною та як отримати ефективні результати?

Отже, стратегічний контроль – це контроль за змінами ключових параметрів, на засадах яких формувалися гіпотези, обиралися стратегічні альтернативи, вивчалися стратегічні цілі та задачі, формувалася державна цільова програма соціально-економічного розвитку.

Стратегічний контроль важливий не лише як оцінка реалізації державної програми розвитку територій. Заходи по стратегічному контролю допомагають зрозуміти сутність державної політики, її проблеми та труднощі. Стратегічний контроль, на відміну від поточного контролю, дає можливість оберненого зв'язку на засадах зовнішніх та внутрішніх чинників, що впливають на ефективність реалізації державних цільових програм.

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 621-IV, державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [45]. Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, А. І. Амоша розуміють програму як установлення певної послідовності етапів, порядку й механізмів керування процесом послідовного досягнення мети рішення проблеми [8, с. 39].

Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко зазначають, що цільова програма – це сукупність намічених для планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів, спрямованих на рішення існуючої проблеми, що не може бути вирішена без концентрації зусиль і ресурсів для досягнення встановленої мети [42, с. 29].

Професор С. В. Мочерний зазначив, що цільова програма визначається як об'єднаний єдиною метою, намічений для планомірного здійснення комплекс

взаємозалежних завдань і адресних соціальних, економічних, наукових, науково-технічних і організаційних заходів [15, с.149].

Державна цільова програма, згідно з тлумаченням професора В. Ф. Беседіна, – це затверджений нормативно-правовим актом України цілісний документ, що визначає стратегію рішення соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, оборонних, національно-культурних і інших проблем суспільного значення й охоплює комплекс взаємозалежних заходів і завдань (цільових проектів), які спрямовані на досягнення конкретних кінцевих цілей, погоджених за строками їх виконання й складом виконавців і реалізуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету [46, с. 394].

А. І. Жуковський, В. С. Васильєв, Д. С. Штрейс визначають цільову програму як адресний, різного ступеня директивності документ, що містить систему погоджених за строками, ресурсами і виконавцями соціально-економічних, виробничих, фінансових, науково-дослідних, організаційно-господарських і інших заходів, що забезпечують досягнення поставленої мети найбільш ефективними шляхами й у встановлений термін. Єдина мета програми перетвориться в сукупність завдань, вирішення яких здійснюється за допомогою системи заходів, реалізованих виконавцями під час ресурсного забезпечення [49, с. 106].

На думку С. М. Чистова, А. Є Никифорова та Т. Ф. Куценка державна цільова програма – це документ, у якому міститься визначений за ресурсами, виконавцями та строками здійснення комплекс заходів, спрямованих на досягнення цілей [14].

Г. Асланян акцентує, що державна цільова програма – це ключовий інструмент державної політики, спрямований на досягнення соціально-економічного розвитку [4, с. 3]. О.В. Ярошенко «цільову комплексну програму» визначає як систему заходів програмно-цільового планування, сутність якого полягає у відборі основної цілі соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені

терміни за збалансованого забезпечення ресурсами і ефективного розвитку виробництва [67, с. 72-73].

Д. В. Карамішев вважає, що програма – комплекс соціально-дослідних, організаційно-господарських завдань і заходів, пов'язаних за ресурсами, виконавцями та строками, який спрямовано на реалізацію важливої проблеми найбільш ефективними шляхами в чітко встановлені строки [19, с.95].

Узагальнюючи наукові підходи різних учених щодо визначення суті категорії «державна цільова програма», зважимо на такі основні особливості, які її характеризують:

- цільовий і адресний характер;
- єдність мети;
- фіксування комплексу обумовлених метою завдань і заходів;
- зорієнтованість поставленої проблеми; забезпеченість ресурсами;
- конкретність строків виконання;
- досяжність запланованих результатів;
- ефект від виконання програми.

Цільові державні програми – це один із основних способів упровадження державних рішень у життя. Вони покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави. Тож створення державних програм дає змогу:

- по-перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми;
- по-друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій;
- по-третє, визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалий період.

З огляду на зазначене робимо висновок, що державна цільова програма – це законодавчо закріплений план дій та комплекс взаємопов'язаних науково обґрунтованих завдань і заходів соціального, економічного, наукового, технічного, організаційного характеру, що передбачають здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей

державної політики, отримання позитивних результатів розвитку держави та суспільства з визначенням ресурсів та їх джерел.

В сучасних умовах формування інноваційної моделі країни зростає значення ефективного управління різноманітними видами ресурсів та процесами при зміщенні центра управління соціально-економічними перетвореннями на рівень територій країни: областей, районів, регіонів, їх територіальних одиниць.

Територія (від лат. terra – земля) – певна обмежена частина земної поверхні.

У Малому економічному словнику територія трактується як «область, район; частина країни, що відрізняється від інших областей сукупністю природних та історично сформованих, відносно стійких економіко-географічних і інших особливостей, що нерідко сполучаються з особливостями національного складу населення» [32].

Характеризуючи регіон, слід враховувати наступні обставини:

По-перше, територія – це територіальне явище і тому територіальна ознака має відобразитися в якості основної.

По-друге, територія – це частина цілісної соціальної та адміністративної системи і тому він має володіти її основними рисами.

По-третє, особливістю території є замкнутий відтворювальний цикл, певна економічна специфіка та форми її прояву.

Виходячи з вище сказаного територію можна визначити як територіальне утворення, в межах яких відбуваються соціальні та економічні процеси відтворення та забезпечення життєдіяльності населення, що обумовлюється місцем регіону в системі територіального і суспільного поділу праці. Таке визначення може стосуватися різних територіальних ланок однієї країни: адміністративно-територіальних одиниць, національних, державних або державно-адміністративних одиниць, економічних районів, спеціальних (вільних) економічних зон або стосовно частини території кількох країн, групи країн, або навіть кількох континентів.

У рамках Європейського економічного співтовариства розроблене загальне для всіх країн поняття території. Ознакою, за якою ту або іншу територію можна представити як відносно самостійну одиницю, служить її соціально-економічна єдність із усією національною економікою, тобто економічні процеси, що протікають на ній, повинні відображати певні закономірності суспільного відтворення, що формуються під впливом взаємозалежних економічних, соціальних і природних факторів. Цьому розумінню відповідає таке визначення території: «Під територією варто розуміти територіально-спеціалізовану частину народного господарства країни, що характеризується єдністю й цілісністю відтворювального процесу» [2].

Територіальне управління має справу з відтворювальними процесами, локалізованими на конкретній території. Територіальні процеси унікальні, їхня ефективність залежить від структурної, інвестиційної, соціальної, природоохоронної, фінансової, зовнішньоекономічної регіональних політик. Від того, наскільки збалансовані ці політики, залежить комплексний пропорційний розвиток територіальної економіки. Отже, територія є не тільки підсистемою соціально-економічного комплексу країни, а й відносно самостійною його частиною із закінченим циклом відтворення, особливими формами прояву стадій відтворення й специфічними особливостями соціальних і економічних процесів.

Управління територією означає регулювання процесів суспільного відтворення з метою підвищення його ефективності за рахунок удосконалювання територіального поділу праці й міжрайонних зв'язків. Уживається цей термін у тому випадку, коли мова йде про просторове розміщення продуктивних сил і територіальних пропорцій соціально-економічного розвитку всієї країни. Територіальне управління є виключним правом уряду й покликане забезпечити реалізацію соціально-економічної стратегії суспільного відтворення з урахуванням особливостей територіального аспекту.

Таким чином, управління території – це спеціально організовані системні дії, які направлені на забезпечення стабільного, збалансованого відтворення соціального, господарського, природного потенціалів територій при позитивній динаміці параметрів рівня та якості життя населення.

Отже, такі основні категорії дослідження як: «державний контроль», «стратегічний контроль», «цільова програма» та «управління територією» – це дуже складні поняття, роль яких в системі управління соціально-економічним розвитком території достатньо велика, особливо в умовах переходу до інформаційного суспільства.

1.3. Принципи та методи дослідження стратегічного контролю у системі публічного управління територіями

Основу дослідження стратегічного контролю в системі публічного управління територіями складає методологічна база. «Методологія» означає вчення про напрямки шляху дослідника [39]. Головна мета методології передбачає визначення принципів та методів дослідження, що допомагають отримати теоретичне та практичне обґрунтування процесу що вивчається.

Методологічні принципи (від лат. Principium – основа, початок) – це вихідні положення наукової теорії, що виконують функцію обґрунтування її змісту та визначають напрям і спосіб вивчення предмета дослідження [31].

Найбільш необхідними для розкриття сутності теми нашої роботи є три діалектичні принципи:

- 1) об'єктивності;
- 2) історизму;
- 3) сходження від абстрактного до конкретного.

Перший принцип – об'єктивності – націлений на забезпечення правильного розуміння характеру та відображення параметрів у процесі пізнання теми дипломної роботи. З нього випливає необхідність забезпечення об'єктивності та точності знань про стратегічний контроль у системі

публічного управління територією. За допомогою даного принципу можливо вивчити специфіку ключових понять дослідження – стратегія та контроль, систему та алгоритм стратегічного контролю в публічному управлінні, що необхідно для виявлення особливостей функціонування організаційного та інформаційно-аналітичного механізму стратегічного розвитку території. Даний принцип налаштовує дослідження на усвідомленні необхідності відмови від усталеного, традиційного, суб'єктивного розуміння матеріалу стосовно стратегічного контролю в системі публічного управління територією, він базується на систематизації об'єктивної інформації стосовно інституціалізації та специфіки механізму моніторингу в аспекті стратегічного управління територією.

Для побудови теорії складного об'єкту дослідження – стратегічного контролю, необхідне застосування другого принципу – сходження від абстрактного до конкретного. Даний принцип необхідний для пізнання неповного, часткового, фрагментарного явища в контексті синтезу багатьох його визначень, побудови цілісності та повноти його сутності. За його допомогою здійснюється синтез основних понять роботи, таких як «стратегія», «контроль», «публічне управління», «управління територією», «цільова програма», в наслідок чого дослідження стратегічного контролю в системі публічного управління територією формується як єдине ціле. Тобто даний принцип дозволяє перетворити теоретичне уявлення про контроль, як інструмент стратегічного управління, в цілісну картину системи понять моніторингу та оцінки реалізації стратегічного розвитку території.

Серед основних принципів теорії пізнання невід'ємним та важливим є третій принцип – історизму. Він надає можливість вивчення стратегічного контролю в рамках еволюційних аспектів пізнання природи його виникнення, розвитку та взаємозв'язку з конкретними умовами. За допомогою даного принципу здійснюється розгляд історичного контексту становлення та розвитку поняття «стратегічний контроль», досліджуються причини його зародження, виявляються якісні зміни на різних етапах його буття. Тобто даний принцип дає

можливість вивчити сутність стратегічного контролю в публічному управлінні територією з моменту наукового виникнення та простежити весь процес його розвитку в історичній ретроспективі. Даний принцип використано з метою: по-перше, ознайомлення з теоретичним матеріалом та методологічними засадами стосовно поглядів вчених на поняття «стратегічний контроль»; по-друге, визначення, на якому історичному етапі розвитку суспільства стратегічний контроль зайняв особливе місце в системі управління соціально-економічними процесами, що відбуваються в суспільстві; по-третє, виявлення особливості формування стратегічного контролю як інструменту досягнення планових цілей.

Термін "метод" походить від грецького "methodos", що в перекладі означає "шлях до чогось", тобто знання про те, яким способом, в якій послідовності потрібно розв'язувати ті чи ті завдання. Під методом у широкому розумінні слова слід розуміти шляхи, способи та засоби пізнання дійсності, сукупність органічно пов'язаних принципів та прийомів дослідження різноманітних явищ [39].

Так філософський словник визначає термін «метод» як спосіб досягнення цілі, певним чином упорядкована діяльність. При цьому метод як засіб пізнання являє собою спосіб відтворення у мисленні предмету дослідження. Вказується також на нерозривний зв'язок методу та теорії.[63]

Враховуючи мету та завдання дипломної роботи, існує об'єктивна необхідність в отриманні точних даних про характер та особливості стратегічного контролю в системі публічного управління територією. Саме тому ми вважаємо за доцільне використання як загальних наукових прийомів: індукцію, дедукцію та перевірку факторів і висновків, так і спеціальних методичних прийомів.

Розглянемо алгоритм авторського дослідження стратегічного контролю в публічному управлінні територіями, що побудований на загальних методах наукового пізнання (табл. 1.1). Даний алгоритм допоможе побудувати 1-й та

2-й розділи роботи, сформувані теоретичні та правові засади стратегічного контролю, визначити його роль в розвитку територій.

Таблиця 1.1

Загальні методи дослідження теоретико-правового аспекту стратегічного контролю в публічному управлінні територіями

Назва методу	Мета, що досягається
Історичний підхід	Визначення основних закономірностей становлення та розвитку стратегічного контролю як складової публічного управління соціально-економічним розвитком території. Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду розвитку поняття стратегічного контролю, визначення причин сучасного стану моніторингу реалізації стратегії/програми та напрямів подальшого розвитку.
Логічний підхід	Формування теоретичних засад стратегічного контролю як наукової основи концепції забезпечення ефективного механізму системи публічного управління територіями
Структурний аналіз	Розгляд нормативно-правової бази забезпечення стратегічного контролю в публічному управлінні за багаторівневою структурою: макро-, мезо- та макрорівень.
Понятійний аналіз	Встановлення однозначності тлумачення основних термінів теми дослідження. Аналіз специфіки визначень категоріального апарату, визначення ключових понять в контексті специфіки мети та предмету дослідження.

Подальше дослідження роботи базуватиметься на використанні спеціальних методів стратегічного контролю. Під методом стратегічного контролю розуміють конкретний спосіб, технічний прийом, за допомогою якого вирішується будь-яка проблема моніторингу реалізації планів, розраховуються числові значення досягнення прогнозних показників, покращення соціально-економічних індикаторів територій.

Моніторинг реалізації різних планів припускає виявлення й вирішення різноманітних економічних, соціальних, науково-технічних та інших проблем. Сучасні проблеми стратегічного контролю – практичні питання, що вимагають вирішення; відмінність між фактичним і плановим станом об'єкта контролю.

На засадах спеціальних методів дослідження побудуємо оцінку ефективності стратегічного контролю в публічному управлінні територією.

Методичний алгоритм такої оцінки включає декілька спеціальних методів, що представлені в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Спеціальні методи дослідження оцінки ефективності стратегічного контролю в публічному управлінні територіями

Назва методу	Мета, що досягається
Порівняльний аналіз	Зіставлення соціально-економічних показників-індикаторів стратегії розвитку території у довгостроковій динаміці. Співставлення темпів зростання груп індикаторів для встановлення рівня досягнення стратегічних настанов території
Кореляційний аналіз	Визначення коефіцієнтів Спірмена та Кенделла, які демонструють рівень відхилення фактичних результатів від планових на тактичному та стратегічному рівнях. Даний метод дає можливість зробити об'єктивну оцінку ефективності органів публічного управління території в аспекті моніторингу реалізації стратегії/програм.
Динамічний норматив	Побудова моделі оцінки ефективності реалізації стратегії розвитку території, що дає можливість виявити тактичні та стратегічні помилки моніторингу, визначити проблеми відсутності чи несвоечасності коригуючих дій стратегічних планів, встановити «слабкі сторони» реалізації стратегічного контролю в публічному управлінні території.
Наукове абстрагування	Розробка науково-обґрунтованих засад підвищення ефективності стратегічного контролю в публічному управлінні території, визначення проблем результативності моніторингу реалізації стратегії/програми розвитку території.

Отже, оцінка ефективності стратегічного контролю ґрунтується на сукупності спеціальних методів, що формують єдину динамічну модель наукового дослідження. Розглянемо детальніше складові методи даної моделі.

Динамічний норматив – це метод оцінки ефективності функціонування системи. У нашому випадку це результати моніторингу стратегічного розвитку системи, що представлені певним набором соціально-економічних показників території. Такий динамічний норматив є стратегічним. Будь-який фактичний порядок показників можна порівняти з нормативним, тим самим оцінивши

рівень реалізації стратегії системи та якість роботи органів публічного управління в аспекті стратегічного контролю розвитку території.

Узагальнююча оцінка моніторингу реалізації стратегії може бути отримана на засадах порівняння показників нормативного порядку руху показників та фактичного порядку за формулами, що базуються на коефіцієнтах рангової кореляції Спірмена та Кеңделла:

Коефіцієнт Спірмена враховує відмінності по відхиленням і визначається за формулою:

$$R_{\text{відх}} = 1 - \frac{6 \sum D_S^2}{n \times (n^2 - 1)}, \quad (1.1)$$

де D_S – різниця між фактичним та оптимальним рангом;

n – загальна кількість показників.

Коефіцієнт Кеңделла розраховується на засадах інверсії за формулою:

$$R_{\text{інв}} = \frac{4 \sum R_S}{n \times (n - 1)} - 1, \quad (1.2)$$

де R_S – інверсія S-го показника.

Для отримання остаточного висновку про ефективність реалізації функції стратегічного контролю необхідно розрахувати інтегральний показник (R), що відображає якість стратегічного управління розвитком території. Результативність стратегії визначається за формулою:

$$R_i = \frac{(1 + R_{\text{відх}}) \cdot (1 + R_{\text{інв}})}{4}. \quad (1.3)$$

Порівняння фактичного порядку соціально-економічних показників-індикаторів з нормативним дозволить встановити проблеми реалізації стратегічних настанов в аспекті розвитку території та визначити «слабкі сторони» стратегічного контролю в публічному управлінні.

Таким чином, принципи і методи дослідження стратегічного контролю визначають основні напрямки трансформації як самої системи публічної влади, так і всіх її функцій. Традиційний публічний контроль, за умов цифровізації удосконалює та розширює принципи і методи дослідження, що зумовлює його зміну в стратегічний аспект розвитку території.

Отже, підсумовуючи перший розділ зазначимо:

1. Первинні дослідження поняття «стратегічний контроль» виникли в теорії управління фірмою, проте з часом його зміст почали вивчати і з точки зору управління державою, регіонами і містами. За цих умов стали більше уваги приділяти саме розвитку стратегічного контролю через форми, що відповідають різним етапам публічного управління територією.

Висвітлено основні історичні етапи наукового дослідження контролю. Встановлено, що становлення та розвиток наукових засад стратегічного контролю в системі публічного управління територіями відповідає IV історичному етапу (1980-ті роки – до сьогодні). Визначено, що на сьогоднішній день стратегічний контроль є найбільш важливим інструментом реалізації політики публічного управління територіями.

2. Розглянуто основні складові поняття стратегічного контролю в публічному управлінні територіями. Представлено наукові погляди дослідження категорій системи стратегічного контролю. Встановлено, що такі основні категорії дослідження як: «державний контроль», «стратегічний контроль», «цільова програма» та «управління територією» – це дуже складні поняття, роль яких в системі управління соціально-економічним розвитком території достатньо велика, особливо в умовах переходу до інформаційного суспільства.

3. Основу дослідження стратегічного контролю в системі публічного управління територіями складає методологічна база, що формується з методологічних принципів та методів наукових прийомів. З метою теоретичного та практичного обґрунтування процесу розкриття сутності предмету та об'єкту дослідження результативно застосовано діалектичні принципи об'єктивності, історизму, сходження від абстрактного до конкретного.

Запропоновано систему методів дослідження стратегічного контролю в публічному управлінні територіями. Визначено та обґрунтовано загальні та спеціальні методи дослідження теоретико-правового та аналітичного аспекту

стратегічного контролю. Розкрито сутність моделі динамічного нормативу, як оцінки ефективності реалізації стратегії розвитку території, що дає можливість виявити тактичні та стратегічні помилки моніторингу, визначити проблеми відсутності чи несвоєчасності коригуючих дій стратегічних планів, встановити «слабкі сторони» реалізації стратегічного контролю в публічному управлінні території.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІЯМИ

2.1. Сутність та механізм дії контролю в системі публічного управління територіями

Соціально-економічна система будь-якої держави є сукупністю структурованих елементів, що мають розвиток за заздалегідь визначеним планом. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування» визначає засади спільної та скоординованої роботи усіх органів публічної влади, порядок взаємодії з іншими організаціями, обумовлює необхідність науково-технологічного розвитку держави в умовах переходу до інформаційного суспільства. Система публічного управління змінюється під дією процесів інформатизації, тому для гармонійного існування даної системи необхідна керована дія на її розвиток, яка корегуватиме відхилення та повертатиме систему в необхідний стан. Іншими словами, на сьогоднішній день існує потреба в управлінні, що базується на сучасних інструментах адміністрування.

Управління – це функція певних систем, у нашому випадку соціально-економічної [63]. Управління має цілеспрямований вплив на сталий розвиток суспільства, що забезпечує підвищення якості та рівня життя громадян. Управлінський процес є закономірною послідовністю цілеспрямованих дій, що формує сукупність основних етапів його реалізації (рис. 2.1).

Рис. 2.1 демонструє процес формування планів, програм, встановлених цільових орієнтирів, реалізацію запланованого та оцінку результатів. У даному випадку «Контроль за реалізацією» є індикатором оцінки реалізації планів. Контроль завжди супроводжує державне управління, є однією з функцій системи управління та формує обернений зв'язок. Інакше кажучи, це своєрідний

інструмент ідентифікації, встановлення відповідності факту з планом державної політики.



Рис. 2.1. Процес управління системою [57, с.25, 46].

Згідно термінологічного словника [48, с.144] публічне управління – діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов’язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць. З позиції авторів даного визначення структура публічного управління є багаторівневою та багатоскладовою. В якості рівнів публічного управління можна визначити національний, регіональний, муніципальний, корпоративний та суспільний. Виходячи з визначення наведемо схему публічного управління схематично (Додаток А).

В Додатку А зображена система публічного управління територією, що побудована у відповідності з демократичними принципами української державності. Головна мета даної схеми – демонстрація того, що усі працюючі сьогодні в Україні рівні публічного управління мають на меті лише одне – підвищення рівня та якості життя населення країни. Для досягнення головної

мети органи публічного управління працюють, затверджують нові стратегічні документи, планують розвиток територій, на засадах державних важелів тиску регулюють підприємницьку активність територій, приймають участь у публічних заходах.

Оскільки дипломна робота базується на територіальному обмеженні, а саме на Запорізькій області, тому зосередимо увагу лише на двох рівнях взаємодії органів публічного управління – національний та регіональний. З цієї позиції під системою публічного управління ми розуміємо процес активного впливу органів публічної влади на суспільство в межах уповноважених функцій регулювання соціально-економічних відносин. Вплив відбувається на засадах механізмів прямого та оберненого зв'язку, одним з яких є контроль. Розглянемо детальніше процес публічного управління та визначимо місце контролю в ньому (рис. 2.2).

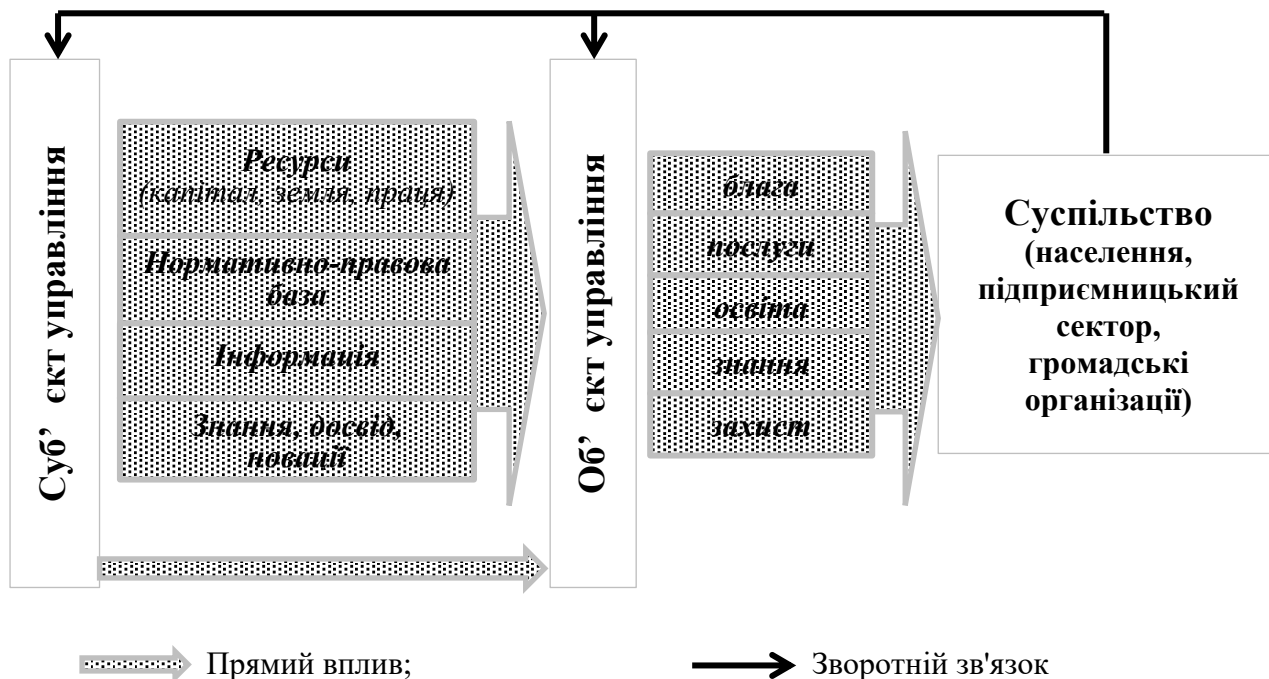


Рис. 2.2. Система та процес публічного управління територією

Як бачимо з рис. 2.2 у системі публічного управління існує постійний перелив інформації, знань, ресурсів, нормативно-правових актів від центру керування (суб'єкта управління) до виконавчого органу (об'єкта управління).

Завдяки даному взаємозв'язку відбувається генерування необхідних благ, послуг, освіти, знань, захисту для суспільства. Отримуючи необхідні соціально-економічні ефекти, суспільство накопичує достатній рівень ресурсів, досвід, отримує можливість підвищення якості життя, що й визначає досягнення цільових індикаторів соціально-економічного розвитку.

Результати надходять до керуючого центру, виконавчого органу шляхом механізму оберненого зв'язку. Отже, контроль у системі публічного управління буде мати вияв в якості регулярного моніторингу реалізації запланованих індикаторів цільового розвитку та реалізації стратегії соціально-економічного розвитку.

У чинному українському законодавстві та практиці публічного управління відсутнє певне універсальне визначення терміну «контроль». Багато авторів трактують його сутність з позиції функції управління, методу або форми бухгалтерського та фінансового обліку, тобто з урахуванням інтересів різних наук. Розберемося з етимологією даного поняття.

Вітчизняні вчені Ф. Ф. Бутинець, Н. П. Малюга [25, с.8] вважають, що етимологічно слово «контроль» походить від французького «controle», що означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Своєю чергою, слово складається з двох латинських слів: «contra» – проти, протидія чомусь та «role» – роль, міра участі.

М. М. Каленський і І. Б. Стефанюк у своїй праці [26, с.55] зазначають, що термін «контроль» має латинське походження та утворене шляхом сполучення слів «rola», яке означає згорток паперу із записами, документ, та «contra» – протиставлення, яке висувається проти тверджень, що містяться в цьому документі.

В. О. Шевчук у своїй праці [24, с.11] вказує, що термін «controla» варто тлумачити як порівняння (зіставлення чи протиставлення) кількох тверджень.

Великий тлумачний словник сучасної української мови [9, с.569] дає таке визначення: «контроль – перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам».

Автори Великого економічного словника [7, с.466] вважають, що контроль – це система спостережень і перевірки відповідності функціонування керованого об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення результатів управлінського впливу на керований об'єкт.

Таким чином, на нашу думку, етимологічно сутністю категорії «контроль» є перевірка відповідності (порівняння, зіставлення) певних господарських процесів (операцій, управлінських рішень) встановленим нормам, вимогам та правилам, а також протидія негативним явищам, що виникнули чи можуть виникнути.

Державний контроль існував у різні історичні періоди становлення централізованої влади. В історії України можна виділити період IX-XII ст. Київської Русі, коли система контролю існувала у формі палацо-вотчинної системи, що формувалась на основі з'єднання управління великокнязівським палацом із державним управлінням [30, с.179-180]. У цей період були помічені спроби контролю зі сторони централізованої влади за діяльністю князівської влади – посадників і волостелів, за збором данини, оброку та їх витрачанням. Також контрольні повноваження мали й різні закони та накази щодо управління державними справами та княжою казною.

У Західній Європі функції контролю реалізувалися в демократичних країнах Європи в кінці XX сторіччя, в Єгипті – у період Стародавнього Царства [37]. Якщо розглядати Схід, то у Китаї він згадується в описах правління області Шан як про контроль державних службовців та способів слухання звітів [23].

Бачимо, що державний контроль мав місце за усіх типів державного ладу, у різні часи та в різних частинах світу. Звернемо увагу на сутність контролю та його властивості за сучасних умов управління.

Сучасна система публічного управління базується на програмно-цільових методах, які передбачають реалізацію управлінських рішень шляхом розробки планових документів з чітко визначеними строками, цільовими показниками, обсягами фінансування та виконавцями, переліком необхідних для проведення

заходів. Одночасно розробляється, затверджується, реалізується велика кількість державних програм, стратегій розвитку по всіх галузях, сферах, територіях тощо. Для упорядкування даного процесу, оцінки результатів його реалізації, розробок необхідних коригувань або доповнень необхідна інформація, а саме обернена. Обернена інформація дає можливість оцінити стан реалізації програмних документів, оперативно виявити відхилення, підготувати необхідні доповнення та виправлення. Крім того, виникає проблема за такої великої кількості програм в її узгодженості та відсутності дублювання заходів.

Так, на початок 2021 року в Україні передбачалась реалізація 15 державних цільових програм, що структуровані за 6 напрямками (табл. 2.1).

Сьогодні в Україні працює 10 державних цільових програм. Для забезпечення їх роботи, координації функцій та заходів необхідний постійний моніторинг за їх реалізацією та оперативне інформування головного виконавця програми. Контроль виступає механізмом оберненого зв'язку, акумулювання оберненої інформації. За відсутності такого механізму вся система буде працювати хаотично, за власним несподіваним сценарієм у супереч запланованим цільовим індикаторам.

Таблиця 2.1

Напрямки державних цільових програм України в 2020 році [51, с.2-3]

Спрямованість програм	Плановий розподіл по спрямованості		Фактичний розподіл по спрямованості	
	Кількість	Фінансування, млрд. грн	Кількість	Фінансування, млрд. грн
Соціальні	4	12,91	4	9,97
Економічні	3	117,77	3	98,40
Екологічні	5	7,51	2	3,42
Оборонні	1	2,70	0	-
Науково-технічні	1	0,144	1	0,143
Інші	1	0,839	0	-
Разом	15	141,873	10	111,933

Формування в Україні жорсткої централізованої вертикалі влади по лінії «держава – регіон – муніципалітет» засвідчує, що контроль буде мати

зростаючу роль за даного ланцюга. Без контролю за діяльністю виконавчих органів влади в усіх 24 областях з боку держави неможлива чітка, узгоджена робота на всій території України, дотримання єдиних принципів планування, прогнозування та реалізації розроблених стратегій. Звідси можна зробити висновок, що контроль – це окрема підсистема в структурі стратегічного планування соціально-економічного розвитку, яка забезпечує цілеспрямований розвиток шляхом ідентифікації та орієнтації виконавців на цільові індикатори.

За даних умов контроль набуває стратегічних рис, оскільки його спрямованість на декілька років уперед у відповідності з періодом реалізації стратегії дає засади для його розвитку. Тобто, перехід на програмно-цільові методи управління змінив не лише підхід до організації суспільного життя, але й надав нову сутність та якість традиційним управлінським функціям. За нашого випадку – це поява нового інструменту управління стратегічного контролю публічного управління територією.

Таким чином, сьогодні в умовах переходу до електронного публічного управління, контроль розширює свої функції та стає систематичним, іншими словами моніторингом. Традиційний державний контроль набуває змін та стає стратегічним, що спрямований, перш за все, на регулярний моніторинг державної політики соціально-економічного розвитку та оперативного інформування про результати, на засадах якого буде запропоноване корегування політики що реалізується та проведена оцінка результативності роботи виконавчих органів влади в умовах електронного адміністрування, цифровізації.

2.2. Правове регулювання системи стратегічного контролю в публічному управлінні територіями

Стратегічне планування та контроль в системі державного управління як один із регуляторів соціально-економічних змін, що відбуваються у суспільстві, у будь-якій державі має спиратися на відповідну правову основу. Україна у

цьому аспекті не є виключенням. Попри відсутність у країні окремого закону, присвяченого саме стратегічному плануванню, окремі положення що стосуються стратегічного контролю в системі державного управління містяться в низці нормативно-правових та законодавчих актів, які, власне, й регламентують цей процес в нашій державі.

Не заглиблюючись у змістовне наповнення вітчизняного законодавства поглянемо на загальну картину справ з позиції окреслення правового поля зі стратегічного планування та контролю в Україні. В цьому аспекті відмітимо намагання дослідників його згрупувати в окремі змістові блоки.

Наприклад, дослідник Л. Р. Брусак виділяє чотири блоки у правовому полі стратегічного планування [56, с. 6-7]:

1-й блок – загально-методичні документи, які регламентують загальну методику опрацювання стратегій.

2-й блок – документи, за якими формуються стратегічні плани на загальнодержавному рівні.

3-й блок – правові акти, спрямовані на опрацювання і реалізацію стратегій регіонального розвитку та територіальних громад.

4-й блок – нормативні документи на регіональному рівні та на рівні місцевого самоврядування.

Дещо з іншого куту до проблеми поділу законодавства підходять вітчизняні фахівці сфери регіонального та місцевого управління О. Берданова, В. Вакуленко, В. Терличка. Вони вважають за доцільне представити вітчизняне законодавство щодо стратегічного контролю трьома блоками, які відповідають трьом рівням управління економікою країни: загальнодержавному, регіональному та галузевому [55, с. 11-12].

Єднає погляди представників двох різних наукових шкіл, на наш погляд, виділення загальнодержавного та регіонального рівнів. Нормативно-правові акти, що віднесені Л.Р. Брусакком до першого блоку, друга обрана для порівняння група дослідників розподіляє між загальнодержавним та регіональним рівнем. Слід також відмітити, що Л. Р. Брусак, з одного боку,

виділяє чотири блоки, з іншого ж дотримується позиції другої групи дослідників, адже у прикладах нормативно-правових актів кожного блоку, що наводить дослідник, законодавчі акти першого блоку дублюються відповідно у другому та третьому блоках. До нормативно-правових актів регіонального рівня О. Берданова, В. Вакуленко, В. Терличка відносять документи, що стосуються регіонального розвитку та унормовують розробку стратегій на рівні територіальних громад (власне 3 та 4 блоки з позицій Л. Р. Брусака).

Інститутом економіки та прогнозування НАН України, як про це пише Н. О. Федяй, правове поле досліджується з позиції стратегічного управління регіональним розвитком та представлено двома блоками: перший блок складають нормативно-правові та законодавчі акти, що регулюють процеси стратегічного управління, планування та контролю, другий – що регулюють питання регіонального розвитку [62, с. 54-55].

В цілому поділяємо точку зору О. Берданової, В. Вакуленко, В. Терлички [55], і вважаємо, що за критерієм масштабності правове поле зі стратегічного планування та контролю в Україні доцільно розглядати в розрізі трьох загально-змістовних блоків: законодавство макрорівня, мезорівня та мікрорівня. Разом з тим, на наш погляд, перший блок нормативно-законодавчих актів, дія яких поширюється на стратегічне планування та контроль макрорівня, повинен обов'язково визнавати та регламентувати необхідність запровадження цього процесу та окремі його специфічні особливості на інших рівнях управління – мезорівні та макрорівні [58, с. 47].

Чинні станом на 2021 р. нормативно-правові та законодавчі акти, які торкаються проблематики стратегічного планування та контролю розвитку територій макро-, мезо- та мікрорівнів, представлені на рис. 2.3.

Крім перерахованого, слід сказати, що на розгляді Верховної Ради України перебувають декілька законопроектів Закону України «Про державне стратегічне планування», призначенням яких саме і є широка реалізація адміністративно-правових норм стратегічного контролю.

Макрорівень - відображає закони, що покликані формувати стратегічний контроль на загальнодержавному рівні.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку»; 2. Закон України «Про державні цільові програми»; 3. Закон України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року».
Мезорівень - нормативно-правові акти регіонального стратегічного розвитку
<ol style="list-style-type: none"> 1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2030 року; 2. Порядок здійснення моніторингу показників розвитку регіонів районів міст і обласного значення для визначення депресивних територій і утворення ради розвитку регіонів; 3. Низка указів президента України «Про концепцію державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про генеральну схему планування території України».
Мікрорівень - нормативна база, яка стосується розвитку на галузевому рівні
<ol style="list-style-type: none"> 1. Стратегія демографічного розвитку до 2025 року; 2. Енергетична стратегія України на період до 2030 року; 3. Затвердження порядку організації та фінансування стратегічного планування в сфері оборони і військового будівництва; 4. Затвердження стратегії розвитку Державної статистики.

Рис. 2.3. Нормативно-правове поле стратегічного планування та контролю в Україні

Аналізуючи положення окремих документів, що входять в систему документів стратегічного планування та контролю, можна виявити ряд загальних специфічних ознак, властивих даному виду документів і відмінних від інших нормативних правових актів [6, с. 252]:

- 1) націленість – визначають основні цілі розвитку адміністративно-правового регулювання;
- 2) тимчасова визначеність – розраховані на реалізацію протягом заздалегідь визначеного періоду часу;
- 3) ресурсозабезпеченість – приймаються з урахуванням наявних

фінансових, виробничих, матеріальних, кадрових, тимчасових та інших можливостей;

4) плановість – розробляються з урахуванням точно сформульованих передбачуваних планових показників і критеріїв;

5) специфічна процедура прийняття – обов'язковість винесення на громадське обговорення;

6) проблемність – спрямовані на вирішення найбільш гострих проблем публічних утворень;

7) концентрація – зосереджені на найбільш значущих перспективах розвитку України та її регіонів;

8) рамковість – визначають рамки для планування і прийняття поточних рішень;

9) взаємопов'язаність – співвідносять плани розвитку різних галузей, що дозволяє визначити загальні принципи розвитку адміністративно-правового регулювання;

10) спеціальне найменування (програма, план, стратегія, і т. д.);

11) у змісті переважають норми-завдання, норми-принципи, норми-цілі;

12) міжгалузевий правовий характер;

13) комплексний об'єкт регулювання;

14) припускають узгоджену спрямовану діяльність суб'єктів регульованих правовідносин.

З перерахованих ознак випливає, що цільовим призначенням актів стратегічного планування в силу адміністративно-правового характеру є спрямоване поліпшення правового стану держави, діяльності громадських інститутів і життя громадян. В даний час ефективна система стратегічного контролю в Україні необхідна для регулювання найважливіших питань поліпшення якості життя населення, підвищення темпів зростання економіки і гарантій безпеки країни, тобто того, що становить пріоритети розвиненої правової держави [6, с. 253].

Основним законодавчим актом у сфері контролю в системі державного

регулювання економіки в Україні є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 2000 року. Закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави [43]. З часів свого затвердження та набуття чинності в нього майже не вносилися зміни. Саме з огляду на це він не враховує нових планових документів з питань економічного та соціального розвитку територій, які свого часу з'явилися в країні (йдеться про стратегії), а також не регламентує на законодавчому рівні взаємозв'язок між прогнозами, програмами, планами та контролем макро-, мезо- та мікрорівнів.

З метою вдосконалення системи прогнозно-планової документації, що є результатом запровадження стратегічного планування в органах виконавчої влади країни, розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено «Концепцію вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» від 2006 року. Концепцією визначена багаторівнева ієрархічна система планування та прогнозування в розрізі «прогнозних і програмних документів, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу зовнішньоекономічних та інших факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі й пріоритети, методи контролю соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення» [27], перелік яких за часовою ознакою враховуючи зв'язок між класифікаційними групами представлено у Додатку Б.

Такий підхід дещо покращує ситуацію у сфері стратегічного планування та контролю в країні, проте по-перше, зводить стратегічні плани лише до довгострокових, а по-друге, звужує можливості планування перспективних змін в економічній та соціальній сфері на мезорівні, з огляду на те, що він визнає

можливість опрацювання лише регіональних стратегій розвитку. Про можливість опрацювання стратегічних планів перспективного розвитку в соціально економічній сфері на рівні інших соціально-економічних систем мезорівня (агломерацій, районів, міст, селищ), взагалі не йдеться. Відповідно, тим самим, зводиться нанівець можливість планування перспективних змін в економічній та соціальній сфері починаючи з базових одиниць планування та контролю [58, с. 53].

На підставі аналізу правового поля зі стратегічного контролю стає зрозумілим, що система стратегічного планування та контролю в Україні, про яку говорять науковці [55, с. 11], ще не сформована остаточно, а лише перебуває на стадії свого формування, адже залишається безліч питань, що вимагають свого законодавчого унормування. Вважаємо, що її навіть не можна визнати загальною, оскільки здебільшого акцент робиться лише на регіональну складову, на необхідність запровадження стратегічного планування та контролю в сфері регіонального управління як інструментарію регіонального розвитку, натомість, з урахуванням викликів сучасності, слід говорити про територіальний розвиток загалом.

Таким чином, з урахуванням виявлення особливої категорії нормативних правових актів адміністративного характеру – актів стратегічного контролю можна зробити наступні висновки:

1. Система стратегічного контролю має адміністративну основу. Легальне поняття «документа стратегічного контролю», не є чітко визначеним, не містить відмінних ознак документа стратегічного контролю від інших актів, прийнятих органами влади, у зв'язку з чим визначення поняття «акт стратегічного контролю» підлягає уточненню.

2. Необхідним є якнайшвидше прийняття спеціалізованого закону про державне стратегічне планування, який деталізує сутність та механізм стратегічного контролю.

3. Історичні передумови появи планової стратегії розвитку держави зумовили прийняття актів, що закріплюють цілі, завдання, принципи

пріоритетних напрямів розвитку різних галузей суспільного життя і держави [6, с. 253]. З урахуванням того, що Україна є соціальною державою в силу Конституції, державний контроль служить способом досягнення цілей соціальної держави, у зв'язку з чим необхідно закріпити в якості базового принципу державного стратегічного контролю реалізацію конституційних цілей, оскільки воно спрямоване на вирішення найбільш важливих питань, пов'язаних з основним курсом розвитку соціальної, правової, демократичної держави та гарантією прав і свобод всіх державних суб'єктів.

Отже, вітчизняне правове поле зі стратегічного контролю дозволяє судити про досить низький рівень нормативно-правового забезпечення процесу моніторингу та оцінювання стратегічних планів соціально-економічного розвитку як національного так і регіонального рівнів, і в першу чергу, з огляду на відсутність, власне, закону про стратегічне планування, що робить процеси стратегічного планування та контролю в країні повною мірою нелегітимними.

2.3. Інституціалізація стратегічного контролю в системі публічного управління територіями

Стратегічний контроль є невід'ємною складовою системи державного управління та економічних процесів що відбуваються, він вбудований в управління як одна з його функцій, для реалізації якої необхідне внутрішнє взаємопов'язане інституційне середовище.

Сучасне державне управління соціально-економічними процесами в суспільстві базується на реалізації розроблених довгострокових концепцій, стратегій, планів в усіх сферах суспільного життя та секторах економіки. Для успішної реалізації планів та досягнення планових показників розвитку необхідна комплексна інституційна система управління [38, с. 4], що представлена основними структурними елементами державного та муніципального адміністративного апарату.

Інститут – це вироблені людьми формальні (закони, конституції) та неформальні (договори, угоди і кодекси поведінки) обмеження, а також фактори примусу (владні ресурси, механізми), які структурують їх взаємодію [18, с. 5]. Таке визначення охоплює усі процеси системи управління окремої території. Отже, інституційними елементами є комплекс відносин, механізмів, носіїв відносин (формальні та неформальні), а сам інститут є моделлю регіонального планування (рис. 2.4).

Згідно рис. 2.4 бачимо, що системоутворюючими елементами є:

- 1) взаємовідносини між суб'єктами економічної системи;
- 2) носії відносин – усі суб'єкти, що існують у будь-якій економічній системі;
- 3) механізми взаємовідносин – процеси формування прямих та обернених зв'язків між носіями взаємовідносин певної територіально розподіленої економічної системи;
- 4) інформаційні потоки – сукупність певного переліку відомостей, накопичених знань, досвіду [29].



Рис. 2.4. Елементи інституту публічного управління територією

Сукупність інституційних елементів дозволяє визначити інститут публічного управління територією в умовах електронного адміністрування як комплекс взаємовідносин між їх носіями, шляхом існуючих методів та прийомів, інструментів та технологій прямого та оберненого зв'язку обміну інформаційними потоками.

Деталізуємо існуючі типи взаємовідносин, носіїв, засобів зв'язку та обміну інформацією в аспекті окремого інституту. На засадах рис. 2.4 сформуємо схематично модель інституційної структури публічного управління територією (Додаток В).

Слід відмітити, що управління включає в себе функціональні блоки, що фактично виконують самостійні функції та формують окремі інститути в своїй сукупності. Головні класичні етапи стратегічного управління: прогнозування та планування, оперативне управління, контроль [56].

Згідно наведеної схеми (Додаток В) інституційна структура публічного управління територією включає в себе систему інститутів планування та прогнозування, оперативного управління та стратегічного контролю. Комплекс усіх інститутів формує систему публічного управління певної території.

Інститут планування та прогнозування задає параметри майбутньому розвитку території, формує її образ та бажаний рівень життя населення території. Інститут оперативного управління керує процесом реалізації запланованих напрямків та заходів розвитку території згідно з планами її розвитку. Інститут стратегічного контролю має на меті оцінку реалізованих заходів та рівень досягнення планових показників розвитку території, за необхідності оперативно інформує стратегічний центр про можливе коригування в наступних планових періодах. Фактично даний інститут забезпечує обернений зв'язок між центром управління територією та кінцевими споживачами вироблених послуг і благ даної території. Розглянемо детальніше інститут стратегічного контролю (табл. 2.2).

Інституційна структура стратегічного контролю дає можливість представити системно функцію контролю в стратегічному управлінні

територіально розподіленої економічної системи. Розглянемо елементи інституціоналізації стратегічного контролю.

Таблиця 2.2

Інститут стратегічного контролю (СК)

Інституційні елементи	Ключові характеристики елементів
Взаємовідносини	1) формальні – між суб'єктами СК та об'єктами СК, між різними суб'єктами СК, між суб'єктами СК та громадянами; 2) неформальні – між суб'єктами СК та громадянами, між об'єктами СК; 3) спонтанні – між суб'єктами СК та громадянами, між об'єктами СК.
Носії відносин	1) державні структури, що мають повноваження здійснення контролю; 2) суспільні організації, що виконують функції спостерігача; 3) громадяни, які отримують послуги та блага, що дають оцінку якості управління.
Механізми, інструменти та технології, методи та прийоми	1) форми проведення контролю (попередній, поточний, наступний); 2) прийоми та методи контролю, у тому числі цифрові інструменти (перевірка, ревізія, моніторинг, оцінювання, спостереження, аналіз); 3) алгоритм контролю; 4) ресурси для організації контролю (фінансові, людські, правові, інформаційні).
Інформаційні потоки	1) горизонтальні потоки – між суб'єктами СК одного рівня ієрархії; 2) вертикальні потоки (зверху вниз, знизу верх) – між суб'єктами СК різного рівня ієрархії, між суб'єктами СК та об'єктами СК.

1. Взаємовідносини (формальні, неформальні, спонтанні, інтуїтивні):

– формальні – офіційні відносини, які виникають між носіями відносин конкретної території, що побудовані на засадах нормативно-правової бази та реалізуються в силу законів та приписів. Дані взаємовідносини легко відстежити, оскільки вони мають офіційне письмове, електронне підтвердження фактів взаємодії між суб'єктами та об'єктами стратегічного контролю. Необхідно зауважити, що суб'єкт СК – орган державної чи муніципальної влади, який має повноваження щодо реалізації контрольних функцій; об'єкт СК – господарюючий суб'єкт будь-якої організаційно-правової форми, що отримує фінансування з бюджету;

– неформальні – достатньо складно відстежити, оскільки не завжди мають письмову або електронну форму, можуть відбуватися в усній формі, що ускладнює факт їх наявності. Проте, дані взаємовідносини достатньо часто виникають між суспільними організаціями, громадянами та державними структурами. Вони певним чином є базою для майбутніх коригувань планів, програм, стратегій. Неформальні взаємовідносини можуть бути більш об'єктивними ніж формальні, оскільки відсутність доказового факту їх існування стимулює відображення реальної ситуації на території;

– спонтанні – нетипові ситуації та взаємодії між суб'єктами СК, об'єктами СК та суспільством в результаті форс-мажорних обставин, виникнення передбачених ситуацій. Такого роду взаємовідносини складно стандартизувати та систематизувати, вони мають розвиток згідно раціональним нормам поведінки та адекватної логіки учасників;

– інтуїтивні – взаємовідносини, що будуються на психологічній поведінці учасників, на засадах симпатії та дружніх контактів.

2. Носії відносин – сукупність об'єктів, що реалізують соціально-економічні взаємодії на різних засадах. Перш за все, це різні державні та муніципальні структури, що мають повноваження контролю. До носіїв віднесемо суб'єктів ринкової економіки, що отримують бюджетне фінансування чи працюють з державними установами, оскільки вони набувають статусу об'єкта контролю. Різні громадські організації можуть організувати суспільний контроль, який має інформативний та допоміжний характер відносно стратегічного контролю. Громадяни, що проживають на даній території, як безпосередні користувачі послуг і благ, можуть виражати своє оціночне судження з приводу якості отриманих послуг, благ, товарів.

3. Механізми, інструменти та технології, методи та прийоми, алгоритм, ресурси – усі перераховані елементи визначаються як технологія організації стратегічного контролю.

Механізм – способи передачі інформації, що у конкретних формах проведення контролю виражають сукупність необхідних ресурсів для реалізації

контрольних функцій, способів досягнення цілей та способів з'єднання всіх необхідних ресурсів [48]. Під формами контролю розуміється попередній, поточний та наступний контроль – фактичні способи реалізації контрольних функцій, що визнані чинним законодавством.

Методи та прийоми – способи досягнення визначеної мети [48] – вияв достовірної інформації про стан об'єкта контролю. Найбільш поширені методи контролю є: комплексна ревізія, тематична перевірка, спостереження, моніторинг, аналіз та оцінювання фінансово-господарської діяльності тощо.

Алгоритм контролю достатньо універсальний, його характеризує наявність декількох послідовних етапів, що відображають зміст контрольної функції в системі публічного управління. Визначимо алгоритм схематично (Додаток Г).

Наведена схема алгоритму проведення контролю демонструє, що основне призначення контролю – це ідентифікація реального стану системи та порівняння його з запланованим, оцінка відхилень та інформування керуючого центру про відхилення або про їх відсутність. Результати контрольних заходів дозволяють скорегувати майбутню соціально-економічну політику на даній території.

Ресурси для проведення контрольних заходів визначають можливості уповноважених органів контролю для виконання своїх функцій. У своїй сукупності ресурси мають різну природу та призначення.

Правові ресурси – це нормативно-правова база, що забезпечує повноваження контролюючих структур та методичний супровід контролю. Серед нормативно-правових документів можна виділити офіційні документи міжнародного рівня, національного рівня, регіонального рівня, муніципального рівня, документи внутрішнього користування певною структурою або організацією, методичні вказівки та інструкції щодо проведення та організації контрольних заходів.

Людські ресурси – наявність необхідної кількості кваліфікованих спеціалістів, які мають навички проведення контрольних заходів. Останнім

часом, за умов стрімкого розвитку науково-технічних систем та переходу багатьох структур на цифрові платформи взаємодії, виникає потреба в ІТ-спеціалістах, які здатні забезпечувати супровід онлайн-процесів, скорегувати їх, дати адекватну оцінку правильності організації процесу.

Фінансові ресурси – це обсяги бюджетного фінансування, що забезпечують компенсацію витрат органу контролю в процесі реалізації своїх контрольних повноважень.

Інформаційні ресурси – наявність інформаційних технологій взаємодії з іншими органами контролю, доступу до баз даних об'єкта контролю та всієї необхідної інформації, інтернет-ресурсу для безпосереднього звернення громадян або консультування.

4. Інформаційні потоки – їх відсутність робить неможливим функціонування будь-яких інститутів, оскільки інформація що необхідна для формування уявлень про роботу всієї системи, про подальше планування розвитку, про об'єктивну оцінку досягнутих результатів. Обмін інформацією відбувається постійно між носіями відносин, на засадах отриманої інформації реалізуються певні заходи, формується досвід та необхідні відомості.

Інформаційні потоки бувають двох видів:

1) горизонтальні потоки – між рівнозначними суб'єктами СК, рівнозначними об'єктами СК. За рахунок даних потоків відбувається обмін досвідом, знаннями, матеріалами. Це відбувається у вигляді консультування, інтернет-конференцій, безпосередніх ділових переговорів, спільної реалізації проектів та проведення заходів;

2) вертикальні потоки (висхідні та низхідні) – між рівнями ієрархії суб'єктів СК, між суб'єктами СК та об'єктами СК. За рахунок даних потоків відбувається доведення до відома необхідних інструкцій, обов'язкових до застосування матеріалів, повідомлень, збір даних. Подібного роду потоки реалізуються в процесі офіційних заходів, офіційного ділового листування.

Взаємозв'язок усіх перелічених інституційних елементів контролю є комплексною реалізацією контрольних функцій в системі управління

територією.

Усі фактори елементів необхідно оцінити з позиції можливості подолання існуючих негативних тенденцій та більш збалансованого розвитку національної економіки. Для даних цілей повинен функціонувати достатньо результативний інститут стратегічного контролю, що забезпечує зворотній зв'язок в усій системі управління. Представимо комплексно роботу системи управління територією та місце контролю в ній (рис. 2.5). Згідно наведеній схемі роботи системи управління бачимо, що контроль у даній системі є одним з трьох етапів управління.



Рис. 2.5. Система публічного управління територіями і контроль у ній

Перший етап управління – планування та прогнозування майбутнього розвитку території. Дану функцію виконують державні структури, які відповідають за розробку планів, прогнозів, стратегії соціально-економічного розвитку території. Дані органи отримують бюджетне фінансування, тому витрати даних коштів можуть стати об'єктом з боку контролюючих структур.

Другий етап – реалізація планів, прогнозів, стратегій, програм. У цьому випадку до виконавчих органів публічної влади доводяться необхідні обсяги фінансування, які вони повинні розподіляти відповідно до наявних планів та заходів. Отримувати бюджетне фінансування можуть некомерційні, комерційні, державні, громадські структури, що виробляють товари та послуги для населення території. Населення, отримавши вказані блага, створюватиме певні ефекти (рівень освіти, збільшення тривалості життя, підвищення народжуваності, покращення якості харчування тощо), а також виражатиме свою думку про соціально-економічну політику що реалізується.

Третій етап – контроль, який реалізують органи публічної влади, що мають контрольні повноваження. Відмінною рисою стратегічного контролю є його присутність на усіх етапах управління. На етапі планування та прогнозування контроль оцінює адекватність та можливість реалізації розроблених цільових індикаторів розвитку, на етапі виконання – законність та правомірність заходів що реалізуються, на етапі контроль – оцінка підсумків та досягнутих результатів, що співвідносяться з плановими індикаторами. На усіх трьох етапах контроль акумулює інформацію про процес реалізації та про роботу публічних органів влади, про результативність проведених заходів, про ефекти що досягнуті та інформує управлінський центр про ситуації на території. На засадах отриманої інформації керуюча система приймає рішення про продовження політики, про її корегування, про припинення програми. Так відбувається формування та робота механізму зворотного зв'язку – контролю.

Усі етапи управління – це самостійні інститути, які формують комплексне соціально-економічне середовище окремої території. Інститут стратегічного контролю займає в цій системі особливе місце – ключовий елемент всієї системи, що дозволяє їй цілеспрямовано функціонувати з урахуванням накопиченого досвіду попередніх періодів розвитку.

2.4. Закордонний досвід стратегічного контролю публічного управління територіями

Стратегічні цілі та завдання розвитку економіки України, які останнім часом багаторазово ставилися у середньострокових і довгострокових концепціях та стратегіях соціально-економічного розвитку територій, мають низький результат досягнення. Це пов'язано, безпосередньо, з відсутнім механізмом контролю за виконанням заявлених планів і програм, за реалізацією певних напрямків економічної політики, спрямованих на досягнення поставлених стратегічних цілей і завдань, що відповідають за проведення економічної політики на території.

З метою визначення підходів та методів, що можуть бути враховані при формуванні системи стратегічного контролю публічного управління територією, звернемося до закордонної практики. У кожній державі наявні специфічні підходи до формування системи стратегічного контролю в сфері розвитку території, зокрема відповідних програмних документів. Зауважмо, що в будь-якому разі їх зміст залежить від специфіки адміністративно-територіального поділу, змісту національної та регіональної політики держави, поширених підходів щодо контролю управлінської діяльності взагалі, можливості за допомогою інструменту контролю залучити додаткові джерела ресурсів для реалізації програм.

Країни, які тривалий час використовують стратегічний контроль, можна умовно поділити на три групи:

- країни-піонери, які першими почали розвивати сферу стратегічного контролю та мають на сьогодні найбільш досконалу систему (США, Канада);
- розвинуті країни Європейського Союзу (далі – ЄС), які мали значний внутрішній запит на стратегічний контроль та зовнішні вимоги ЄС (Велика Британія, Нідерланди);
- країни – нові члени Центрально-Східної Європи, у яких стратегічний контроль формувався згідно з вимогами ЄС (Польща, Словацька Республіка); країни пострадянського простору (Російська Федерація, Грузія).

Вперше стратегічний контроль почали застосовувати у сфері державної політики, де впроваджувалися інноваційні методи управління для визначення наслідків цих заходів у сферах охорони здоров'я, соціальной, освіти (1960-ті рр.). Контроль дав можливість з'ясувати, чи вдалося досягти бажаних результатів політики, виявити та виправити помилки. Сполучені Штати Америки, Канада, Швеція, Німеччина впровадили контроль в діяльність підрозділів, які розробляли та впроваджували реформи [35, с. 31].

У 1970–1980-х роках політичні діячі стали вимагати обґрунтування політики та бюджетних витрат, відповідно, стратегічний контроль було впроваджено в діяльність міністерства фінансів та казначейства, які відповідали за структуру та обсяг бюджету. Контроль сприяв раціональному розподілу коштів, визначенню програм, які можна закрити, а які передати в приватний сектор, користі, яку отримує суспільство в результаті фінансових витрат.

З часом контроль став частиною концепції «нового державного управління», а згодом – управління з орієнтацією на результати, оскільки інформація, отримана в результаті стратегічного контролю, почала використовуватися для прийняття та коригування рішень.

У Великій Британії та Нідерландах окремі органи влади відповідали за стратегічний контроль державної політики та її стратегії. У Польщі була проведена реформа, під час якої створено чітку систему стратегічних документів країни, що інтегрувала в себе контроль. В окремих країнах здійснюється контроль державної політики у певних сферах, в окремих – контроль саме програм. Так, у США та Канаді на законодавчому рівні передбачено стратегічний контроль програм, що фінансуються з державного бюджету. У Великій Британії практикувалися угоди про надання послуг, що передбачали відповідальність за досягнення кількісних показників результатів діяльності. У Нідерландах була спроба пов'язати планування політики з бюджетним процесом та контролем результатів. У Польщі та Словаччині стратегічний контроль програм був найбільш розвинутим у сфері Структурних фондів ЄС. Реформа державних фінансів лише створила передумови для

запровадження контролю в інших сферах. У Грузії та Росії стратегічний контроль програм планується в перспективі як частина бюджетного процесу з орієнтацією на результат. Таким чином, контроль програм, який передбачає більш чіткі цілі, індикатори та бюджетні витрати, був більш розвинутим, ніж контроль державної політики, що вимагає інтегрованого підходу та контролю на стратегічному рівні [35, с. 32].

Здебільшого системи контролю створюються урядами. Наразі сформувалося дві моделі контролю: стратегічний та бюджетний. Стратегічна модель передбачає контроль державної політики, де основна увага приділяється співвідношенню контролю зі стратегічним плануванням, а координаційний центр розміщувався в секретаріаті уряду або прем'єр-міністра (Велика Британія, Нідерланди). Бюджетна модель передбачає контроль бюджетного процесу, а координаційний центр розміщений в інституції, яка відповідає за нагляд за бюджетним процесом (міністерство фінансів, бюджетний департамент, палати аудиту). Практично в усіх країнах за контролем програм відповідало власне галузеве міністерство. Підрозділи з проведення контролю були спочатку створені в департаментах або міністерствах у сферах зайнятості, освіти, охорони здоров'я, надання допомоги з розвитку. Обсяг їхніх повноважень досить різноманітний: від планування, розробки технічних завдань для контролю та написання звітів до поєднання у своїй діяльності всіх аспектів стратегічного контролю.

Особливістю впровадження стратегічного контролю в Польщі та Словаччині було те, що за бюджетну реформу та бюджетний процес з орієнтацією на результат відповідало міністерство фінансів, а за координацію контролю в сфері структурних фондів ЄС – міністерство регіонального розвитку або інше міністерство. Окремі країни поєднували стратегічну та бюджетну моделі, намагаючись пов'язати вироблення політики та бюджетний процес (Нідерланди). У Російській Федерації та Грузії міністерства фінансів відповідали за впровадження бюджетного процесу з орієнтацією на результат, тому в перспективі можна очікувати, що ці інституції розвинуть функцію

стратегічного контролю.

За винятком Нідерландів та деякою мірою США і Канади, у досліджуваних країнах парламенти відігравали незначну роль в розвитку культури контролю. Парламентський запит на проведення стратегічного контролю змушував виконавчу гілку влади звітувати перед парламентом про результати виконання державних програм. Палати аудиту, як правило, здійснювали перевірку впровадження функції контролю в міністерствах.

Поширення стратегічного контролю в світі, у тому числі в країнах ЄС та країнах, що розвиваються, у 1990-х роках стало наслідком зовнішнього впливу. Винятком, можливо, є Швейцарія, Ізраїль та Корея. Європейський Союз інтегрував контроль до своїх управлінських процедур, а в низці інших країн суттєву роль у створенні спроможності проводити контроль відіграв Світовий банк. Наразі ОЕСР, ООН, Світовий банк розробляють міжнародні стандарти у сфері стратегічного контролю та мають для цього відповідні інституційні механізми [35, с. 33].

У міжнародних організаціях стратегічний контроль застосовується з метою отримання інформації про виконання програм, їх ефективність та результативність для забезпечення підзвітності перед політиками та громадськістю, їх удосконалення, перегляду та започаткування нових. ОЕСР розробила принципи у сфері контролю, які згодом були покладені в основу стандартів ООН та Світового банку. В ООН та ОЕСР функція контролю більше зосереджена всередині організацій, хоча до проведення стратегічного контролю програм і проєктів залучаються й уряди. Світовий банк не лише ставить чітку мету використання результатів контролю в самій організації, а й прагне справляти вплив на формування систем стратегічного контролю в країнах, яким надає допомогу. Саме Світовий банк розробив найбільш детальні рекомендації щодо діагностики ступеня впровадження контролю на національному рівні та вжиття необхідних заходів щодо створення систем методів стратегічного контролю – моніторингу і оцінювання. У низці випадків умовою надання допомоги Світового банку є створення системи моніторингу та оцінювання.

Європейський Союз висуває вимоги щодо проведення моніторингу та оцінювання як щодо використання фондів ЄС, так і щодо програм та проєктів, які здійснюються у країнах, що не належать до ЄС.

Міжнародні та національні асоціації контролю, які є платформами для обміну досвідом, формування експертної спільноти, також створюють єдині уніфіковані вимоги до стратегічного контролю та використання інструментів контролю в різних сферах, узгоджують використання та виробляють стандарти, здійснюють професійну підготовку та сертифікують фахівців [35, с. 34].

В Україні процес формування цілісного підходу до стратегічного контролю стратегій розвитку територій лише розпочався, що пояснюється:

- необов'язковістю розроблення регіональних стратегій розвитку до липня 2006 року;
- формальним підходом до розроблення змісту більшості прийнятих регіональних стратегій розвитку;
- недостатнім рівнем управлінських навичок у сфері стратегічного планування;
- нерозробленістю нормативно-правової бази стратегічного контролю програм регіонального розвитку;
- браком «якісного взірця» стратегічного контролю програм на національному рівні.

Інституційна система стратегічного контролю в Україні має наступну трьохрівневу ієрархію [36, с. 37]:

1. Кабінет Міністрів України – відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року здійснює загальне керівництво процесом розроблення та стратегічного контролю за виконанням програм і, зокрема, має повноваження затверджувати їх, вносити зміни, припиняти виконання чи продовжувати термін виконання програм.

2. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України – несе відповідальність за реалізацію регіональної політики на національному рівні серед органів виконавчої влади, в складі якого функціонує

Департамент регіонального розвитку. До основних завдань Департаменту належить «проведення моніторингу й аналізу роботи економічних підрозділів місцевих органів виконавчої влади з реалізації державної регіональної політики», тобто насамперед перевірка адміністративної діяльності місцевих органів виконавчої влади. Структурна одиниця Департаменту – Відділ моніторингу розвитку регіонів – насамперед аналізує тенденції соціально-економічного розвитку регіонів, безвідносно від впливу на них виконання стратегій чи програм регіонального розвитку. До завдань діяльності цього підрозділу належить підготування щомісячних моніторингів та аналітичних довідок щодо соціально-економічного розвитку регіонів.

3. Обласні державні адміністрації – несуть відповідальність за підготування програмних документів соціально-економічного розвитку регіонів. Проте, зважаючи, що на ОДА (а саме Департамент економічного розвитку і торгівлі ОДА) покладено координування діяльності, пов'язаної з розробленням та виконанням регіональних стратегій і програм розвитку, воно також може виконувати функцію контролю реалізації стратегії, що цілком нелогічно з точки зору публічного управління.

Отже, в Україні поки що немає чіткої інституційної системи стратегічного контролю результатів урядової діяльності, зокрема реалізації програмних документів. Наявні повноваження різних управлінських структур на національному рівні спрямовані лише на контроль за здійсненням заходів; аудит фінансових показників управлінської діяльності органів влади; моніторинг соціально-економічного розвитку території країни [36, с. 46].

Як результат такої інституційної системи стратегічного контролю в Україні в стратегіях розвитку територій спостерігаються негативні тенденції щодо їх стратегічного контролю, зокрема:

- 1) ігнорування потреби контролю показників реалізації програми (пропонується аналізувати показники соціально-економічного розвитку території), або ж контроль досягнення запланованих результатів;
- 2) наділення функціями контролю Департаментів економіки

облдержадміністрацій або ж координаційних органів управління реалізацією стратегії;

3) майже цілковите ігнорування можливості здійснювати зовнішній контроль;

4) брак виділених ресурсів для організації стратегічного контролю стратегій територій.

Окрім того, досвід стратегічного контролю діяльності, зокрема й програмної, більш просунутий у середовищі неурядових організацій України, які впродовж останніх років реалізували низку ініціатив, щодо контролю реалізації державної та місцевої політики [36, с. 38].

Таким чином, можемо зробити висновки, що в зарубіжних країнах система стратегічного контролю є складовою частиною існування державного та наднаціонального (у випадку – ЄС) менеджменту реалізації публічних програм. В Україні ще лише розпочалась діяльність щодо структурування системи урядових програмних документів, побудови їх ієрархії, зокрема й визначення ролі стратегічного контролю. Проекти наявних нормативних документів засновані на концепції контролю запланованих результатів програм. Донедавна в програмових документах оцінка реалізації зводилась до аналізу виконання заходів та контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Досвід стратегічного контролю проєктів і програм існує в середовищі неурядових організацій, зокрема тих, які реалізовували великі грантові проєкти, що їх фінансували донори. Також саме неурядові організації вже здійснили кілька проєктів, спрямованих на поширення навичок стратегічного контролю за результатами управлінської діяльності.

Такий стан значною мірою пояснюється недостатнім у середовищі органів влади розумінням ролі оцінки реалізації управлінської діяльності, специфіки стратегічного контролю виконання програмних документів.

Отже, узагальнюючи другий розділ зазначимо:

1. Досліджено механізм дії контролю в системі публічного управління територіями. Визначено, що традиційний державний контроль набуває змін та

стає стратегічним, що спрямований, перш за все, на регулярний моніторинг державної політики соціально-економічного розвитку та оперативного інформування про результати, на засадах якого буде запропоноване корегування політики що реалізується та проведена оцінка результативності роботи виконавчих органів публічного управління.

2. Визначено, що правове регулювання системи контролю в Україні ще не сформоване остаточно, а лише перебуває на стадії свого формування, адже залишається безліч питань, що вимагають свого законодавчого унормування. У зв'язку з цим необхідним є якнайшвидше прийняття спеціалізованого Закону України «Про державне стратегічне планування», який деталізує сутність та механізм стратегічного контролю, а також чітко визначає правовий аспект дії контролю в публічному управлінні територіями.

3. Досліджено інституційну структуру стратегічного контролю в публічному управлінні територіями., що є системною демонстрацією функції контролю в стратегічному управлінні територіально розподіленої соціально-економічної системи. Визначено, що інститут стратегічного контролю – це ключовий елемент системи публічного управління територією, що дозволяє їй цілеспрямовано функціонувати з урахуванням накопиченого досвіду попередніх періодів розвитку.

4. З метою визначення підходів та методів, що можуть бути враховані при формуванні системи стратегічного контролю публічного управління територією досліджено закордонний досвід. Встановлено, що в зарубіжних країнах система стратегічного контролю є складовою частиною державного менеджменту реалізації публічних програм. В Україні діяльність щодо структурування системи урядових програмних документів, побудови їх ієрархії, зокрема й визначення ролі стратегічного контролю, лише набуває розвитку. Такий стан пояснюється недостатнім у середовищі органів влади розумінням ролі оцінки реалізації управлінської діяльності, специфіки стратегічного контролю виконання програмних документів.

РОЗДІЛ 3

ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО КОНТРОЛЮ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІЯМИ

3.1. Аналіз ефективності стратегічного контролю публічного управління територіями на прикладі Запорізької області

У системі територіального управління стратегічний контроль є необхідним інструментом, що дозволяє не лише своєчасно реагувати на зростаючу швидкість змін що відбуваються в економіці і суспільстві та підвищення жорсткості конкуренції в усіх сферах життєдіяльності, а й формувати конкурентні переваги. Традиційне планування та контроль не здатні впоратися з цими викликами сучасності. Тезис про пріоритетність стратегії над тактикою у повній мірі підтверджується світовою практикою. Від того, наскільки правильно встановлені та структуровані стратегічні задачі, наскільки раціонально використовуються ресурси для їх вирішення та наскільки послідовні планові заходи, залежить стійкість територіальної соціально-економічної системи і, як наслідок, добробут населення. Отже, в умовах нестабільного ринкового середовища стратегічний контроль є важливим інструментом публічного управління розвитку територіями.

Сучасна практика стратегічного планування в Україні засвідчує позитивні тенденції в його використанні для вирішення соціально-економічних проблем територій. У той же час аналіз реальної практики територіального стратегічного контролю реалізації планів дозволяє говорити про те, що вона далека від досконалості. Дуже часто використовуються застарілі методичні схеми та прийоми; не враховується ключова різниця між стратегічним та традиційним довгостроковим плануванням; не приймаються до уваги специфічні особливості територіальних систем як об'єктів стратегування; стратегічне планування не підтримується реальним та ефективним стратегічним контролем; практично відсутній моніторинг ефективності реалізації стратегій; оцінка

реалізації програм та стратегії будується на невірній статистичній базі; слабо використовуються сучасні можливості інформаційних технологій тощо.

Відсутність діючої системи стратегічного контролю, що необхідна для оцінки ефективності реалізації програм та стратегій, прийняття сучасних рішень щодо забезпечення якісних змін ситуації та діагностики їх наслідків, дуже знижує ефективність прийнятих програм розвитку територій.

Зрозуміло, що задачі диверсифікації економіки, інноваційного розвитку, створення розвиненої виробничої та соціальної інфраструктури як базису для економічного зростання та підвищення якості і рівня життя населення набувають стратегічного значення. Тому реалізація стратегії соціально-економічного розвитку територій повинна бути спрямована на концентрацію інвестиційних ресурсів по пріоритетних напрямках та визначення «точок зростання», розвиток яких матиме найбільший ефект.

У зв'язку з цим важливою методичною задачею є оцінка ефективності стратегічного контролю публічного управління територією. Оцінку ефективності стратегічного контролю програми розвитку території розглянемо на прикладі результатів Стратегії розвитку Запорізької області на 2016-2020 роки.

Одним із основних документів, що визначають державну регіональну політику в Запорізькій області, є регіональна стратегія розвитку. Рішенням обласної ради від 25.02.2016 № 1 було затверджено Стратегію регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 року (далі Стратегія-2020). Методика реалізації Стратегії-2020 передбачала її здійснення в рамках двох послідовних та взаємопов'язаних програмних етапів: перший – 2016-2018 роки; другий – 2019-2020 роки. Рішеннями обласної ради були затверджені План заходів на 2016-2018 роки (від 25.02.2016) та План заходів на 2019-2020 роки (від 01.03.2018). Головна мета плану заходів, яка повністю узгоджена з основними завданнями Стратегії-2020, це – забезпечити стале економічне зростання з одночасним пом'якшенням можливого негативного впливу такого зростання на навколишнє середовище і створенням регіону з високим рівнем та

якістю життя його мешканців [59, с. 83].

З метою забезпечення належного рівня відповідальності за реалізацію Стратегії-2020 видано розпорядження голови облдержадміністрації від 10.04.2019 № 193 «Про організацію моніторингу та оцінки результативності реалізації Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 року та Плану заходів на 2019-2020 роки з її реалізації».

На підставі звітів, що надійшли від структурних підрозділів облдержадміністрації, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ області – відповідальних за реалізацію заходів, за наявними даними офіційної статистики, з додержанням вимог постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» (із змінами) та розпорядження голови облдержадміністрації від 10.04.2019 № 193, облдержадміністрацією підготовлено Звіти про результати моніторингу виконання у 2021 році Плану заходів на 2016-2018 роки та Плану заходів на 2019-2020 роки з реалізації Стратегії-2020 та Звіти з оцінки результативності реалізації у 2018 році та у 2020 році Стратегії-2020 та Плану заходів з її реалізації [16].

За даними Звітів оцінка динаміки індикаторів Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 року та Планів заходів на 2016-2020 роки з її реалізації була проведена органами публічного управління Запорізької області, а саме робочою групою відділу з питань стратегії регіонального розвитку та фінансово-бюджетних відносин Департаменту економічного розвитку і торгівлі облдержадміністрації, шляхом порівняння їх фактичних значень у 2020 році з фактичними даними 2015 роком. Результати оцінки наступні:

1. Індикатори демографічного характеру та рівня безробіття населення не були досягнуті – наявні негативні відхилення від прогнозованих значень (Додаток В). Згідно Звіту про проведення моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [59] значення індексу регіонального людського розвитку в Запорізькій області, розрахованого Мінрегіоном у 2020 році, є нижчим за середній показник по Україні. Таким чином, стан людського розвитку в Запорізькій області погіршився та потребує особливої уваги з боку центральних та місцевих органів влади.

2. Усі інші індикатори соціально-економічного стану регіону у фактичних значеннях за період 2015-2020 роки мали позитивну динаміку та отримали статус «досягнуто» (Додаток Д).

Для аналізу ефективності стратегічного контролю публічного управління в Запорізькій області, на нашу думку, краще застосувати метод динамічних нормативів, що розпізнає тактичні та стратегічні помилки стратегічного контролю, несвоєчасне реагування на відхилення від цілі стратегії. Метод динамічного нормативу базується на упорядкуванні індикаторів ефективності діяльності органів публічного управління в контексті правильного режиму реалізації функції стратегічного контролю. Даний метод активно використовують для аналізу ефективності стратегічного контролю публічного управління територіями в країнах Європи, розпочата апробація даного методу в контексті оцінки ефективності стратегічного контролю й в Російській Федерації.

Шляхом попарного упорядкування індикаторів ефективності діяльності органів публічного управління, що формують стратегічні настанови регіону (табл. 3.1), отримуємо загальне упорядкування показників. Довгострокове утримання такого порядку означає ефективну реалізацію стратегічного контролю.

Узагальнену оцінку рівня реалізації стратегічного контролю (R) визначаємо на базі порівняння нормативного порядку руху показників з

фактичним, використовуючи коефіцієнти рангової кореляції Спірмена ($R_{\text{відхилення}}$) та Кенделла ($R_{\text{інверсія}}$).

Таблиця 3.1

Соціально-економічні індикатори ефективності діяльності органів публічного управління регіону в контексті реалізації стратегічного контролю

Нормативний порядок	Цілі регіонального розвитку
$Tr(\text{валовий регіональний продукт}) > Tr(\text{обсяг промислового виробництва})$	Збільшення віддачі промислового виробництва
$Tr(\text{валовий регіональний продукт}) > Tr(\text{обсяг виробництва продукції с/г})$	Збільшення віддачі с/г виробництва
$Tr(\text{валовий регіональний продукт}) > Tr(\text{капітальні інвестиції})$	Зростання ефективності інвестування
$Tr(\text{валовий регіональний продукт}) > Tr(\text{чисельність населення})$	Зростання сукупної продуктивності праці
$Tr(\text{чисельність населення}) > Tr(\text{кількість безробітних})$	Зменшення безробіття
$Tr(\text{обсяг промислового виробництва}) > Tr(\text{споживання ПЕР})$	Зниження техногенного навантаження на навколишнє середовище
$Tr(\text{грошові доходи населення}) > Tr(\text{обсяг роздрібного товарообороту})$	Покращення структури споживання населення
$Tr(\text{капітальні інвестиції}) > Tr(\text{чисельність населення})$	Збільшення обсягу інвестицій
$Tr(\text{доходна частина бюджету}) > Tr(\text{капітальні інвестиції})$	Зростання віддачі інвестицій
$Tr(\text{обсяг промислового виробництва}) > Tr(\text{капітальні інвестиції})$	Зростання ефективності капіталовкладень
$Tr(\text{доходна частина бюджету}) > Tr(\text{обсяг роздрібного товарообороту})$	Соціальна орієнтованість регіонального бюджету
Tr – темп зростання показника за період 2015-2020 роки	

Оцінка R змінюється в діапазоні від 0 до 1. Співпадіння фактичного та встановленого в динамічному нормативі порядку показників засвідчує найякісніший рівень реалізації стратегічного контролю органами публічного управління, коли всі нормативно встановлені співвідношення темпів зростання показників фактично виконуються, при цьому $R=1$. Фактичний порядок показників, що є повністю протилежним еталонному, становить $R=0$.

При визначенні динаміки соціально-економічних показників регіону використовуються базові та ланцюгові темпи зростання. Застосування базисних темпів зростання характеризує монотонність зміни рівня реалізації функції, що

дозволяє виявити стабільні, стійкі закономірності та тенденції процесу реалізації регіональної стратегії. Такі оцінки демонструють стратегічний рівень аналізу та діагностики розвитку регіону (табл. 3.1).

Дослідження реалізації стратегії на тактичному рівні доцільно здійснити з використанням ланцюгових темпів зростання, що дозволяють оцінювати зміни рівня реалізації стратегії між двома суміжними періодами. Ланцюгові темпи зростання характеризують зміну соціально-економічної політики, реагування контролюючих органів на зміну, своєчасність корегування стратегічних планів і прогнозів, визначаючи динаміку структури виконаних та невиконаних нормативних співвідношень.

Проведемо аналіз ефективності стратегічного контролю органів публічного управління Запорізької області на засадах результатів реалізації регіональної Стратегії-2020. З цією метою скористаємося офіційною статистичною інформацією щодо ключових індикаторів ефективності діяльності органів публічного управління регіону на базі дослідження зміни соціально-економічних показників в динаміці за період 2015-2020 роки.

З урахуванням того, що вартісні показники у часі є дуже залежними від інфляційних процесів в економіці країни, необхідно застосовувати дані перерахунку системи національних та регіональних соціально-економічних показників у постійних цінах. Згідно міжнародних стандартів статистики та макроекономіки для вирішення стратегічних питань державної політики, аналізу, планування, прогнозу та моніторингу показників, що залежать від цінових процесів в економіці (ВВП, система національних рахунків, розмір грошових доходів та мінімальних соціальних гарантій населення, розмір середньомісячної заробітної плати, величина капітальних інвестицій, вартість валової продукції промисловості та сільського господарства, розмір товарообороту тощо), обов'язковою умовою є співставлення даних не у фактичних, а в порівнянних цінах. Такі перерахунки соціально-економічних показників здійснює Державна служба статистики, забезпечуючи принцип «послідовність і зіставність» - статистична інформація має бути послідовною та

зіставною у часі. Дана інформація є відкритою і згідно Закону України «Про публічну інформацію» вона доступна для застосування в моніторингу реалізації Стратегії-2020. Оскільки Звіти щодо моніторингу реалізації стратегії були складені робочою групою Департаменту облдержадміністрації за фактичними порівняннями вартісних показників, то можна одразу зробити висновок, що використання методології порівняння показників у часі є невірною.

На засадах офіційних статистичних даних, що випускаються Державною службою статистики та Головним управлінням статистики у Запорізькій області зведемо вихідні статистичні дані по Запорізькій області для аналізу ефективності стратегічного контролю органами публічного управління регіону (Додаток Е).

Згідно отриманих результатів, ефективність стратегічного контролю органів публічного управління регіону на тактичному рівні характеризується низьким рівнем рангових коефіцієнтів кореляції (Додаток Ж). Позитивна динаміка коефіцієнтів, що говорить про досить якісний рівень стратегічного контролю, спостерігалася до 2018 року. Починаючи з 2019 року розпочався період негативної динаміки коефіцієнтів з переходом на від'ємне значення. Це свідчить про невідповідність етапам розвитку системи на стратегічному рівні, а, отже, й відсутності реакції на це уповноважених органів моніторингу реалізації Стратегії – 2020. Негативне коливання коефіцієнтів за аналізований період (коефіцієнт Спірмена знизився на 0,62, коефіцієнт Кенделла – на 0,41) пояснюється :

- 1) інверсіями підсистем регіональної економіки при вирішенні тактичних задач соціально-економічного розвитку не першочергового рангу – не виявлення або несвоєчасне виявлення органами публічного управління порушення тактичних планів, відсутність впровадження коригуючих дій;

- 2) неспроможність органами публічного управління Запорізької області своєчасно запроваджувати корегуючі дії та перегляд стандартів Стратегії-2020 в умовах невизначеності. Так, за умов пандемії COVID-19 та зміни пріоритетних напрямків фінансування заходів в регіоні, відсутність

корегуючих заходів стратегії Запорізької області зумовила значне відхилення більшості соціально-економічних індикаторів від прогнозованих значень.

Ефективність реалізації функції контролю на стратегічному рівні (Додаток Ж) має дуже чітко виражену тенденцію зростання з 2016 по 2019 роки. Коефіцієнт рангової кореляції Спірмена в 2019 році становив 0,58, що вище рівня 2016 року на 0,45 пункти. Коефіцієнт Кендалла має також досить позитивну динаміку зростання – на 0,3 пункти та у 2019 році становить 0,42. Зростаюча динаміка ефективності реалізації стратегії засвідчує, що вирішення тактичних задач до 2018 року в цілому відповідає стратегічним цілям розвитку регіону. Отже, до 2018 року стратегічний контроль виконувався якісно, що дало можливість координувати хід виконання Стратегії-2020 до 2019 року на достатньо результативному рівні.

Показники рангової кореляції стратегічного рівня 2020 року знизилися до мінімуму, що говорить про безконтрольний саморозвиток системи в період пандемії COVID-19. Погіршення функції контролю виконання тактичних планів у 2019 році та економічна криза, викликана пандемією та карантинном у 2020 році, зумовили неспроможність органів публічного управління визначити та вірно обрати альтернативні варіанти досягнення стратегічних настанов Запорізької області, що призвело до значного погіршення темпів зростання соціально-економічних показників та значно знизило рівень ефективності попередніх заходів.

Для отримання остаточного висновку було розраховано інтегральний показник (R), що відображає ефективність стратегічного контролю публічного управління територією (Додаток Ж). Розраховані на засадах використання даної системи показники динамічної ефективності (R) становили у 2019 році – 56,1% та у 2020 році – 26,3%. Тобто у заключному періоді Стратегії-2020 відбулася криза ефективності контролюючої функції, що практично зневілювало попередні стратегічні досягнення в регіоні набуті до 2019 року. Резерв покращення показника ефективності стратегічного контролю в Запорізькій області є досить великим і становить на 2021 рік 73,7%. (100 – 26,3). У загальному підсумку констатуємо, що кінцеві результати динаміки (2020 рік)

основних соціально-економічних показників розвитку Запорізької області не відповідають нормативним стратегічним настановам. Таким чином, діяльність органів публічного управління в Запорізькій області в аспекті стратегічного контролю розвитку території в 2019-2020 роках неможна назвати ефективною.

На засадах аналізу ефективності стратегічного контролю публічного управління в Запорізькій області визначимо, за рахунок яких позитивних та негативних тенденцій була сформована така оцінка. З цією метою деталізуємо проблеми реалізації стратегічного контролю в аспекті розвитку соціально-економічних показників Запорізької області (Додаток 3).

Таким чином, з приведених даних Додатку 3 констатуємо, що 83% стратегічних настанов не реалізовані, що демонструє неефективність стратегічного контролю органів публічного управління Запорізької області. Система інертно реагує на бездіяльність органів моніторингу реалізації Стратегії-2020 у 2019-2020 роках. Звіти ж про результати моніторингу реалізації Стратегії-2020 в регіоні складені на засадах порівняння даних у фактичних цінах, які з урахуванням інфляційного розриву демонструють значний відрив вартісних показників 2020 року від 2015 року та нібито характеризують ефективність стратегічного контролю на 75%. Тобто Звіти з моніторингу були сформовані на засадах оцінки кількісних (абсолютних фактичних вартісних даних), а не якісних результатів програмного планування.

Враховуючи невірний підхід співставлення вартісних показників у часі та невиконання 83% стратегічних настанов розвитку Запорізької області, можна зробити висновок, що стратегічний контроль публічного управління територією є неефективним.

Отже, не дивлячись на високий рівень актуальності впровадження механізму стратегічного контролю, у Запорізькій області необхідно виділити наступні проблеми його реалізації:

1. Відсутність в структурі стратегічного управління Запорізької області безпосереднього відділу моніторингу та координації оцінки програм/стратегій розвитку території.

2. Відсутність повноцінного моніторингу та контролю за реалізацією показників та ідентифікаторів стратегій, планів та програм, недотримання часового співставлення статистичних даних, що суттєво знижує ефективність системи стратегічного контролю, а реалізація моніторингу набуває формального характеру.

3. Слабка інформаційна система моніторингу реалізації державних цільових програм і стратегій в регіоні.

4. Використання невірної методичної інструментарію в аспекті актуалізації системи та ранжиру індикаторів оцінки реалізації програми/стратегії розвитку території, застосування сценарного моделювання системи розвитку території в умовах невизначеності; забезпечення порівнянності динаміки індикаторів розвитку території щодо вартісного вимірювання у часі.

5. Недостатня взаємодія органів публічного управління та населення, підприємництва і науково-дослідних установ, в результаті чого розроблені Звіти стратегічного характеру не завжди відповідають уявленням громадськості та бізнесу про результати підвищення їх добробуту та ефективності діяльності шляхом реалізації цих програм. У свою чергу, проведення стратегічного контролю реалізації програми, стратегії чи проєкту не може бути ефективним без участі в ньому громадських організацій, корпоративного сектору, експертної спільноти з представників науки, освіти, охорони здоров'я та інших соціально значущих сфер життя суспільства регіону.

3.2. Напрями оптимізації стратегічного контролю публічного управління територіями на прикладі Запорізької області

В умовах зростання глобальних та національних викликів та швидкого підвищення диспропорції в економіці території, що пов'язані з погіршенням стану економічного зростання, збільшенням рівня безробіття та бідності, ключового значення набуває ефективність системи публічного управління,

одним із напрямків якої є стратегічне планування та контроль. Головна мета публічного стратегічного контролю розвитку території полягає в формуванні системи моніторингу реалізації державних і регіональних стратегій, прогнозів, планів, проєктів та цільових програм у контексті підтримки та підвищення ефективності різних галузей економіки, сфер соціального та господарського життя суспільства, розвитку пріоритетних напрямків економіки, а також підвищення рівня й якості життя населення.

Проблема підвищення ефективності стратегічного контролю в публічному управлінні територією є однією з ключових для сучасного суспільства. Система стратегічного контролю дозволяє своєчасно виявити стратегічні ризики та загрози, можливості та перспективи реалізації планів, проєктів, прогнозів, цільових програм в аспекті соціально-економічного розвитку території. Від ефективності її роботи багато в чому залежить зростання економіки та якість життя населення в довгостроковому періоді.

В результаті проведеного аналізу було виявлено наявність проблем у функціонуванні організаційного та інформаційно-аналітичного механізму стратегічного контролю публічного управління розвитку Запорізької області. Були виділені наступні напрями удосконалення механізму публічного управління в сфері стратегічного контролю території (Запорізької області):

1. Удосконалення організаційної структури органів публічного управління території.

Для здійснення оцінки та моніторингу реалізації Стратегії – 2020 в Запорізькій області на базі Департаменту економічного розвитку і торгівлі обласної державної адміністрації створювалися робочі групи. Робота цих груп мала епізодичний характер, зокрема для співставлення фактичних даних показників індикаторів у динаміці та складання Звітів щодо стану реалізації Стратегії по етапах у 2018 та 2020 роках. Однак потрібно створювати організаційні структури, які будуть здійснювати стратегічний контроль розвитку території на постійній основі. Найбільш оптимальним підходом вважаємо створення регіональної системи «стратегічного управління», що

забезпечить інституційні умови впровадження якісних перетворень на усіх рівнях. Таке вдосконалення організаційного механізму стратегічного контролю публічного управління територією пропонуємо здійснити на засадах:

1) Створення та активізація діяльності спеціалізованих підрозділів стратегічного контролю на базі Департаменту економічного розвитку і торгівлі Запорізької обласної державної адміністрації (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Удосконалена організаційна структура стратегічного управління розвитком території

Змінити організаційну структуру обласного органу влади необхідно таким чином, щоб вона максимально сприяла контролю за реалізацією задекларованих в стратегіях, планах, програмах цілей та задач. Для цього пропонуємо створити спеціалізовані підрозділи – структурний підрозділ управління аналізу та стратегії регіонального розвитку та спостережний координаційний орган, які повинні забезпечити контроль та координацію

всього процесу реалізації програм, проектів, стратегій та чесно і безперешкодно формувати тактичні та стратегічні оцінки, своєчасно вводити у курс справи вище регіональне керівництво.

Спеціалізовані підрозділи стратегічного контролю матимуть на меті процес регулярного збору інформації за всіма аспектами реалізації запланованих завдань та заходів програм чи стратегії, формування висновків та прийняття рішень про процес реалізації запланованих дій. Їх діяльність повинна здійснюватися за наступними напрямками:

- моніторинг на відповідність очікуваних результатів – оцінка виконання стратегічних та тактичних цілей програм, проектів, стратегій на відповідність очікуваним змінам соціально-економічного та екологічного стану території;

- моніторинг на відповідність інституційного та фінансового забезпечення – передбачає оцінку наявності фінансових ресурсів та організаційної здатності реалізовувати плани;

- моніторинг зовнішнього середовища – передбачає оцінку стратегічних напрямків, стратегічних і тактичних цілей розвитку та відповідність пріоритетам національної політики, з метою виявлення нових можливостей для реалізації програм та стратегій.

Згідно розпорядження голови Запорізької обласної державної адміністрації «Про організацію моніторингу та оцінки результативності реалізації Стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 року» функція стратегічного контролю закріплена за керівниками підрозділів облдержадміністрації, головами райдержадміністрації та фахівцями (робочою групою) відділу з питань стратегії регіонального розвитку та фінансово-бюджетних відносин. Зважаючи, що на зазначених осіб покладено координування діяльності, пов'язаної з розробленням регіональних стратегій і програм розвитку, з точки зору публічного управління нелогічним є закріплення за тими самими виконавцями функції контролю реалізації стратегії. Закордонний досвід взагалі заперечує такий факт накладання на виконавців функцій і планування, і контролю. Тому, на базі управління аналізу та стратегії

регіонального розвитку пропонуємо створити окремий підрозділ – відділ моніторингу та координації оцінки програм/стратегій розвитку регіону.

Основними завданнями відділу моніторингу та координації оцінки програм/стратегій в Запорізькій області будуть:

- організація (разом з територіальним управлінням статистики) процесу моніторингу реалізації регіональних програм, регіональних стратегій розвитку, заходів угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності територій;

- визначення показників для моніторингу програмних документів та внесення їх на затвердження відповідних органів;

- надання даних в інформаційну систему моніторингу реалізації державних цільових програм;

- аналіз фактичних показників виконання програмних документів, дані про які надає територіальне управління статистики;

- аналіз звітів про моніторинг показників від органів влади адміністративно-територіальних одиниць;

- аналіз причин відхилень фактичних показників від очікуваних результатів (запланованих показників) реалізації програм;

- надання звітів про моніторинг відповідним структурам облдержадміністрацій, обласній раді, Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України;

- внесення пропозицій керівництву облдержадміністрації/обласної ради щодо проведення позапланової оцінки програм/стратегій у зв'язку з даними моніторингу, які свідчать про суттєві відхилення фактичних показників від запланованих результатів;

- координацію процесу оцінювання реалізації регіональних програм, зокрема розроблення методології проведення, структури оцінки; визначення обсягу зовнішнього оцінювання; проведення тендеру на здійснення зовнішнього оцінювання;

- підготування звіту про оцінку реалізації регіональних програм

керівництву облдержадміністрацій/обласній раді;

- організаційне забезпечення процесу оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку.

Додатковим кроком удосконалення організації стратегічного контролю є створення незалежного спостережного та координаційного органу – Комітету моніторингу реалізації стратегічних програм в регіоні. Такий Комітет може бути сформований на базі робочої групи, що проводила моніторинг реалізації Стратегії-2020 в Запорізькій області та обов'язково бути доповненим представниками тих закладів та організацій, діяльність яких пов'язана з обраними пріоритетами і цілями розвитку території. У зв'язку з тим, що будь-яка стратегія розвитку території торкається таких сфер діяльності, що виходять за межі власних та делегованих повноважень органів влади, залучення керівників відповідних закладів та організацій до роботи Комітету дозволить як більш ефективно реалізувати та проконтролювати заплановані заходи, так й скоординувати роботу цих закладів на досягнення поставлених стратегічних цілей.

Завдання Комітету можуть бути наступними:

- здійснення контролю за виконанням плану реалізації стратегії/програми та оцінки ефективності досягнення стратегічних цілей;

- обговорення та розробка пропозицій щодо внесення коригуючих дій або змін до стратегічних програм при виявленні порушення тактичних та стратегічних планів;

- інформування населення про результати досягнення тактичних та стратегічних цілей.

Для підтримки ефективності моніторингового процесу, засідання Комітету бажано проводити щоквартально, з обов'язковим веденням протоколу засідань. Кожне півріччя Комітет повинен готувати інформацію про стан виконання стратегії/програми для розгляду на засіданнях Запорізької обласної державної адміністрації/обласної ради.

2) Становлення та розвиток дистанційних від органів публічного управління агенцій регіонального розвитку (АРР) – аналогів закордонних некомерційних організацій розвитку території.

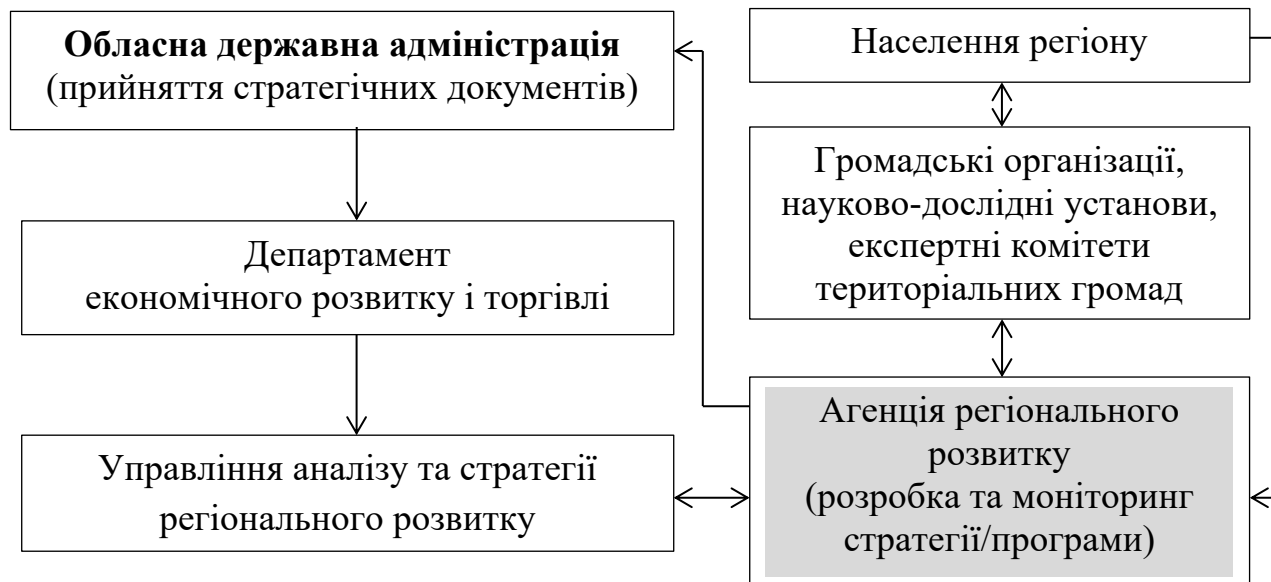


Рис. 3.2. Організаційна структура стратегічного управління розвитком території з функціонуванням агенції регіонального розвитку

Концепція створення агенцій розвитку найбільш повно розроблена російськими вченими Інституту економіки міста і Леонтьєвського центру [60]. Зразком для формування, визначення прав, функцій та обов'язків цих агентств може послужити діяльність вже дієвих Агенцій регіонального розвитку (АРР), які є центральним вузлом процесу розробки стратегії. АРР є ядром державно-приватного партнерства; головним координатором процесу та груп; контролером якості результатів роботи кожної групи чи експерта; виконавцем і суб'єктом, який мобілізує кошти; установою для моніторингу, аналізу і оновлення Стратегічного документу [47, с.13]. Вони були створені відповідно до положень Концепції державної регіональної політики [28]. Формування мережі Агентств регіонального розвитку визнано необхідним елементом розбудови інфраструктури регіонального розвитку [17; 65]. З цією метою у 2001 р. було створено Асоціацію агентств регіонального розвитку України.

З 2016 року функціонує установа «Агенція регіонального розвитку

Запорізької області» (далі – АРРЗО), що була утворена на виконання плану заходів з реалізації Стратегії регіонального розвитку Запорізької області [1].

Головною метою АРРЗО є сприяння у реалізації регіональної стратегії розвитку, програм і проєктів регіонального розвитку, підвищення інвестиційної привабливості регіону, залучення інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги для регіонального розвитку, впровадження реформи децентралізації.

Для реалізації поставленої мети Агенцією було налагоджено співпрацю з провідними вищими навчальними закладами Запорізької області. Ведеться активна спільна діяльність з впровадження реформи місцевого самоврядування та підвищення спроможності територіальних громад з Запорізьким регіональним відділенням Асоціації міст України, МАОМС «Регіональний центр розвитку спроможних територіальних громад Запорізької області».

Розвиток діяльності Агентства розвитку як виконавчого органу, дозволить більш оперативно реагувати на зміни у зовнішньому середовищі, підвищувати якість стратегічного контролю в регіоні та забезпечувати залучення додаткових ресурсів на підтримку реалізації стратегії/програм розвитку території на постійній основі.

Основні задачі АРР можна визначити, як:

- здійснення координації у взаємодії з різними організаціями та закладами в межах реалізації стратегії;
- координація розробки проєктів розвитку з метою отримання грантових ресурсів та співпраці з проєктами міжнародної технічної допомоги; підготовка пропозицій про внесення змін та доповнень в стратегію/програми і план їх реалізації;
- підготовка піврічних звітів про стан виконання плану реалізації стратегії/програми;
- забезпечення технічного супроводу процесів моніторингу та оцінки стратегії/програми;
- сприяння підвищенню професійних навиків працівників адміністрації, а

також партнерських закладів за напрямками реалізації стратегії/програми;

– надання адміністративної підтримки в реалізації на території стратегічно важливих інвестиційних проєктів та програм.

Штат фахівців АРРЗО може становити 15-16 чоловік, в числі яких: економіст-аналітик, фахівець з прогнозування та складання моделей, демограф або фахівець з соціальних питань, фахівець з планування і зонування території, спеціаліст з фінансів, спеціаліст з управління проєктами. Штат технічних співробітників – 2-3 людини.

АРРЗО має стати повноправним учасником процесу стратегічного контролю розвитку території із достатнім впливом на кожен із елементів у трикутнику «публічна влада – громадськість – бізнес», що передбачає чітке визначення організаційно-правового статусу агенції як громадської організації з правом на здійснення господарської діяльності.

Таким чином, такий напрямок оптимізації стратегічного контролю в Запорізькій області, як створення та активізація діяльності спеціалізованих підрозділів стратегічного контролю в регіоні сприятиме ефективній синхронізації зусиль органів публічного управління, громадськості, науки та підприємництва в аспекті удосконалення безпосереднього процесу моніторингу та підвищення відповідальності за неякісне виконання всіх складових елементів стратегічного контролю.

2. Удосконалення організації інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного контролю публічного управління територією.

Моніторинг реалізації стратегії/програми потрібно розглядати як постійно діючий процес збирання та аналізу інформації щодо реалізації стратегічного плану розвитку регіону з метою своєчасного виявлення відхилень у процесі виконання плану та проведення необхідних коригувань. У цьому контексті актуальним є акцентування уваги на удосконаленні інформаційного механізму забезпечення моніторингу економічного і соціального розвитку регіону в двох аспектах:

1) Створення багаторівневої комплексної системи статистики в регіоні.

Однією зі складових забезпечення стратегічного розвитку території має стати підсистема багаторівневого моніторингу та аналізу досягнення цілей програми/стратегії, що передбачає збір та аналіз даних не лише на регіональному, а й на районному та місцевому рівнях. Це відповідає положенням Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року».

У той же час Програмою розвитку державної статистики до 2023 року передбачено запровадити збір даних для моніторингу стратегічного розвитку територій лише на державному рівні, хоча існує об'єктивна дезагрегація індикаторів стратегії на рівні регіонів, районів та громад. Це обумовлює необхідність запровадження регіональної, районної та муніципальної статистики з метою збору та систематизації даних як на рівні області, районів, так і на рівні об'єднаних територіальних громад.

Автоматизована комплексна система статистики (АКСС) – це електронна система збору, збереження та обробки інформації про основні сфери життєдіяльності Запорізької області.

Основна мета розробки АКСС – надати органам публічного управління регіону дієвий інструмент ефективного стратегічного контролю розвитку території. Дана система дозволяє накопичувати адміністративні та статистичні дані по Запорізькій області, проводити відповідні порівняння показників соціально-економічного розвитку окремих громад чи районів. В основі АКСС може бути автоматизована система муніципальної статистики, яка розроблена в рамках проекту «Місцевий економічний розвиток міст України» (МЕРМ).

Виходячи із мети АКСС та функціональної багаторівневої структури органів публічного управління в Запорізькій області пропонуємо такий алгоритм системи статистики представлений в Додатку К.

Зрозуміло, що більший обсяг затребуваної для стратегічного контролю статистичної інформації виробляється не адміністративними органами публічного управління, а безпосередньо Державною службою статистики та її територіальними органами, що формується на обласному рівні.

На сьогоднішній день офіційна статистика отримує дані від респондентів за новими кодифікаторами території, що дає можливість структурним управлінням обробки первинних даних групувати їх не лише по регіонах, районах, а й по територіальних громадах.

На жаль, відповідно до Закону України «Про державну статистику» органи державної статистики здійснюють збирання та опрацювання статистичної інформації згідно з переліком робіт, періодичністю, у розрізі та в терміни, визначені планом державних статистичних спостережень на відповідний рік. А, оскільки більшість інформації по регіону є поверхневою для якісного стратегічного контролю реалізації програм/стратегій та непередбаченою планом державного статистичного спостереження, то пропонуємо:

- отримувати в АКСС необхідну інформацію від органів статистики на засадах укладання госпрозрахункових інформаційно-аналітичних, обчислювальних угод, які будуть фінансуватися в межах бюджетних витрат на реалізацію програм/стратегій регіону;

- замовляти доступ до мікроданих у цілях моніторингу та оцінки реалізації стратегії розвитку території (ст. 32 Проекту Закону України «Про офіційну статистику»), що дає можливість самостійно без органів державної статистики формувати статистичну базу показників за різними групами та факторами на різних рівнях АКСС.

Отже, організація АКСС в Запорізькій області є стабільним, надійним та актуальним джерелом отримання вихідних матеріалів на різних рівнях регіонального управління, що забезпечує систему стратегічного контролю в систематичному накопиченні інформації та аналізі системи індикаторів і статистичних характеристик, які визначають соціально-економічний стан регіону і, як наслідок, дають можливість прогнозувати перспективи його розвитку.

2) Удосконалення методології організаційно-економічного забезпечення стратегічного контролю системи публічного управління

територією.

Формування методичного забезпечення статистичного моніторингу й оцінювання реалізації стратегії/програми в Запорізькій області наразі перебуває на стадії становлення. Це пояснюється відсутністю відпрацьованих методичних положень щодо розробки змісту прийнятої Стратегії-2020, недоліками інституційного забезпечення регіонального аспекту стратегічного контролю, існуючої нормативно-правової бази статистичного моніторингу.

Результати оцінки ефективності стратегічного контролю Стратегії-2020 показали, що використання сучасних підходів до статистичного моніторингу й оцінювання заходів стратегії Запорізької області наразі є відносно новою практикою для Управління аналізу та стратегії регіонального розвитку облдержадміністрації, незважаючи на існування достатнього і доступного масиву актуальної інформації та наявності відповідних методичних розробок. Здебільшого було використано застарілі та неактуальні методи оцінювання реалізації стратегії, зокрема: застосування великої кількості якісних показників, не підкріплених об'єктивними кількісними даними; зіставлення вартісних показників без урахування їх порівнянності у часі.

Отже, слід звернути особливу увагу на такі напрями удосконалення (рис. 3.3):

– удосконалення методики визначення цільових показників оцінки результативності досягнення цілей і завдань стратегії та плану заходів її реалізації (зокрема, актуалізації системи та ранжиру індикаторів оцінки реалізації програми/стратегії розвитку території; застосування сучасних демографічних, економічних і бюджетних аспектів сценарного моделювання системи розвитку території в умовах невизначеності; забезпечення порівнянності динаміки індикаторів розвитку території щодо вартісного вимірювання у часі);

– формування бази даних і динамічних рядів показників регіонального розвитку;

– розрахунок щорічних тактичних та стратегічних значень цільових показників оцінки результативності досягнення цілей і завдань стратегії/програми розвитку території.

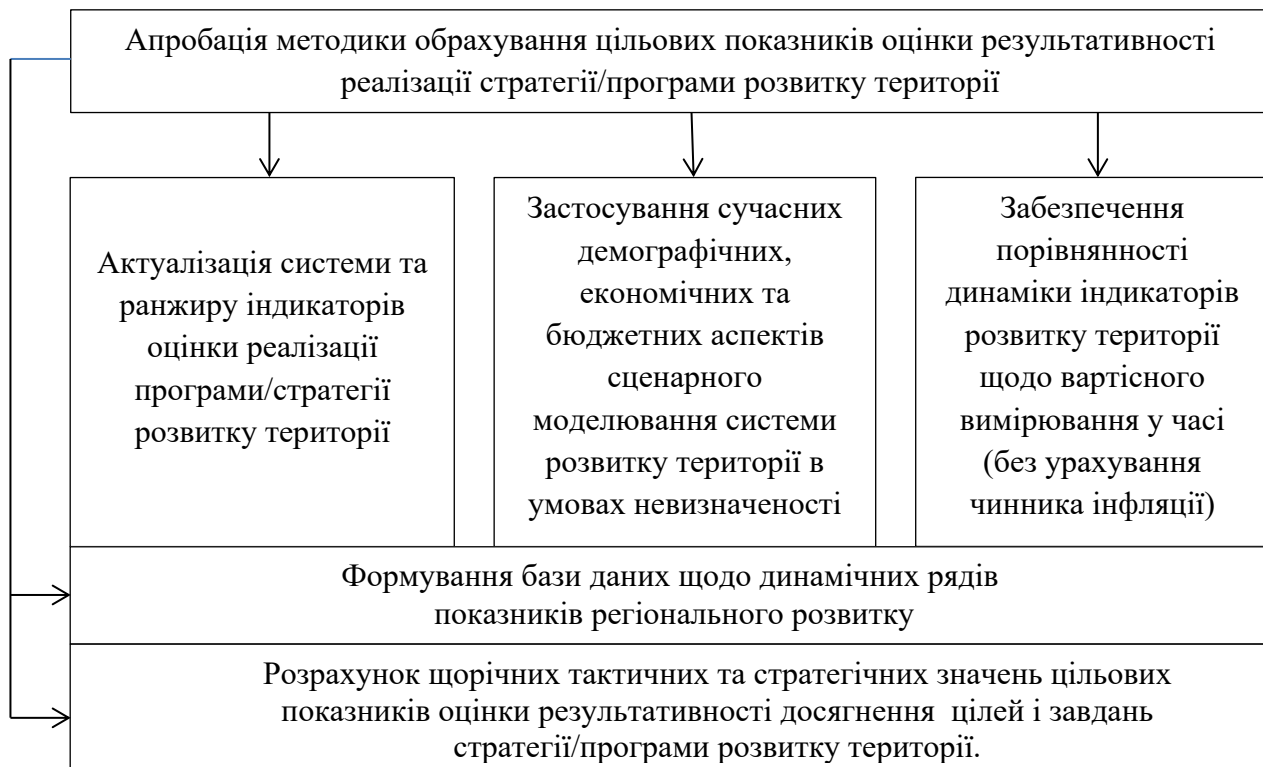


Рис. 3.3. Напрями удосконалення методики оцінки результативності реалізації стратегії в Запорізькій області

Соціально-економічний розвиток регіонів характеризується великою кількістю статистичних показників, збирання й обробка даних для визначення яких вимагає значних зусиль. З огляду на це стратегічний контроль в публічному управлінні Запорізької області вимагає формування системи статистичних показників, визначення мінімального його переліку, який водночас ураховує актуальні аспекти розвитку регіону, досить повно відображає вибрані цілі стратегії/програми.

Перелік статистичних показників повинен бути сформований за принципом системності й інформативності, тобто він має бути вичерпним і характеризувати розвиток регіону відповідно до основних положень територіальної політики. Для практичної реалізації якісного стратегічного

контролю надзвичайно важливо своєчасно вибрати та сформувавши адекватний статистичний інструментарій. У зв'язку з цим систематизація статистичних показників повинна відбуватися так, щоб вони могли усебічно відображати кількісні та якісні особливості розвитку території. Для Запорізької області пропонуємо запровадити в дію один з якісних та загальноприйнятих в країнах світу статистичний інструментарій стратегічного контролю – метод динамічного нормативу. Приклад використання даного методу було продемонстровано в підрозділі роботи 3.1, що дало можливість виявити проблеми та слабкі сторони стратегічного контролю публічного управління регіону та продемонструвати суттєву різницю між результатами звітів моніторингу Стратегії-2020 та фактичним станом моніторингу розвитку території.

Використання в Запорізькій області удосконаленої методики аналізу результативності стратегічного контролю дозволяє на експертному рівні якісно оцінити стан реалізації стратегії, дати обґрунтовану оцінку перспектив подальшого розвитку території, у тому числі можливості моделювання сценаріїв розвитку подій в умовах ризику та невизначеності. Науково-обґрунтована методика також дозволяє продемонструвати «стратегічно слабкі місця» для кожного виду діяльності, які дають підставу для зміни та коригування програми розвитку окремого виду діяльності території.

Отже, на сьогоднішній день існує потреба в розвитку системи стратегічного контролю розвитку Запорізької області. Серед основних напрямків розвитку механізмів стратегічного контролю регіону є: системний підхід до інформаційно-аналітичного забезпечення на усіх рівнях публічного управління (регіональному, районному та місцевому); апробація моделі оцінки умов та обмежень стратегії розвитку території та аналітичного інструментарію для прийняття тактичних та стратегічних управлінських рішень.

Підсумовуючи вище сказане у третьому розділу, можна зробити наступні висновки:

1. Здійснено оцінку ефективності стратегічного контролю в публічному управлінні Запорізької області. У силу об'єктивної наявності 83% нереалізованих стратегічних настанов установлено неефективність моніторингу стратегічних заходів в аспекті розвитку території в 2015-2020 роках. Низькі коефіцієнти Спірмена та Кенделла доводять, що вирішення тактичних задач в цілому не відповідає стратегічним цілям розвитку Запорізької області. Встановлено причини неефективної роботи органами публічного управління регіону. До цих причин належать: не виявлення або несвоєчасне виявлення порушення тактичних планів; неспроможність своєчасно запроваджувати корегуючі дії та перегляд стандартів Стратегії-2020 в умовах невизначеності.

2. За допомогою динамічного нормативу встановлено ключові проблеми ефективної реалізації стратегічного контролю в Запорізькій області: відсутність в структурі стратегічного управління безпосереднього відділу моніторингу та координації оцінки програм/стратегій розвитку території; відсутність повноцінного моніторингу та контролю за реалізацією показників та ідентифікаторів стратегії; слабка інформаційна система моніторингу реалізації стратегії; використання невірних методичного інструментарію; недостатня взаємодія органів публічного управління та населення, підприємництва і науково-дослідних установ. Це дозволило обґрунтувати напрями оптимізації стратегічного контролю в регіоні.

3. Одним із найважливіших напрямів підвищення ефективності стратегічного контролю в Запорізької області є удосконалення організаційної структури органів публічного управління регіону. Обґрунтовано, що створення та активізація діяльності спеціалізованих підрозділів стратегічного контролю в регіоні сприяє ефективній синхронізації зусиль органів публічного управління, громадськості, науки та підприємництва в аспекті удосконалення безпосереднього процесу моніторингу та підвищення відповідальності за неякісне виконання всіх складових елементів контролю.

4. За результатами дослідження організації інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного контролю публічного управління

Запорізької області запропоновано створення багаторівневої комплексної системи статистики в регіоні та удосконалення методології організаційно-економічного забезпечення стратегічного контролю. Метою заходів є організація забезпечення стратегічного контролю: по-перше, надійним та актуальним джерелом статистичної інформації; по-друге, якісним аналітичним інструментарієм тактичного та стратегічного рівнів моніторингу.

ВИСНОВКИ

Відповідно до визначених завдань кваліфікаційної роботи сформовано наступні висновки:

1. У процесі аналізу еволюційного аспекту дослідження стратегічного контролю визначено, що контроль бере початок ще з античності. Проте як процес моніторингу досягнення запланованого стану об'єкта управління з урахуванням зовнішнього та внутрішнього середовища він пройшов відповідні чотири історичні етапи розвитку. Державний контроль сьогодні розширює свої межі та часові рамки в бік попередження та формування оберненого зв'язку з керуючим центром в процесі реалізації стратегічних планів територій. Відбувається формування нового виду контролю – стратегічного контролю, що має на меті не лише перевірку правильності та законності державного фінансування, а й моніторинг на етапах розробки та реалізації стратегій/програм соціально-економічного розвитку.

2. Основними поняттями теми кваліфікаційної роботи є «стратегічний контроль», «цільова програма» та «управління територією». Кожна категорія є дуже складним поняттям, роль якого в системі управління соціально-економічним розвитком території достатньо велика, особливо в умовах переходу до інформаційного суспільства. Сукупність даних понять допомагають зрозуміти сутність державної політики, її проблеми та труднощі. Симбіоз цих трьох категорій демонструє механізм оберненого зв'язку на засадах зовнішніх та внутрішніх чинників, що впливають на ефективність реалізації державних цільових програм/стратегій розвитку територій.

3. На підставі методології наукового пізнання, як об'єктивної необхідності дослідження стратегічного контролю, використано такі діалектичні принципи, як: об'єктивність, історизм та сходження від абстрактного до конкретного, що дало можливість усесторонньо дослідити сутність та механізм дії стратегічного контролю в системі публічного управління територіями. Наряду з загальнонауковими методами дослідження, в роботі визначено наявність спеціальних методів, які притаманні саме теорії

пізнання стратегічного контролю, а саме: порівняльний аналіз, кореляційний аналіз, динамічний норматив.

4. У процесі аналізу сутності на механізмі дії стратегічного контролю визначено, що сучасна система публічного управління базується на програмно-цільових методах, які передбачають реалізацію управлінських рішень шляхом розробки планових документів з чітко визначеними строками та цільовими показниками. Для упорядкування даного процесу, оцінки результатів його реалізації, розробок необхідних коригувань або доповнень необхідна інформація, а саме обернена. Створення оберненої інформації і є механізмом стратегічного контролю. Вона дає можливість оцінити стан реалізації програмних документів, оперативно виявити відхилення, підготувати необхідні доповнення та виправлення. Тобто контроль завжди формує обернений зв'язок, виступаючи своєрідним інструментом ідентифікації, встановлення відповідності факту з планом.

5. Характеристика правового регулювання системи стратегічного контролю в публічному управлінні територіями показала, що в Україні система контролю знаходиться на стадії формування. Іншими словами, вона остаточно не сформована. Легальне поняття «контроль», не є чітко визначеною правовою категорією, не містить відмінних ознак документа контролю від інших нормативно-правових актів. У зв'язку з цим необхідним є прийняття спеціалізованого закону, який деталізує сутність та механізм стратегічного контролю, а також чітко визначає правовий аспект дії контролю в публічному управлінні територіями.

6. На засадах дослідження інституціалізації стратегічного контролю встановлено, що всі етапи управління – це самостійні інститути, які формують комплексне соціально-економічне середовище окремої території. Інститут стратегічного контролю є ключовим елементом всієї системи, що дозволяє їй цілеспрямовано функціонувати з урахуванням накопиченого досвіду попередніх періодів розвитку.

7. Аналіз закордонного досвіду становлення та розвитку стратегічного контролю показав, що в Україні, на відміну від зарубіжних країн, стратегічний контроль ще не є складовою частиною державного менеджменту реалізації публічних програм. Визначення ролі стратегічного контролю в країні, лише набуває свого розвитку.

8. Здійснено оцінку ефективності стратегічного контролю в публічному управлінні Запорізької області, що базується на методичних підходах динамічної моделі. Встановлено, що 83% стратегічних настанов не реалізовані, що демонструє неефективність стратегічного контролю в регіоні. За допомогою методу динамічного нормативу визначено причини неефективної роботи органами публічного управління регіону. До цих причин належать: 1) не виявлення або несвоєчасне виявлення порушення тактичних планів; 2) неспроможність своєчасно запроваджувати корегуючі дії та перегляд стандартів Стратегії-2020 в умовах невизначеності; 3) формування Звітів про результати моніторингу в регіоні на засадах невірному підходу співставлення вартісних показників у часі.

Виявлено ключові проблеми ефективної реалізації стратегічного контролю в Запорізькій області: відсутність в структурі стратегічного управління безпосереднього відділу моніторингу та координації оцінки програм/стратегій розвитку території; відсутність повноцінного моніторингу та контролю за реалізацією показників та ідентифікаторів стратегії; слабка інформаційна система моніторингу реалізації стратегії; використання невірному методичного інструментарію; недостатня взаємодія органів публічного управління та населення, підприємництва і науково-дослідних установ. Визначені проблеми сформували базу для розробки та обґрунтування напрямів оптимізації стратегічного контролю в регіоні.

9. Одним із найважливіших напрямів підвищення ефективності стратегічного контролю в Запорізької області є удосконалення організаційної структури органів публічного управління регіону. Запропоновано: по-перше, на базі Департаменту економічного розвитку і торгівлі ЗОДА створити

спеціалізовані підрозділи – відділ моніторингу та координації оцінки стратегій/програм та спостережний координаційний орган (Комітет моніторингу реалізації стратегічних програм в регіоні), які повинні забезпечити контроль та координацію всього процесу реалізації програм/стратегій та чесно і безперешкодно формувати тактичні та стратегічні оцінки, своєчасно вводити у курс справи вище регіональне керівництво; по-друге, активізувати діяльність Агентства регіонального розвитку як виконавчого органу, що дозволить більш оперативно реагувати на зміни у середовищі, підвищувати якість стратегічного контролю в регіоні. Доведено, що модернізація організаційної структури в регіоні сприятиме ефективній синхронізації зусиль органів публічного управління, громадськості, науки та підприємництва в аспекті удосконалення безпосереднього процесу моніторингу та підвищення відповідальності за неякісне виконання всіх складових елементів контролю.

Обґрунтовано удосконалення організації інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного контролю на засадах створення багаторівневої комплексної системи статистики в регіоні та удосконалення методології організаційно-економічного забезпечення стратегічного контролю. Розроблено алгоритм автоматизованої комплексної системи статистики в регіоні, який передбачає створення стабільного та актуального джерела отримання вихідних стратегічних матеріалів на різних рівнях регіонального управління. Сформовано напрями модернізації методики стратегічного контролю, що дозволяють якісно оцінити стан реалізації стратегії, дати обґрунтовану оцінку, моделювати сценарії розвитку подій в умовах ризику та невизначеності, визначити «стратегічно слабкі місця» стратегії/програми. Доведено, що запропоновані заходи забезпечать стратегічний контроль надійним і актуальним джерелом статистичної інформації та якісним аналітичним інструментарієм тактичного і стратегічного рівнів моніторингу.

Гіпотеза роботи про те, що удосконалення механізму стратегічного контролю суттєво вплине на якісне досягнення цільових індикаторів розвитку і на ефективність реалізації стратегій/програм розвитку територій підтверджена.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Агенція регіонального розвитку Запорізької області / Запорізька обласна державна адміністрація. URL : investment.zoda.gov.ua/uk/pro-arrzo. (дата звернення 18.10.2021).
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / В. Г. Куйбіда ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ : Геопринт, 2009. 615 с.
3. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ : ІАЕН, 1999. 378 с.
4. Асланян Г. Державні цільові програми як бюджетний інструмент інвестування в соціально-економічний розвиток. *Парламент: часопис*. 2005. № 7. С. 2-5.
5. Берданова О., Стратегічне планування місцевого розвитку : практичний посібник ; швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» / О. Берданова, В. Вакуленко. Київ : ТОВ «Софія -А». 2012. 88 с.
6. Білошицька Н. М. Акти стратегічного планування в системі адміністративно-правового регулювання. *Журнал «Право і суспільство», Актуальні питання юриспруденції*. 2020. № 3. С. 248-254.
7. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. Москва : Институт новой экономики, 2007. 1472 с.
8. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М. Азаров (рук. авт. колектива), Ф. Ярошенко, О. Амоша та ін. ; за ред. М. Я. Азарова. Київ : НДФІ, 2004. 364 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ/Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
10. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.

11. Вітвіцький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків : ХЮА, 2004. 178 с.
12. Государственное регулирование рыночной экономики: учебник для вузов. / В. И. Хамзатов. Москва : Экономика, 2000. 735 с.
13. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. Київ : Наукова думка, 2004. 302 с.
14. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С. М. Чистов. Київ : КНЕУ, 2006. 345 с.
15. Економічна енциклопедія / за ред. С. В. Мочерний. Київ : Академія; Тернопіль : Академія народного господарства, 2002. Т.3. 884 с.
16. Звіт про проведення моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та виконання плану заходів з її реалізації на 2018-2020 роки у 2020 році / Міністерство розвитку громад та територій України. URL : <https://www.minregion.gov.ua/napryamkidiyalnosti/>. (дата звернення 18.10.2021).
17. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2011. 47 с.
18. Інституціональне забезпечення публічної влади : конспект лекцій / Л. В. Гонюкова. Київ : НАДУ, 2020. 64 с.
19. Карамишев Д. В. Реалізація цільових програм як форма державного регулювання соціально-економічних процесів. *Держава та регіони. Серія : Економіка та підприємництво*. 2006. № 1. С. 95-100.
20. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, НУБІП, 2007. 186 с.
21. Касяненко Є.В. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування : теоретико-правові засади. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ : Науковий журнал*. 2018. № 3(96). С.138-144.

22. Кирильчук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : ІАЕН, 2007. 232 с.
23. Книга правителя области Шан. Древнекитайская философия. / пер. с кит. Л. Переломова. Москва : Ладомир, 1993. .890 с.
24. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою (Проблеми теорії, організації, методології) / В. О. Шевчук. Київ : Київський державний торговельно-економічний університет, 1999. 370 с.
25. Контроль і ревізія: Підручник для студентів / Ф. Бутинець (кер. авт. колективу), С. Бардаш, Н. Малюга, Н. Петренко ; за заг. ред. проф. Ф. Бутинця. Житомир : ПП «Рута», 2002. 544 с.
26. Контрольно-ревізійна служба – суб'єкт державного фінансового контролю підприємницької діяльності : навч. посібник / М. М. Каленський, І. Б. Стефанюк. Київ : Ін-т регіон. досл. НАН України, 2001. 203 с.
27. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : розпорядження Кабінету Міністрів України N 504-р. від 4 жовтня 2006 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-%D1%80#Text>. (дата звернення 18.10.2021).
28. Концепція державної регіональної політики : затв. Указом Президента України № 341/2001 від 25.05.2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. 983 с.
29. Лазарев А.Н. Современный мировой информационный рынок : проблемы развития. *Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова*. 2008. № 1(19). С. 21-30.
30. Мачуська І. Б. Формування інституту контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування в Київській Русі (IX–XII ст.) : історико-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2012. № 5. С. 177-180.

31. Методологія та організація наукових досліджень. / за ред. І. С. Добронравої (ч. 1), О. В. Руденко (ч. 2). Київ : ВПЦ «Київський університет», 2018. 607 с.
32. Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В. В. Мамонова. Харків : Вид. ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. 196 с.
33. Мілашовсько О. І. Моніторинг спільної стратегії соціально-економічного розвитку областей Карпатського регіону. Науковий журнал «Держава і регіони». 2018. №4. С.112-117. URL : <http://ecobio.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/viewFile/3228/3184>. (дата звернення 18.10.2021).
34. Модели и методы стратегического развития организаций от «видения» к реализации / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева. *Стратегия управления предприятием в высококонкурентных условиях растущей экономики : материалы Междунар. дискус. конф.*, 20 февр. 2006. Киев, 2006. С. 13-21.
35. Моніторинг і оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом? : навч. посіб. / Ю. К. Дукач. Київ: МБФ «Альянс громадського здоров'я», 2018. 177 с.
36. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендшел. Київ : «К.І.С.», 2007. 120 с.
37. Национальный контроль / В. А. Двуреченских. Москва : Издательский дом «Финансовый контроль», 2008. 98 с.
38. Новоселов, А. С., Маршалова, А. С. Институциональная система управления социально-экономическим развитием региона. *Регион : экономика и социология*. 2017. № 2 (94). С. 3–31.
39. Основи методології та організації наукових досліджень. / за ред. А. Є. Конверського. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.
40. Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування : посібник для об'єднаних територіальних громад. Фонд розвитку місцевої демократії. / М. Ольчак. Варшава, 2017. 113 с.

41. Планирование в больших экономических системах / Р. Л. Акофф. Москва : Советское радио, 1972. 224 с.
42. Программно-целевое планирование и управление : учебник. / А. Г. Лобко. Москва : ИНФРА-М, 2002. 428 с.
43. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закони України № 1602- III від 23.03.2000 р. *Відомості ВРУ*. 2000. № 25. ст.195.
44. Про державне стратегічне планування : Проект Закону України від 15.11.2011 р. URL : <http://zakon.nau.ua/doc/7uicN1022.322.0>. (дата звернення 18.10.2021).
45. Про державні цільові програми : Закон України № 1621-15 від 18.03.2004 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>. (дата звернення 15.09.2021).
46. Прогнозування і розробка програм: метод. посібник / В. Ф. Бесєдін та ін.; за ред В. Ф. Бесєдіна. Київ : Науковий світ, 2000. 468 с.
47. Процес розробки стратегії регіонального розвитку: практ. посіб. Проект «Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні», 2010. 106 с.
48. Публічне управління : термінол. слов. / В. Куйбіда (кер. авт. колективу), М. Білинська, О. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
49. Розробка, реалізація та оцінка регіональних цільових програм (на основі канадського досвіду) : навч.-метод. посібник / А. І. Жуковський. Київ : Урожай, 2006. 175 с.
50. Савченко В. Ф. Теоретичні засади регулювання соціально-економічного розвитку держави та регіонів. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2009. № 1(2). С. 23-27.
51. Стан виконання державних цільових програм у 2020 році: презентація / Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. 2021. URL : <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?> (дата звернення: 07.12.2021).

52. Статистична інформація / Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>. (дата звернення 18.10.2021).
53. Столетова І. Г. Удосконалення моніторингу реалізації державної стратегії регіонального розвитку в Україні. *Науковий журнал «Регіональна статистика»*. 2017. № 3. С. 79-83.
54. Стратегічне планування : навч. посіб. / М. Латинін ; за заг. ред. О. Ю. Амосова. Харків : Магістр, 2012. 248 с.
55. Стратегічне планування : навчальний посібник / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко. Львів : ЗУКЦ, 2008. 138 с.
56. Стратегічне планування в управлінні розвитком території : електронний посібник / Р. Л. Брусак. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 173 с.
57. Стратегічне планування місцевого розвитку: навч. посіб. / Н. В. Сментина, А. А. Фіалковська. Київ : ФОП Гуляєва В.М., 2019. 244 с.
58. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезорівні: теорія, методологія, практика : монографія / Н. В. Сментина. Одеса : Атлант, 2015 р. 365 с.
59. Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період 2027 року / Запорізька обласна державна адміністрація. URL : <https://www.zoda.gov.ua/article/1669/strategiya-regionalnogo-rozvitku.html/>. (дата звернення 18.10.2021).
60. Управление муниципальным экономическим развитием / под ред. Г. Ю. Ветрова. Москва : Фонд «Институт экономики города», 2009. 258 с.
61. Управление устойчивым развитием региона : монография / Т. В. Ускова. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. 355 с.
62. Федяй Н. О. Правове поле стратегічного управління регіональним розвитком в Україні. *Економіка і прогнозування : науковий журнал*. 2012. № 4. С. 54-62.
63. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. Москва : Политиздат, 1986. 496 с.

64. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків : ХЮА, 2002. 195 с.

65. Щодо забезпечення дієвості агенцій та фондів регіонального розвитку у реалізації потенціалу розвитку регіонів України : аналітична записка. / М. Кушнір, І. Валюшко. URL : <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/schodo-zabezpechennya-dievosti-agencyu-ta-fondiv-regionalnogo>. (дата звернення 18.10.2021).

66. Ярошенко О. В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні : зарубіжний досвід і Україна. *Економіка та держава : науковий журнал*. 2008. № 3. С. 70-83.

67. Goold M. C., Quinn J. J. Strategic Control: Milestones for Long-term Performance. Quinn. London : Hutchinson, 1990. 456 p.

68. Hofer C., Schendel D. Strategy Formulation: Analytical Concepts. St Paul, MN: West, 1978. 219 p.

69. Horovitz J. H. Strategic control: a New Task for Top Management. Pergamon Press, 1988. P. 53–58.

70. Implanting Strategic Management / I. H. Ansoff. N. Y. : Prentice Hall International, 1984. 818 p.

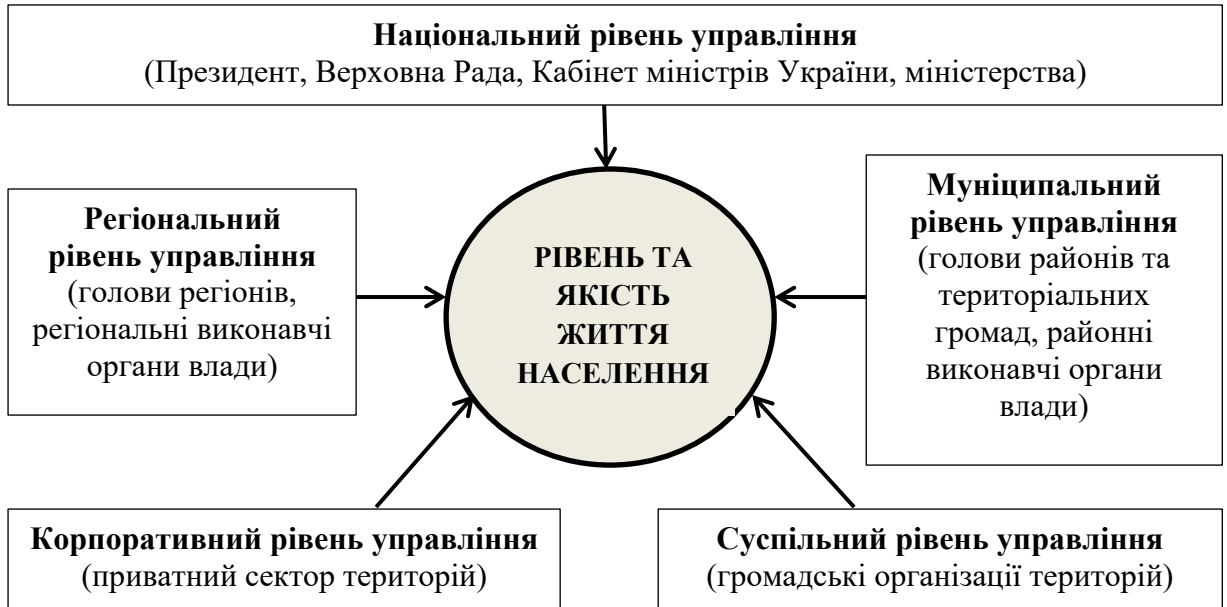
71. Lorange P. I., Morton M. F Strategic Control. West, St Paul, MN, 1986. 392 p.

72. Strategic Planning. Concept and rationale / G. Carron. Q. : UNESCO, 2010. 25 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

Система органів публічного управління територією



Додаток Б

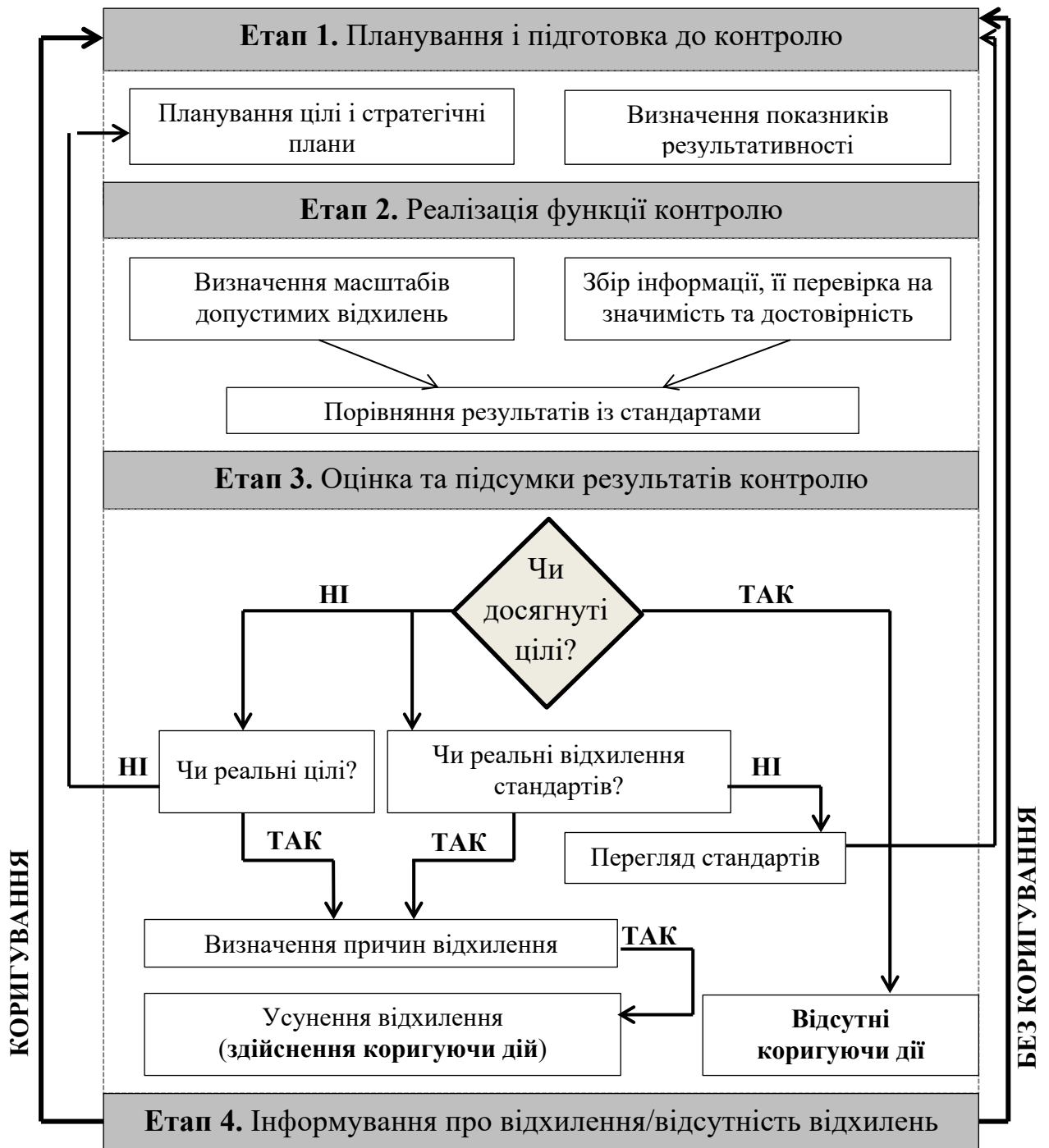
Ієрархічна система контролю в контексті планування та прогнозування соціально-економічного розвитку в Україні [27]

Групи документів за часовою ознакою	Типи документів	Змістова сутність та взаємозв'язок документів
Довгострокові (понад 5 років)	<ul style="list-style-type: none"> - Стратегія економічного та соціального розвитку України; - Державна стратегія регіонального розвитку; - регіональні стратегії розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва, м. Севастополя; - стратегії розвитку галузей економіки (сфер діяльності) 	Визначають напрямки розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки та соціальної сфери
Середньострокові (до 5 років)	<ul style="list-style-type: none"> - Програма діяльності Кабінету Міністрів України; - прогноз економічного та соціального розвитку України; - прогноз економічного та соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та м. Севастополя; - основні напрями бюджетної політики і прогноз показників зведеного та державного бюджетів України; - державні цільові програми; - стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади. 	Розробляються на основі довгострокових документів Визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу з метою досягнення стратегічних цілей
Короткострокові (1 рік)	<ul style="list-style-type: none"> - Основні напрями економічної політики України; - прогноз економічного та соціального розвитку України; - основні засади грошово-кредитної політики на наступний та подальші роки; - основні напрями бюджетної політики; - Державний бюджет України; - план дій Кабінету Міністрів України щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України; - річні плани роботи центральних органів виконавчої влади; - бюджети адміністративно-територіальних одиниць та програм їх соціально-економічного розвитку. 	Розробляються на основі середньострокових документів Визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік
Окремі види	<ul style="list-style-type: none"> - послання Президента України до народу; - щорічні та позачергові послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. 	

Інституційна структура публічного управління територією



Алгоритм стратегічного контролю



Додаток Д

ПЕРЕЛІК

індикаторів, на досягнення прогнозованих значень яких спрямована Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року для Запорізької області та рівень їх досягнення [59, с. 85]

Показник	Стан досягнення індикатора
Валовий регіональний продукт (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу, грн	Досягнуто
Наявний дохід у розрахунку на одну особу, грн	Досягнуто
Середньомісячна заробітна плата (номінальна), грн	Досягнуто
Обсяг прямих іноземних інвестицій у розрахунку на одну особу, дол. США	Досягнуто
Експорт товарів у розрахунку на одну особу, дол. США	Досягнуто
Кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення, од.	Досягнуто
Кількість середніх підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення, од.	Досягнуто
Обсяг реалізованої інноваційної продукції, % загального обсягу реалізованої промислової продукції	Досягнуто
Загальний коефіцієнт вибуття сільського населення (на 1 тис. наявного сільського населення), проміле	Досягнуто
Забезпеченість населення лікарями всіх спеціальностей (на 10 тис. наявного населення на кінець року), лікарів	Досягнуто
Рівень обладнання загальної площі житлового фонду водопроводом у міській місцевості, %	Досягнуто
Рівень обладнання загальної площі житлового фонду водопроводом у сільській місцевості, %	Досягнуто
Рівень смертності на 1 тис. населення, проміле	Має місце протилежна до задекларованої тенденція
Демографічне навантаження на 1 тис. осіб постійного населення віком 16-59 років (міська місцевість), проміле	Має місце протилежна до задекларованої тенденція
Демографічне навантаження на 1 тис. осіб постійного населення віком 16-59 років (сільська місцевість), проміле	Має місце протилежна до задекларованої тенденція
Охоплення дітей дошкільними навчальними закладами (міська місцевість), %	Досягнуто
Питома вага утилізованих відходів, % від загальної кількості утворених відходів	Досягнуто
Рівень безробіття за методологією Міжнародної організації праці, %	Має місце протилежна до задекларованої тенденція
Площа земель природно-заповідного фонду, тис. га	Змін практично не відбулося. Негативна динаміка відсутня
Питома вага площі природно-заповідного фонду до площі області, %	

Додаток Е

Статистичні значення показників, що є індикаторами ефективності діяльності органів публічного управління в аспекті
стратегічного контролю
(на прикладі Запорізької області) [52]

№	Показник	Роки						2020 р. у % до 2015 р.
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	
1	Валовий регіональний продукт (у постійних цінах 2016 р.), млн. грн	104783,8	104956,2	107544,4	103624,3	101744,9	95233,2	90,9
2	Реальні доходи населення (без урахування інфляції), млн. грн	81737	86104	95805	105506,2	117301,8	113494,8	138,9
3	Доходна частина бюджету (без урахування інфляції), млн. грн	12966,8	15874,0	19003,0	19173,9	16939,6	14876,8	114,7
4	Чисельність населення, тис. осіб	1753,6	1739,5	1723,2	1705,8	1687,4	1666,5	95,0
5	Кількість безробітного населення, тис. осіб	80,4	81,4	86,2	80,4	77,5	84,4	105,0
6	Обсяг промислового виробництва (у постійних цінах 2016 р.), млн. грн	106244	102950,4	109333,3	113269,3	108172,2	100492,0	94,6
7	Валова продукція сільського господарства (у постійних цінах 2016 р.), млн. грн.	25635,5	25274,8	24466,3	20952,1	27136,5	23997,9	93,6
8	Розмір капітальних інвестицій (без урахування інфляції), млн. грн	7794	9830,8	12393,2	11243,4	10302,6	10298,1	132,1
9	Оборот роздрібної торгівлі, (у постійних цінах 2016 р.), млн. грн.	22161,5	24596,0	23311,9	23888,1	25361,1	25599,6	115,5
10	Використано паливно-енергетичних ресурсів, тис. т н.е.	2118	2152	2079,6	2144,1	2056,6	2009,7	94,9

Додаток Ж

Динаміка показників для оцінки стратегічного контролю регіональної стратегії Запорізької області

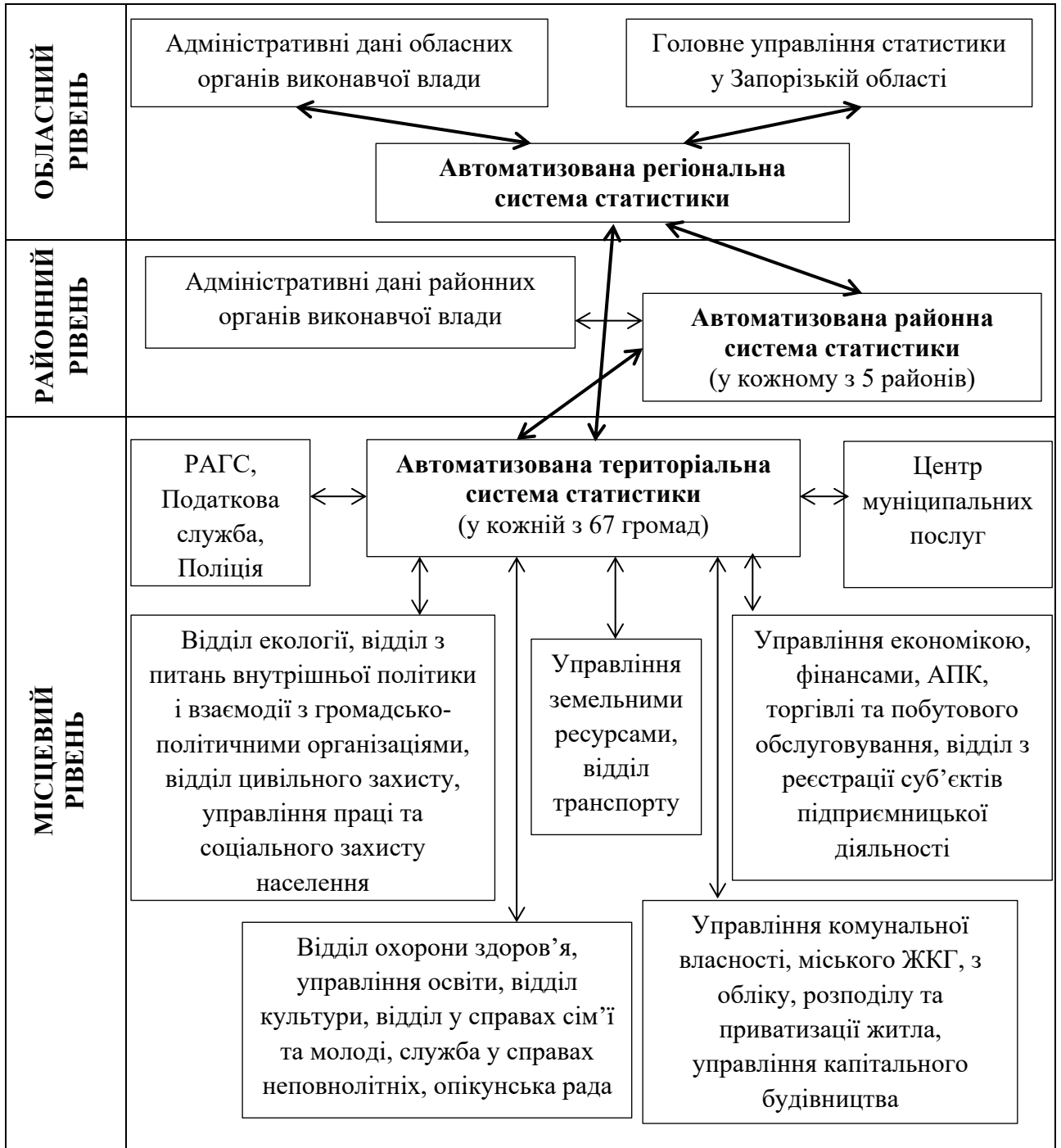
№	Показники	Тактичний рівень										Стратегічний рівень									
		2016р.		2017 р.		2018 р.		2019 р.		2020 р.		2016р.		2017 р.		2018 р.		2019 р.		2020 р.	
		Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг	Тр	Ранг
1	Валовий регіональний продукт	100,2	7	102,5	6	96,4	7	98,2	5	93,6	7	100,2	7	102,6	7	98,9	8	97,1	7	90,9	10
2	Реальні грошові доходи населення	105,3	4	111,3	3	110,1	1	111,2	2	96,8	6	105,3	4	117,2	3	129,1	3	143,5	1	138,9	1
3	Доходна частина бюджету	122,4	2	119,7	2	100,9	5	88,3	10	87,8	9	122,4	2	146,6	2	147,9	1	130,6	3	114,7	4
4	Обсяг роздрібного товарообороту	111,0	3	94,8	10	102,5	4	106,2	3	100,9	2	111,0	3	105,2	5	107,8	4	114,4	4	115,5	3
5	Обсяг промислового виробництва	96,9	10	106,2	4	103,6	2	95,5	8	92,9	8	96,9	10	102,9	6	106,6	5	101,8	6	94,6	8
6	Обсяг виробництва продукції сільського господарства	98,6	9	96,8	8	85,6	10	129,5	1	88,4	10	98,6	9	95,4	10	81,7	10	105,9	5	93,6	9
7	Капітальні інвестиції	126,1	1	126,1	1	90,7	9	91,6	9	99,9	3	126,1	1	159,0	1	144,3	2	132,2	2	132,1	2
8	Чисельність населення	99,2	8	99,1	7	99,0	6	98,9	4	98,8	4	99,2	8	98,3	8	97,3	9	96,2	10	95,0	6
9	Використання ПЕР	101,7	5	96,6	9	103,1	3	95,9	7	97,7	5	101,7	5	98,2	9	101,2	6	97,1	8	94,9	7
10	Чисельність безробітних	101,2	6	105,9	5	93,3	8	96,4	6	108,9	1	101,2	6	107,2	4	100,0	7	96,4	9	105,0	5
R_{відхилення}		0,13		0,21		0,31		0,15		-0,49		0,13		0,22		0,31		0,58		0,03	
R_{інверсія}		0,12		0,14		0,16		0,07		-0,29		0,12		0,16		0,24		0,42		0,02	
R												0,316		0,354		0,406		0,561		0,263	

Додаток 3

Аналіз проблем стратегічного контролю розвитку Запорізької області

Цілі регіонального розвитку згідно нормативного порядку (табл. 3.1)	Фактичний рівень досягнення мети регіонального розвитку (табл. 3.2)	Проблеми стратегічного контролю Стратегії-2020
Збільшення віддачі промислового виробництва	НЕ ДОСЯГНУТО - фактичне співвідношення темпів зростання показників протилежне (90,9 < 94,6)	Зниження віддачі промислового виробництва
Збільшення віддачі с/г виробництва	НЕ ДОСЯГНУТО - фактичне співвідношення темпів зростання показників протилежне (90,9 < 93,6)	Зниження віддачі сільськогосподарського виробництва
Зростання ефективності інвестування	НЕ ДОСЯГНУТО - фактичне співвідношення темпів зростання показників протилежне (90,9 < 132,1)	Зниження ефективності інвестування
Зростання сукупної продуктивності праці	НЕ ДОСЯГНУТО - фактичне співвідношення темпів зростання показників протилежне (90,9 < 95,0)	Зниження сукупної продуктивності праці
Зменшення безробіття	НЕ ДОСЯГНУТО - фактичне співвідношення темпів зростання показників протилежне (95,0 < 105,0)	Збільшення безробіття
Зниження техногенного навантаження на навколишнє середовище	НЕ ДОСЯГНУТО - фактичне співвідношення темпів зростання показників протилежне (94,6 < 94,9)	Підвищення техногенного навантаження на навколишнє середовище
Покращення структури споживання населення	ДОСЯГНУТО (138,9 > 115,5)	—
Збільшення обсягу інвестицій	ДОСЯГНУТО (132,1 > 95,0)	—
Зростання віддачі інвестицій	НЕ ДОСЯГНУТО - фактичне співвідношення темпів зростання показників протилежне (114,7 < 132,1)	Зниження віддачі інвестицій
Зростання ефективності капіталовкладень	НЕ ДОСЯГНУТО - фактичне співвідношення темпів зростання показників протилежне (94,6 < 132,1)	Зниження ефективності капіталовкладень
Соціальна орієнтованість регіонального бюджету	НЕ ДОСЯГНУТО - фактичне співвідношення темпів зростання показників протилежне (114,7 < 115,5)	Слабка соціальна орієнтованість регіонального бюджету

Алгоритм функціонування автоматизованої комплексної системи статистики території



**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Кукіна Наталя Володимирівна, магістрантка 2 курсу магістратури, форма навчання заочна, факультет соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування» освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти kukinanatala81@gmail.com,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Стратегічний контроль у системі публічного управління територіями» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомена;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (студент) Кукіна Н.В.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (науковий керівник) Капріцин І.І.