

**Експертний висновок
про систему моніторингу та оцінки Концепції реформування місцевого
самоврядування та територіальної організації влади в Україні**

Експертний висновок підготовлено в рамках проекту Української асоціації оцінювання (УАО) «Посилення децентралізації в Україні» за фінансової підтримки Національного фонду на підтримку демократії (NED), США.

Висновки даного експертного висновку можуть не збігатися з позицією УАО і NED, або з думкою посадових осіб цих організацій.

Подібні експертизи здійснені для стратегій (програм) центральних, регіональних (обласних) і місцевих органів влади.

Експерт не ставив за мету надати органам влади рекомендації щодо вирішення виявлених проблем. Такі рекомендації будуть запропоновані після узагальнення результатів усіх експертиз, передбачених проектом.

Автор експертного висновку – Пильгун Лариса Вікторівна, голова Правління Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів (УАО), член Правління Експертної групи «Сова». E-mail: pylgunlv@gmail.com.

Мета даного експертного висновку – оцінити здатність системи моніторингу та оцінки Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні впливати на управлінські рішення щодо діяльності на забезпечення мети, завдань та очікуваних результатів Концепції.

В експертному висновку терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання¹.

Питання, на які відповідає автор експертного висновку:

1. Чи існує система індикаторів моніторингу та оцінки Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?
2. Чи є індикатори коректними?
3. Чи є повною система індикаторів?
4. Яким чином оцінюється виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?
5. Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?
6. Чи передбачає Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Концепції?

Перелік питань експертизи містить питання №№ 5-6, оскільки автор експертного висновку виходить з наступного припущення: відкритість результатів моніторингу та оцінки Концепції для широкого загалу, участь представників громадянського суспільства у моніторингу та оцінюванні підвищують ефективність моніторингу та оцінювання як цієї Концепції, так і будь-яких програмних документів органів влади.

Для експертизи використана інформація з відкритих джерел.

Об'єкт експертизи: система моніторингу і оцінки (всі розділи Концепції, цей документ не містить додатків).

Основні досліджувані документи: розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»²; розпорядження Кабінету міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого

¹ Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

² Розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»// <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

самоврядування та територіальної організації влади в Україні»³; Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2017. PDF-презентація. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України⁴; Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 8 грудня 2017. PDF-презентація. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України⁵.

Методи експертизи:

1. Пошук системи індикаторів моніторингу Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.
2. Аналіз індикаторів Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.
3. Оцінка наявності та реалістичності практичного застосування механізмів громадської участі в моніторингу і оцінюванні Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Питання: Чи існує система індикаторів моніторингу та оцінки Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не містять індикаторів/показників реалізації Концепції. У той же час PDF-презентація «Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2017» Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України структурована за основними індикаторами (збережена нумерація оригіналу):

1. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад.
2. Рейтинг областей щодо формування ОТГ.
3. Інститут старост в об'єднаних територіальних громадах.
4. Співробітництво територіальних громад.
 - 5.1. Результати фінансової децентралізації. Зростання місцевих бюджетів (2014 - 2017).
 - 5.2. Результати фінансової децентралізації. Виконання власних доходів місцевих бюджетів.
 - 5.3. Результати фінансової децентралізації. Виконання власних доходів місцевих бюджетів. Темпи зростання.
 - 5.4. Результати фінансової децентралізації. Видатки місцевих бюджетів.
 - 5.5. Результати фінансової децентралізації. Залишки коштів місцевих бюджетів. Кошти на депозитах.
- 6.1. Державна фінансова підтримка. Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури.
- 6.2. Державна фінансова підтримка. Стан розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій.

³ Розпорядження Кабінету міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»// <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80/paran80#n80>.

⁴ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2017// http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_10_ua.

⁵ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 8 грудня 2017. PDF-презентація. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України// http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_12_ua#main-info.

- 6.3. Державна фінансова підтримка. Стан розподілу субвенцій на інфраструктуру ОТГ за проектами.
- 6.4. Державна фінансова підтримка. Стан розподілу коштів ДФРР за проектами станом на 10.10.2017.
- 7.1. Децентралізація в сфері освіти. Створення опорних шкіл у областях, в тому числі в ОТГ.
- 7.2. Децентралізація в сфері освіти. Загальноосвітні навчальні заклади.
8. Децентралізація в сфері охорони здоров'я. Формування госпітальних округів в областях.
9. Децентралізація в сфері архітектурно-будівельного контролю. Передача повноважень територіальним громадам.
10. Мінекономрозвитку: децентралізація в сфері надання адміністративних послуг.

Індикатор № 10 наданий не Мінрегіоном, а Мінекономіки, про що говорить його назва.

Наповнення індикаторів даними здійснюється щомісячно.

Таким чином, система індикаторів процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування існує. Її використовує Мінрегіон, щомісячно розраховуючи значення індикаторів на основі офіційної статистики, власних даних і даних інших міністерств.

Питання: Чи дозволяють індикатори виміряти динаміку Концепції?

Більшість використаних індикаторів містять у собі ще декілька індикаторів. Наприклад, індикатор 1 «Динаміка формування об'єднаних територіальних громад», про що говорить презентація «Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2017», містить наступні незалежні індикатори:

1. Кількість об'єднаних територіальних громад.
2. Кількість територіальних громад, які утворили об'єднані територіальні громади.
3. Кількість жителів в об'єднаних територіальних громадах.
4. Середня кількість територіальних громад, які об'єдналися в одній ОТГ.
5. Середня чисельність населення в одній ОТГ.

Індикатор 5.1 «Результати фінансової децентралізації. Зростання місцевих бюджетів (2014 року - 2017)» містить незалежні індикатори:

1. Власні доходи місцевих бюджетів.
2. Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України.

Індикатор 2 «Рейтинг областей щодо формування ОТГ» не характеризує динаміку реформи місцевого самоуправління і територіальної організації влади і не може бути індикатором виконання Концепції.

Таким чином, не усі індикатори дозволяють оцінити динаміку виконання завдань Концепції, оскільки: 1. Деякі індикатори містять інші незалежні індикатори. 2. Рейтинг областей щодо формування ОТГ не характеризує динаміку реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади і тому не може розглядатися у якості індикатора.

Питання: Чи є повною система індикаторів?

Усі використані Мінрегіоном індикатори базуються на офіційній статистиці. Індикатори, які б передбачали зворотній зв'язок з населенням (опитування), не використовуються. Це не дозволяє оцінити вплив діяльності по реалізації Концепції, а саме – зміни громадської думки. Серед цілей Концепції є наступна: «задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території». Очевидно, що оцінити досягнення даної цілі неможливо без використання «зворотного зв'язку».

У системі індикаторів Мінрегіону немає індикаторів, які б характеризували динаміку передачі повноважень громадам. Можливо, облік вже реалізованих і переданих під час реформи повноважень не ведеться. Таким чином, неможливо оцінити міру вирішення

завдання Концепції «Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади».

Індикатор 10 «Мінекономрозвитку: децентралізація в сфері надання адміністративних послуг» містить лише інформацію про динаміку створення центрів надання адміністративних послуг, але не містить інформацію саме про і адміністративні послуги. Очевидно, що інформації для оцінювання міри вирішення завдання «Забезпечення доступності та якості публічних послуг» недостатньо.

Індикатори, використані Мінрегіоном, періодично доповнюються. Так, у системі індикаторів моніторингу станом на 8 грудня 2017 року є додатковий індикатор 1 «Об'єднання громад в межах районів». Також додатковий індикатор 11 «Децентралізація в сфері соціальної політики». Додаткові індикатори з'явилися у грудні 2017 року. Вони дають додаткову інформацію, проте не впливають на якість моніторингу.

Таким чином, система індикаторів не є повною. Відсутність деяких важливих індикаторів суттєво погіршує якість оцінювання реалізації Концепції.

Питання: Яким чином оцінюється виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?

Текст Концепції не містить розділу «Моніторинг і оцінка», також він не містить якихось згадувань про процедуру оцінювання виконання Концепції. У відкритому доступі є окремі документи органів державної влади, які містять оцінку реалізації Концепції. Таких документів небагато, серед них необхідно виділити наступний: «Про реформу: Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні»⁶. Проте дана оцінка не охоплює усі аспекти реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, вона є фрагментарною і недостатньою. Вказаний документ констатує факти і містить плани на майбутнє, але не містить рекомендацій щодо змін процесу та імплементації Концепції.

Звіти Кабінету міністрів України торкаються деяких питань реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, проте ці звіти не є оцінкою, оскільки містять лише інформацію про виконання планів, але не містять рекомендацій щодо діяльності. Так, не містить рекомендацій «Звіт про хід і результати виконання програми діяльності Кабінету міністрів України у 2015 році».⁷

Розділ «Створення умов для формування спроможних територіальних громад» Звіту про хід та виконання Програми діяльності Уряду у 2016 році⁸ містить аналіз цільового показника «Об'єднано понад сім відсотків загальної кількості місцевих рад базового рівня» - «До складу утворених 2016 року 207 об'єднаних територіальних громад увійшло 946 місцевих рад, що становить понад дев'ять відсотків загальної кількості місцевих рад базового рівня». Також цей розділ містить загальний план подальшої діяльності: «Утворення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, здатної забезпечити доступність та належну якість адміністративних та публічних послуг, що надаються цим органом. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень». У той же час, рекомендації щодо діяльності у сфері створення умов для формування спроможних територіальних громад відсутні. Даний звіт не можна розглядати у якості оцінки виконання Концепції реформування місцевого самоуправління і територіальної організації влади.

⁶ Про реформу: Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні // <http://decentralization.gov.ua/about>.

⁷ Звіт про хід і результати виконання програми діяльності Кабінету міністрів України у 2015 році// <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/248801311>.

⁸ Звіт про хід та виконання Програми діяльності Уряду у 2016 році// <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/zvit-pro-hid-ta-vikonannya-programi-diyalnosti-uryadu-u-2016-roci>.

Оцінку реформ з децентралізації започаткували представники громадянського суспільства, наприклад, експерти громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ». Вони підготували брошуру «Реформи під мікроскопом – 2015». Це видання містить досягнення та проблеми децентралізації у 2015 році⁹. Даний розділ містить рекомендації щодо діяльності на реалізацію Концепції. Необхідно зазначити, що дана оцінка не є систематичною, вона була здійснена лише за підсумками 2015 року.

Таким чином, виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в даний час не оцінюється.

Питання: Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Оскільки оцінювання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не здійснюється, то результатів оцінювання у відкритому доступі, відповідно, немає.

Питання: Чи передбачає Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Концепції

Текст Концепції не містить ніяких згадувань про принципи, процедури, учасників оцінювання виконання завдань Концепції. Ця ж проблема характерна для багатьох стратегічних документів центральних органів виконавчої влади України. Законодавство України не містить вимог про обов'язкову наявність розділу «Моніторинг і оцінка» в документах стратегічного планування (станом на грудень 2017 року).

Таким чином, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не передбачає механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Концепції.

Голова Української асоціації оцінювання

Л.В. Пильгун

22.12.2017

⁹ Реформи під мікроскопом – 2015//<http://decentralization.gov.ua/news/1453>.