

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Соколан Ганна Вікторівна

**СИСТЕМА МОНІТОРИНГУ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 074 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**магістерської роботи на здобуття кваліфікації магістра**

Миколаїв – 2019

Магістерська робота є рукопис

Робота виконана в Інституті державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Науковий керівник:** Кандидат педагогічних наук, доцент **Костєва Тетяна Богданівна**, Інститут державного управління Чорноморський національний університет імені Петра Могили

**Рецензент:** кандидат політичних наук, доцент **Дерега Віра Володимирівна**, Інститут державного управління Чорноморський національний університет імені Петра Могили

**Актуальність дослідження.** Складність, багатоаспектність і взаємозалежність управлінських проблем, в період ринкових відносин, потребують нових ідей і підходів, що розвивають перспективи пошуку інновацій управлінської діяльності. Так, виникає потреба у створенні об'єктивної системи статистики, аналізу, оцінки, що дасть змогу своєчасно і повною мірою оцінювати ефективність соціальних подій, прийняття управлінських рішень тощо. Саме таким підходом є впровадження системи моніторингу в органах місцевого самоврядування.

Недостатнє вивчення таких питань та актуальність їх вирішення для забезпечення ефективного управління органами місцевого самоврядування зумовили вибір теми магістерської роботи та структуру досліджень.

**Мета дослідження:** визначити основні показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та обґрунтувати необхідність запровадження постійно діючої системи моніторингу для ефективного управління та стабільності установ.

**Завдання дослідження:**

- розглянути теоретико-методичні засади моніторингу ефективності органів влади;
- проаналізувати законодавчо-нормативну базу щодо моніторингу ефективності діяльності органів влади;
- визначити порядок кошторисного планування;
- визначити особливості застосування програмно-цільового методу;
- розглянути можливість щодо удосконалення існуючих показників ефективності та перспектив запровадження постійного моніторингу.

**Об'єкт дослідження:** система моніторингу ефективності діяльності органів влади.

**Предмет дослідження:** процес визначення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Дане дослідження базується на використанні комплексу загальнонаукових (аналіз і синтез, збір, обробка та аналіз матеріалів з даної тематики, метод узагальнення) і спеціального методу (системно-аналітичного). Так, для аналізу законодавчих актів та нормативних документів використовувався системно-аналітичний метод.

Сукупність цих та інших методів і прийомів дала змогу забезпечити всебічність вивчення проблеми та достовірність висновків. Загалом в роботі широко використовується комплексний підхід до методології дослідження, коли методи, які застосовуються, доповнюють один одного.

**Наукова новизна** магістерської дослідження:

- вперше теоретично обґрунтовано необхідність перегляду результативних показників, які використовуються при виконанні оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування при програмно-цільовому методі;

- уточнено зміст понять «моніторинг» та «ефективність» як теоретичної основи дослідження.

**Практичне значення** полягає в тому, що основні положення й висновки магістерської роботи можуть бути використані для поглиблення знань з теми «Системи моніторингу ефективності діяльності органів місцевого самоврядування».

**Апробація дослідження** здійснена на круглому-столі «Від цілісності до ефективності місцевих бюджетів Миколаївщини», який відбувся 14 листопада 2018 року в бізнес-центрі «Олександрівський»; громадських слуханнях на тему «Питання прозорості та ефективності бюджетного процесу у м. Миколаєві за 2017-2019 роки», які відбулися 26 січня 2019 року у сесійній залі Миколаївської міської ради; Соколан Г. Система моніторингу ефективності діяльності органів місцевого самоврядування / Г.Соколан // Могилянські читання – 2018 : Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні : глобальний, національний та регіональний аспекти : зб. Тез доп. XXI Всеукр. Наук.-метод. Конф. : Публічне управління в Україні в умовах

децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів. [м.Миколаїв, 12-17 листоп. 2018 р.] / - Миколаїв :Вид-во ЧНУ ім.Петра Могили, 2018.

**Структура роботи.** Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг магістерської роботи становить 92 сторінки, з них основний текст 83 сторінки. Список використаних джерел складається з 63 найменування.

### **Основний зміст роботи.**

У вступі обґрунтовано актуальність теми магістерської роботи, формулюються мета, завдання, предмет, об'єкт та методи дослідження, визначається наукова новизна, практичне значення отриманих результатів, ступінь апробації результатів дослідження.

У першому розділі - «Теоретико-методичні засади системи моніторингу ефективності органів влади» - ми уточнили зміст понять «моніторинг» та «ефективність».

Дійшли висновку, що моніторинг є багатоцільовою інформаційною системою. Від звичайного спостереження відрізняється активним та цільовим спрямуванням, будується заздалегідь продуманим алгоритмом, ведеться систематично і має точно визначене завдання. Для ефективного його впровадження та здійснення необхідно врахувати основні принципи його проведення, визначити мету та сформулювати завдання, врахувати концептуальні засади та механізми його здійснення.

У зазначеному контексті також було розглянута ефективність управління. Головними критеріями оцінки ефективності були визначені економічний, соціальний, екологічний та організаційні ефекти.

Проведений теоретичний аналіз дав змогу виділити основні теоретико-методологічні підходи, що зв'язують ефективність з певними факторами, а саме: концепцію лідерства, веберовської раціональної бюрократії, теорію життєвих циклів; концепцію професіоналізму,

економічний підхід, екологічний підхід, підхід заснований на концепції управління якістю.

При розгляді ефективності управління було акцентовано увагу, що цей показник неможливо виміряти. Обміру підлягає тільки економічна ефективність, у зв'язку з чим існує нагальна потреба стосовно розробки та запровадження окремих індикаторів, що дасть змогу об'єктивно оцінити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування.

Особлива увага була приділена розгляду досвіду розвинених країн, які використовують певні системи оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади і самоврядування.

Міжнародний досвід організації контролю з боку громадськості свідчить про варіативність форм та механізмів публічного контролю, що зумовлено різними факторами, зокрема формою правління, формою державного устрою, формою політичного режиму, моделлю місцевого самоврядування країни тощо. Тому при розробці законодавчого акту та запозиченні досвіду вищезазначених країн в рамках реалізації публічного контролю в Україні слід враховувати вітчизняну специфіку задля того, щоб результат і нормотворення, і правозастосування в зазначеній сфері суспільних відносин був максимально ефективним. Крім того, слід враховувати основні орієнтири та рекомендації міжнародних організацій щодо організації контрольно-наглядової діяльності у сфері місцевого самоврядування.

У другому розділі - «Аналіз системи моніторингу ефективності діяльності органів місцевого самоврядування» - розглянута діюча законодавча та нормативно-правова база дала підстави стверджувати про необхідність врегулювання такого поняття як моніторинг ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки низка документів лише частково регулює моніторинг на загальнодержавному та обласному рівнях.

Проведений аналіз дав змогу встановити, що програмно-цільовий метод навпаки, достатньо точно регламентується українським законодавством. Але, не дивлячись на це, ПЦМ потребує коригування запропонованих результативних показників і наробки практичного досвіду з метою удосконалення ефективного та збалансованого використання бюджетних коштів.

Крім того, було розглянуте та проаналізоване кошторисне планування, яке складається з визначеного переліку фінансових документів встановлених форм (кошториси, плани асигнувань та ін.) і є документальною базою для проведення оцінки ефективності при використанні програмно-цільового методу.

Під час виконаного аналізу дійшли висновку, що в більшості випадків аналіз виконується з економічної точки зору на підставі аналізу кошторисів. Проте оцінка ефективності, яка виконується відповідно до впровадженого програмно-цільового методу, є недосконалою і не забезпечує надання повної та достовірної інформації. У зв'язку з цим існує нагальна потреба стосовно розробки певних методик, орієнтованих не на широке коло, а на конкретну бюджетну програму.

Третій розділ – «Шляхи вдосконалення системи моніторингу ефективності діяльності органів місцевого самоврядування» - присвячений розгляду можливих варіантів удосконалення існуючих показників та впровадженню нових форм і методів моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування та можливим перспективам у разі запровадження постійного моніторингу.

Під час розгляду можливих варіантів удосконалення, дістала обґрунтування необхідність розвитку системи моніторингу одночасно в двох напрямках: у державному та громадському. Було запропоновано державний розвиток спрямувати на подальше удосконалення законодавчо-нормативної бази, розробку цільових методик та індикаторів. Щодо розвитку

громадського моніторингу, увагу треба зосереджувати на соціальній точці зору.

Особлива увага була приділена необхідності систематичного та періодичного проведення моніторингу. Крім того, було зроблено акцент, на необхідності розробки системи індикаторів щодо визначення ефективності для кожної галузі і напрямку діяльності окремо, при цьому, індикатори, повинні оцінювати діяльність органів влади як кількісно так і якісно.

Визнані актуальними можливість запозичення досвіду з приватної сфери та розвиток і впровадження інтерактивних ресурсів.

Крім того, визначено, що впровадження моніторингу на постійній основі, повинно здійснюватися з урахуванням зворотнього зв'язку для правильного визначення пріоритетів діяльності, визначення та вирішення найгостріших проблемних питань розвитку сфери (галузі) чи регіону. Важлива роль в цьому відведена громадському моніторингу.

Було з'ясовано, що постійний моніторинг дасть можливість наблизити діяльність влади до розуміння потреб громади, зробить процес відкритим та прозорим, мінімізує можливість зловживання владою, надасть об'єктивний погляд на діяльність органів місцевого самоврядування, відслідкувати роботу влади за напрямками, цікавими громаді.

### **Висновки:**

1. Моніторинг - це багатоцільова інформаційна система постійного спостереження за будь-яким процесом щодо виявлення його відповідності бажаному результату чи первинним пропозиціям. Основними елементами моніторингу є спостереження, аналіз, прогноз, оцінювання, розробка рекомендацій, визначення напрямів корегування заходів із виконання програми (проекту).

Ефективність - це результат, що відповідає витратам на його досягнення. Серед критеріїв ефективності розрізняють економічний ефект, соціальний ефект, екологічний ефект та організаційний ефект.



При всій різноманітності критеріїв ефективності й методів їхньої оцінки існують обов'язкові етапи, що є ключовими складовими будь-якої методики оцінки ефективності організаційних систем: постановка завдання, побудова математичної моделі, пошук методу розв'язання, перевірка й корегування.

У дослідженнях ефективності державного управління розрізняють: підхід, заснований на концепції лідерства; підхід щодо розвитку теорії веберовської раціональної бюрократії; підхід до ефективності діяльності, пов'язаний з теорією життєвих циклів; підхід в рамках концепції професіоналізму; економічний підхід; екологічний підхід; підхід заснований на концепції управління якістю.

Ефективність діяльності органів державної влади визначається не тільки величиною економічного ефекту, але і насамперед соціально-політичними результатами діяльності органів влади.

2. Ставши на шлях розвитку та контролю, Україна має змогу спиратися на досвід інших країн щодо впровадження моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування.

Найбільш вдало та завершено програмно-цільовий метод бюджетування було впроваджено у Великобританії, Нідерландах, Австралії та Новій Зеландії. Однак, саме багаторічний досвід та різні підходи до впровадження ПЦМ у США надають більше інформації для розуміння його переваг та недоліків.

Проте досвід, запозичений у інших країн, повинен бути адаптований під сьогоденну українську реальність.

3. В Україні немає закону, що стосується моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування.

У світовій практиці моніторинг і оцінювання звичайно регулюються законами про стратегічне планування.

На законодавчому рівні лише врегульована оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування шляхом впровадження програмно-цільового методу.

Законодавчою підставою для запровадження ПЦМ як на державному, так і місцевому рівнях є стаття 20 Бюджетного кодексу України «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі».

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі - це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Відповідно до ПЦМ у вітчизняній практиці використовують чотири групи результативних показників, а саме: показники витрат, показники продукту, показники ефективності та показники якості.

Програмно-цільовий метод - це один із головних і найдієвіших методів управління державними коштами в середньостроковій перспективі, який спрямований на розробку бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат.

4. Оцінка ефективності при застосуванні ПЦМ здійснюється в результаті аналізу виконання кошторисів.

Кошторис бюджетної установи - це основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Кошторис бюджетної установи складається із загального та спеціального фондів.

У бюджетній практиці використовуються чотири види кошторисів: індивідуальні, загальні, кошториси витрат на централізовані заходи і зведені галузеві кошториси.

Уточнені проекти кошторисів та складені проекти планів асигнувань повинні відповідати певним лімітним довідкам та в подальшому використовуються для планування і аналізу роботи державної установи .

5. Програмно-цільовий метод поєднує балансовий, нормативний та метод екстраполяції. Але його основною перевагою є те, що ПЦМ додає елементи встановлення взаємозв'язку витраченого ресурсу та досягнутого соціально-економічного результату.

Кожен новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінки результативності бюджетної програми після закінчення бюджетного періоду. Тому для оцінки результативності бюджетної програми важливо правильно спланувати систему показників її виконання.

На сьогоднішній день перелік бюджетних програм достатньо великий і визначається галузевою спрямованістю діючого органу місцевого самоврядування.

Не дивлячись на те що, використання програмно-цільового методу є обов'язковим у бюджетних установах, практичне його застосування потребує значної методологічної підтримки та доопрацювання.

6. Існує дуже широке поле розвитку у напрямку удосконалення існуючих показників ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та впровадження нових форм і методів моніторингу для покращення добробуту населення шляхом тісної та плідної співпраці різних структур. Для цього перед усім необхідно використовувати досвід з приватної сфери та займатися розвитком і впровадженням інтерактивних ресурсів. Робити це потрібно на постійній і системній основі.

Існує два напрямки розвитку моніторингу: державний та громадський.

Державний стосується удосконалення законодавчо-нормативної бази, розробки методичних рекомендацій та спеціальних індикаторів. Громадський моніторинг полягає у вивченні громадської думки.

Запровадження громадського моніторингу дасть змогу: мінімізувати зловживань владою; надати об'єктивного погляду на діяльність влади та

уникнути однобокого суб'єктивного підходу; наблизити владу до розуміння потреб громади; відслідковувати роботу влади за цілями та критеріями, цікавими громадськості.

7. Урахування основних результатів проведеного дослідження дає змогу запропонувати для вдосконалення системи моніторингу ефективності діяльності органів місцевого самоврядування:

– уточнення кількісних та якісних показників при застосуванні програмно-цільового методу;

– розробки індикаторів та формулювання завдань з урахуванням ключових сфер застосування;

– комплексної оцінки якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування з урахуванням практик бізнес сектору та громадського моніторингу.

## АНОТАЦІЯ

У даній роботі розглядаються питання моніторингу та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, аналізуються окремі аспекти досвіду розвинених зарубіжних країн у зазначеній сфері та практика вітчизняного застосування. На цій основі пропонуються варіанти удосконалення існуючих показників та впровадження нових форм і методів моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування та розглянуті можливі перспективи у разі запровадження постійного моніторингу.

*Ключові слова:* моніторинг, ефективність, програмно-цільовий метод, кошторисне планування, технології оцінювання.

The questions of monitoring and efficiency of activity of organs of local self-government are examined in this work, the separate aspects of experience of the developed foreign countries in the field of marked and practical worker of home application are analyzed. On this basis the variants of improvement of existent indexes and introduction of new forms and methods of monitoring of activity of organs of local self-government and considered possible prospects are offered in case of input of the permanent monitoring.

*Key words:* monitoring, efficiency, programmatic-having a special purpose method, estimate planning, evaluation technologies.