

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра місцевого самоврядування та регіонального розвитку

**ШИЛЕНКО Валентина Анатоліївна**

**ПРОЦЕДУРА МОНІТОРИНГУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

**Миколаїв – 2021**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність магістерської роботи.** На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України при демократизації управлінських відносин та запровадженні європейських кращих практик управління набуває важливості питання оцінки діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що також в практичному змісті визначає відкритість та прозорість публічно-владної діяльності.

Зазначена тема пов'язана також з необхідністю для органів влади та управлінського персоналу вимірювати реальний стан справ в своїх громадах та регіонах, визначати ефективність програм та ступеню реалізації функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що надає можливість реагувати вчасно та оперативно, приймати управлінські рішення на основі чітких критеріїв та правил, які зрозумілі усім суб'єктам управління, в тому числі територіальній громаді.

В управлінську практику вже запроваджено такий інструмент, як моніторинг, який представляє із себе комплексну роботу з оцінки діяльності органів публічної влади та передбачає більш чітко визначення ефективності або неефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і дозволяє в подальшому визначати ті чинники, які потребують удосконалення, що позначається позитивно в практиці публічного управління.

Достатньо уваги приділяється таким видам моніторингу, як громадський, фінансовий, бюджетний, регіонального розвитку, кадровий, організаційний. Але аналіз наукової літератури довів, що ці види моніторингу розглядаються достатньо фрагментарно і не системно. Тому в ході дослідження було визначено розглянути різноманітні види моніторингу, які існують на теоретичному та практичному рівні, комплексно.

Також аналіз діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, реформи децентралізації зумовили виділення окремого виду моніторингу – діяльності органів місцевого самоврядування, чому було приділено увагу у третьому розділі магістерської роботи.

Аналіз літератури показав, що багато уваги приділено питанням налагодження громадського моніторингу, що звичайно дуже корисно та важливо в практиці публічного управління, водночас значно применшена роль інших видів моніторингу (бюджетний, фінансовий, соціально-економічного розвитку), не висвітлено питання управлінського моніторингу та інших видів моніторингу, які в сукупності дозволяють вирішувати складні питання регіонального розвитку та місцевого самоврядування. Зазначені проблеми обумовили вибір теми та її актуальність.

**Метою магістерської роботи** є комплексне дослідження різноманітних видів моніторингу в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Для досягнення мети були поставлені такі **завдання**:

- визначити основні наукові засади моніторингу в науці публічного управління, взаємозв'язок ефективності управління та моніторингу;
- проаналізувати зарубіжний досвід моніторингу в публічному управлінні;
- дослідити фінансовий та бюджетний моніторинг як складову визначення ефективності політики в сфері фінансового забезпечення місцевого розвитку;
- визначити особливості моніторингу соціально-економічного розвитку регіону;
- проаналізувати роль громадського моніторингу в управлінні ні місцевому рівні;
- дослідити особливості моніторингу управлінського персоналу як інноваційного механізму підвищення ефективності управлінської діяльності;
- визначити роль моніторингу місцевого самоврядування. проаналізувати проблеми ефективності реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів.

**Об'єкт дослідження:** види моніторингу в публічному управлінні та їх роль в підвищенні ефективності.

**Предмет дослідження:** процедура моніторингу в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Практичне значення полягає в тому, що визначено та обґрунтовано підходи щодо удосконалення різноманітних видів моніторингу в діяльності органів публічної влади та висновки, до яких ми прийшли в результаті роботи, можна використовувати в навчальному процесі при підготовці магістрів та бакалаврів з публічного управління та адміністрування.

**Методи дослідження** обрані з урахуванням специфіки об'єкту та предмету дослідження. Методологічна база дослідження ґрунтується на таких методах, як системний аналіз (було використано в процесі вивчення різних видів моніторингу та їх важливості при оцінці діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування), метод порівняння (використано при дослідженні зарубіжного досвіду та можливостей його адаптації в Україні), метод аналізу та синтезу (надав можливість вивчати фінансовий та економічний моніторинг), метод моделювання (на його основі визначено засади громадського моніторингу, інноваційних видів моніторингу, моніторингу управління персоналом), метод контент-аналізу (вивчено ряд документів та чинних нормативно-правових актів, на яких ґрунтуються визначені в дослідженні види моніторингу).

Методологічна основа дослідження ґрунтується на принципах, методах та засобах наукового пізнання, які використовуються в науці публічного управління та адміністрування, що забезпечує достовірність мети та висновків роботи. Комплексне використання зазначених методів дозволяє розглядати питання процедури моніторингу в практиці публічного управління цілісно, системно, послідовно та узгоджено.

Інформаційну базу дослідження складають законодавчі, нормативні акти України, наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, статистичні

джерела, інформація міністерств, Миколаївської обласної державної адміністрації та органів місцевого самоврядування області тощо.

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, її загальний обсяг складає 78 сторінок. У роботі вміщено 1 таблиця, 3 рисунки. Список використаної літератури містить 94 джерела.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

*У вступі* обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

*У першому розділі «Наукові дослідження моніторингу в публічному управлінні»* увага зосереджена на визначенні основних наукових засад моніторингу в науці публічного управління, взаємозв'язку ефективності управління та моніторингу; проаналізовано зарубіжний досвід моніторингу в публічному управлінні.

Порівняння визначень моніторингу дозволяє зробити висновки, що моніторинг має інформативний характер і пов'язаний з інформатизацією суспільного життя, він представляє собою певний процес, на основі чого можна чітко та об'єктивно визначати ефективність чи неефективність будь-якої програми соціально-економічного розвитку регіону та діяльності органу державної влади або місцевого самоврядування, його відсутність позначається негативно на оцінці діяльності органів публічної влади

Таким чином, ефективність в державному управлінні є здатністю органів публічного управління забезпечувати потреби суспільства на основі урахування обмеженості усіх наявних ресурсів. Однак особливості публічного управління полягають у тому, що результативність та ефективність можна виміряти, але достатньо специфічно, зарубіжний досвід засвідчує можливості запровадження моніторингу в різноманітних сферах публічного управління.

Важливе місце в досягненні ефективності публічного управління посідає моніторинг, потенціал якого не повною мірою використовується в практиці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Світовий досвід свідчить, що при здійсненні контролю необхідно дотримуватися принципу систематичності, регулярності щодо його проведення. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. Постійний контроль надає можливість краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, знаходити резерви чи попереджувати небажані наслідки

У другому розділі *«Фінансовий та економічний моніторинг в системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування»* досліджено та визначено засади фінансового та бюджетного моніторингу, а

також моніторингу соціально-економічного розвитку регіону як найбільш популярних видів моніторингу в системі публічного управління. Фінансовий моніторинг представляє із себе комплекс заходів, які використовуються суб'єктами фінансового моніторингу з метою запобігання та протидії корупції і стосуються проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу.

Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є:

- банки, страховики, страхові (перестрахові) брокери, кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи;
- платіжні організації, учасники чи члени платіжних систем;
- професійні учасники організованих товарних ринків;
- професійні учасники ринків капіталу, крім осіб, які провадять діяльність з організації торгівлі фінансовими інструментами та ін..

Бюджетний моніторинг – це процес збору та аналізу даних про видатки та показники виконання бюджетної програми, що досягаються в ході її реалізації. Бюджетний моніторинг є одним з механізмів бюджетної підзвітності та зниження рівня корупції при формуванні та розподілі бюджету. Бюджетний моніторинг можуть здійснювати уповноважені державні органи та недержавні організації (НГО, аналітичні дослідні центри)

Також існує моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів, що фактично ґрунтується на моніторингу програм соціально-економічного розвитку регіону і розподіляється на моніторинг соціально-економічного розвитку міст та моніторинг соціально-економічного розвитку районів області. Під соціально-економічним моніторингом розуміють «оцінку, прогноз, систему спостереження й аналізу економічної і соціальної обстановки, що склалася на території, а також постановка рекомендацій із прийняття раціональних управлінських рішень»

***У третьому розділі «Особливі види моніторингу в системі публічного управління»*** проаналізовано громадський моніторинг, моніторинг в управлінні персоналом та моніторинг в місцевому самоврядуванні.

Структура громадського моніторингу стосується його цілей – наявність суб'єкта і об'єкта моніторингу та суб'єкт-об'єктні відносини між ними.

Існують різні підходи до розгляду сутності й основних параметрів громадського моніторингу, але при всіх розбіжностях, спільним для них є те, що громадський моніторинг визначається як діяльність, де основним суб'єктом є інститути громадянського суспільства, активні громадяни, представники інших держав, наділені відповідними повноваженнями

Під інститутами громадянського суспільства розуміють громадські організації, професійні й творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, діяльність яких регулюється законодавством України, політичні партії, які не представлені у Верховній Раді України.

Об'єкт громадського моніторингу – процеси та явища суспільно-політичної сфери, що є значущими для суб'єкта проведення моніторингу.

Так, наприклад, об'єктом громадського моніторингу державної влади є її органи, їх діяльність та дії або бездіяльність державних службовців, а предметом є рівень ефективності та результативності державно-управлінської діяльності органів державної влади, і політичні заяви їх керівників, і офіційні документи та інформація про їх виконання, статистичні звіти, публікації в ЗМІ, результати незалежних досліджень (аналітиків, соціологів, експертів) тощо.

Моніторинг та оцінка діяльності голів місцевих держадміністрацій проводиться шляхом розрахунків значень показників, темпів їх приросту, визначення рейтингової оцінки (ранжування) регіонів, загальної рейтингової оцінки в цілому та проведення аналізу динаміки затверджених показників, а також проведення оцінки в кожному регіоні окремо без застосування міжрегіонального порівняння.

У зв'язку із завершенням процесу об'єднання громад, Україні потрібно рухатися у напрямку консолідації децентралізаційного процесу та загалом системи місцевого самоврядування. Вимірювання ефективності – це ключ до якісної та сучасної системи місцевого самоврядування [46, с.122]. Органи місцевого самоврядування зможуть побачити, де вони працюють добре, а де потрібне покращення. Вони також зможуть легше визначатися із пріоритетами – на чому повинні сконцентруватися місцеві ресурси

## **ВИСНОВКИ**

Виконання визначених завдань магістерської роботи досягти мети роботи щодо комплексного дослідження різноманітних видів моніторингу в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та зробити наступні висновки і рекомендації.

1. Визначено основні наукові засади моніторингу в публічному управлінні, взаємозв'язок ефективності управління та моніторингу. Моніторинг реалізується у формі процесу, оскільки має постійний характер, він є складовим елементом оціночної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Як процес, моніторинг складається із збору та аналізу інформації, для його запровадження необхідно розробляти критерії та показники, що повинно відображатися в усіх стратегічних документах або управлінській діяльності, яка підлягає моніторингу. Такий метод дозволяє відстежувати зміни, які відбуваються внаслідок реалізації програми і визначати ефективність публічного управління. Ефективність стосується двох видів оцінок: економічних та соціальних, що зумовлює формування різних видів моніторингу в публічному управлінні та вимагає їх збільшення.

2. Аналіз зарубіжного досвіду доводить, що існують достатньо різноманітні форми моніторингу: на усіх рівнях управління, починаючи від центрального і звершуючи муніципальним. Водночас, в більшості видів моніторингу основними суб'єктами, що здійснюють оцінку діяльності органів державної влади, є чітко визначені інституції. Проводячи паралель із вітчизняним досвідом, слід сказати, що в Україні моніторинг здійснюють

державні інституції, а також різноманітні експертні центри, що в цілому можна оцінити позитивно.

3. Досліджено фінансовий та бюджетний моніторинг як складові елементи визначення ефективності політики в сфері фінансового забезпечення місцевого розвитку. Фінансовий моніторинг стосується усіх громадян країни і ґрунтується на комплексі заходів, які використовують визначені державою суб'єкти фінансового моніторингу. Він використовується для підвищення ефективності в сфері запобігання та протидії корупції в країні та розподіляється на державний фінансовий моніторинг та первинний фінансовий моніторинг. Основним суб'єктом є Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, на яку покладається державне регулювання і нагляд у сфері запобігання і протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Також цей вид моніторингу пов'язаний з валютною лібералізацією, що вимагало дослідження даних з питань порушення валютного регулювання операцій клієнтів банків. Бюджетний моніторинг достатньо розвинений на сьогодні вид моніторингу, оскільки він стосується оцінки розподілу місцевого та державного бюджетів, виконання бюджетних програм, їх ефективності, є методом фінансової звітності та відповідальності. На основі бюджетного моніторингу визначається можливість продовження фінансування програми або її припинення. Його здійснюють як органи державної влади та місцевого самоврядування, так й незалежні інституції та громадський сектор.

4. Визначено особливості моніторингу соціально-економічного розвитку регіону. Моніторинг соціально-економічного розвитку регіону ґрунтується на поєднанні деяких інших видів моніторингу, в тому числі й бюджетному. Такий моніторинг поділяється на моніторинг розвитку міста та ОТГ та моніторинг розвитку області в цілому. Соціально-економічний моніторинг визначають як оцінку або прогноз за змінами в економічній та соціальній сферах, які характеризують певну територію, та який ґрунтується на таких показниках, як демографічні показники, трудовий потенціал, наявні ресурси, система виробництва та галузей в регіоні, інфраструктура, науково-інноваційний та інвестиційний потенціал, наявний бюджет.

5. Проаналізовано роль громадського моніторингу в управлінні на місцевому рівні, який визначають як засіб реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні суспільними справами, а також налагодження зворотного зв'язку з органами публічного управління. Головною метою громадського моніторингу є отримання об'єктивної інформації щодо діяльності органів публічної влади з питань формування та реалізації державної політики з різних питань соціально-економічного життя, громадський моніторинг позначається певною конфліктністю, оскільки більшість органів публічної влади ще перебувають у так званому закритому стані відносин із громадським сектором.

6. Досліджено особливості моніторингу управлінського персоналу як інноваційного механізму підвищення ефективності управлінської

діяльності. Моніторинг в сфері управління персоналом також зазнає трансформації. Одним із сучасних моніторингів є оцінка діяльності голів обласних державних адміністрацій, яка реалізується у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 35 про затвердження Порядку реалізації експериментального проекту щодо проведення щокварталу моніторингу та оцінки ефективності діяльності голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Цей вид моніторингу проводиться на основі показників, темпів та динаміки економічного приросту, рейтингової оцінки регіонів, а також дозволяє проводити оцінку в кожному регіоні без застосування міжрегіонального порівняння.

Також запроваджено нові правила моніторингу якості підвищення кваліфікації державних службовців у відповідності до наказу Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Положення про проведення моніторингу якості підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 27 липня 2020 року № 132-20. Такий вид моніторингу стосується підвищення кваліфікації та освітніх послуг на основі відповідності фактичних результатів освітньої діяльності провайдерів її заявленим цілям.

7. Визначено роль моніторингу місцевого самоврядування. Моніторинг розвитку ОТГ є також достатньо актуальним видом моніторингу, оскільки передбачає визначення спроможності громад і ґрунтується на таких показниках, як: демографічні показники, можливість створення опорної школи, індекс податкоспроможності, доля місцевих бюджетів у загальних фінансових показниках, територія громади тощо. Це питання є дуже важливим для залучення фінансових ресурсів до ОТГ, передачі повноважень та їх розвитку в цілому. Основні проблеми на даному етапі стосуються того, що не вироблено критеріїв в таких сферах управління, як освіта, медицина, організаційні питання управління. Моніторинг для органів місцевого самоврядування потребує корегування та вирішення таких питань, як контроль діяльності голів ОТГ, депутатів місцевих рад, розвиток громади та план реалізації стратегій розвитку ОТГ. Він повинен бути доповнений реальними критеріями та показниками.

## **АНОТАЦІЯ**

Магістерська робота присвячена актуальній темі моніторингової діяльності як засіб оцінки ефективності та результативності публічного управління та органів державної влади та місцевого самоврядування. В дослідженні визначено основні наукові засади моніторингу в науці публічного управління, взаємозв'язок ефективності управління та моніторингу; проаналізовано зарубіжний досвід моніторингу в публічному управлінні; досліджено фінансовий та бюджетний моніторинг як складові



визначення ефективності політики в сфері фінансового забезпечення місцевого розвитку; визначено особливості моніторингу соціально-економічного розвитку регіону; проаналізовано роль громадського моніторингу в управлінні на місцевому рівні; досліджено особливості моніторингу управлінського персоналу як інноваційного механізму підвищення ефективності управлінської діяльності; визначено роль моніторингу місцевого самоврядування; проаналізовано проблеми ефективності реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів

**Ключові слова:** публічне управління, оцінка, моніторинг, контроль, ефективність, результативність, органи публічної влади.

## ANNOTATION

The master's thesis is devoted to the topical issue of monitoring activities as a means of assessing the effectiveness and efficiency of public administration and public authorities and local governments. The study identifies the basic scientific principles of monitoring in the science of public administration, the relationship between management effectiveness and monitoring; foreign experience of monitoring in public administration is analyzed; financial and budgetary monitoring as components of determining the effectiveness of policy in the field of financial support of local development; the peculiarities of monitoring the socio-economic development of the region are determined; the role of public monitoring in governance at the local level is analyzed; the peculiarities of management personnel monitoring as an innovative mechanism for improving the efficiency of management activities are studied; the role of monitoring local self-government is determined; the problems of efficiency of realization of programs of social and economic development of regions are analyzed

**Key words:** public administration, evaluation, monitoring, control, efficiency, effectiveness, public authorities.