

**Результати дослідження**  
**«Моніторинг і оцінювання діяльності органів влади України»**  
**(за результатами проекту Української Асоціації Оцінювання**  
**«Посилення децентралізації в Україні», грант Національного фонду**  
**підтримки демократії: лютий 2017 – січень 2018 рр.)**

Зміст:

1. Нормативна база і методика МіО для органів влади України.
2. Системи МіО у загальнодержавних стратегіях і програмах.
3. Системи МіО у регіональних (обласних) стратегіях розвитку.
4. Системи МіО у стратегіях розвитку громад.
5. Пілотне оцінювання адміністративних послуг в Україні.
6. Висновки та рекомендації.

**1. Нормативна база і методика МіО для органів влади України**

В Україні поки немає закону, який би комплексно регламентував моніторинг і оцінювання у сфері публічного управління. Так, станом на грудень 2017 року ще не прийнятий Закон України «Про державне стратегічне планування». Спроби прийняти такий закон робилися двічі – у 2009 і 2011 роках. У світовій практиці моніторинг і оцінювання звичайно регулюються саме законами про стратегічне планування.

Прийнятий у 2004 році Закон України «Про державні цільові програми» не містить згадок про моніторинг і оцінку. Стаття 13 «Контроль за виконанням державної цільової програми» визначила наступне: «Контроль за виконанням державної цільової програми здійснюється з метою: забезпечення виконання заходів та завдань програми в установлені строки; досягнення передбачених цільових показників програми; забезпечення використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів за призначенням». Таким чином, цей Закон передбачає лише контроль за виконанням державних цільових програм, але не їх моніторинг і оцінку.

Прийнятий у 2015 році Закон України «Про засади державної регіональної політики» запровадив поняття моніторингу і оцінки: «моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики – періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями». Таке розуміння МіО є дуже вузьким і не відповідає сучасним можливостям МіО.

Розділ V Закону «Моніторинг реалізації державної регіональної політики» визначив, що «Перелік індикаторів визначається методикою проведення моніторингу реалізації державної регіональної політики, що затверджується

Кабінетом Міністрів України», а також «Порядок проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації визначається Кабінетом Міністрів України».

Порядок та методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015р. №856. Член Правління УАО М. Савва проаналізував порядок і методику проведення моніторингу і оцінки (експертний висновок від 31.03.2017 року додається) та зробив наступні висновки:

Наявна система моніторингу і оцінювання державної регіональної політики дає можливість: порівняти темпи економічного розвитку областей України і міста Києва. Таке порівняння об'єктивно активізує змагання областей і Києва за покращання показників;

- визначити напрямок змін економіки України в цілому.

Система моніторингу і оцінювання державної регіональної політики підготовлена достатньо компетентно. Вона (у щорічному варіанті) є комплексною і дозволяє оцінювати всі значимі для регіону і країни зміни. Це надзвичайно важливо для системи моніторингу регіональної політики. Регіональна політика – надзвичайно широке поняття, і далеко не кожна спроба її моніторингу і оцінювання в силу цього виявляється вдалою. В той же час, ідеальні системи моніторингу і оцінювання не створюються з першої спроби, оскільки обов'язково вимагають коригування за висновками практичного використання. Діюча система може розглядатися у якості пілотного проекту, який має бути суттєво удосконалений за підсумками практичного застосування. Система показників МіО не є досконалою і не використовує всі можливості для адекватної оцінки результативності державної регіональної політики.

Система МіО результативності регіональної політики в Україні здатна оцінювати створені нові матеріальні цінності. Однак, ця система не здатна оцінювати нові нематеріальні цінності (наприклад, установки суспільної свідомості).

Порядком та Методикою не передбачено участь громадян та об'єднання громадян в моніторингу результативності державної регіональної політики. Порядок передбачає участь громадських об'єднань в оцінці результативності реалізації державної регіональної політики. У відкритому доступі відсутня інформація про факти участі громадських об'єднань (в оцінці Міністерства регіонального розвитку) в результативності реалізації державної регіональної політики.

Об'єкт регулювання не дає можливостей отримати матеріальну вигоду конкретним посадовим особам. Однак, зловживання можуть статися. Така можливість визначена головним чином недостатньо чіткою і детальною

регламентацією діяльності Мінрегіону щодо забезпечення участі громадськості в оцінці результативності реалізації державної регіональної політики.

Порядок та Методика не в повній мірі відповідають прийнятим в Європейському Союзі правилам і процедурам моніторингу та оцінки.

Існують обмеження діючої системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. Результати моніторингу і оцінювання регіональної політики України в нинішньому вигляді не можуть:

- представити партнерам України переконливі докази необхідності подальшої підтримки нашої країни. Так, у 2015 р. біля 22 % мешканців ЄС думали, що українці хочуть лише грошей, а тому стануть тягарем для ЄС<sup>1</sup>; дати владі України уявлення про вплив регіональної політики на соціальне самопочуття населення. Результати моніторингу не дозволяють прогнозувати соціальні наслідки державної регіональної політики;

- представляти органам влади областей і Києва повні, деталізовані і своєчасні рекомендації;

- порівняти у динаміці розвитку Україну і країни ЄС за важливими для ЄС показниками стратегії «Європа 2020»;

- виявляти широке коло можливих аспектів впливу децентралізації на регіональний розвиток;

- дати підстави для аналізу конкурентоздатності областей України і міста Києва на зовнішньому ринку (різні показники моніторингу і оцінювання регіональної політики і GCI).

Проект Закону України «Про державне стратегічне планування» був розміщений на сайті Мінекономіки 5.12.2017 р. для обговорення. Законопроект визначає правові та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, встановлює загальний порядок розроблення, затвердження і виконання документів державного стратегічного планування, а також повноваження учасників цих процесів. Надзвичайно важливо, що законопроект містить норми щодо моніторингу і оцінювання державного стратегічного планування, зокрема визначення моніторингу та оцінки. Законопроект містить низку недоліків:

неповне і неточне формулювання, наприклад, визначення такого моніторингу як моніторинг документів. Виходячи з мети законопроекту, можливий та необхідний: 1) моніторинг розроблення документів; 2) моніторинг затвердження документів; 3) моніторинг виконання документів державного стратегічного планування. Усе це є моніторингом діяльності; відсутні норми щодо обов'язкової наявності розділу моніторингу і оцінювання в структурі документів стратегічного планування (ст. 11, 12); відсутні норми щодо обов'язкової участі представників громадянського суспільства (членів громадських рад при органах виконавчої влади) в процесі оцінювання.

---

<sup>1</sup> What Do the Europeans Think about Ukraine? Full Opinion Poll Results. 14.07.2015. <http://iwp.org.ua/eng/public/1570.html>

Представники Української Асоціації Оцінювання на прохання Мінекономіки підготували експертний висновок щодо цього законопроекту і направили його 20.12.2017 р. (додається). УАО пропонує усунути названі вище недоліки, а саме: змінити визначення моніторингу; змінити визначення оцінки; зробити обов'язковим розділ, присвячений моніторингу і оцінці, для стратегічного плану центрального органу виконавчої влади; зробити обов'язковим розділ, присвячений моніторингу і оцінці, для стратегії розвитку окремої галузі (сфери)/загальнодержавній програмі; розділити моніторинг і оцінку як види діяльності; залучити до оцінювання представників громадянського суспільства в особі членів громадських рад при органах виконавчої влади.

Таким чином, в Україні є законодавча база і методика лише для моніторингу і оцінки державної регіональної політики. Діючі нормативні документи у сфері МіО державної регіональної політики недосконалі і не дозволяють вирішувати усі актуальні завдання оцінювання реформ. У той же час, моніторинг і оцінка виконання державних програм в Україні стають усе більш важливими. Формальна неопублічна оцінка виконання державних програм руйнують довіру до діяльності влади як з боку громадянського суспільства України, так і з боку зарубіжних партнерів.

У найближчий час необхідно створювати в Україні законодавчу базу для моніторингу і оцінювання діяльності органів державної влади, наприклад, в Законі «Про державне стратегічне планування».

## **2. Системи МіО у загальнодержавних стратегіях і програмах**

Під час реалізації проекту «Посилення децентралізації в Україні» були підготовлені і оприлюднені експертні висновки систем МіО декількох вітчизняних загальнодержавних стратегій і програм. Стратегії/програми для експертизи були відібрані таким чином, щоб оцінити документи, які з'явилися у різний час. Таким чином, здійснена експертиза наступних документів (експертні висновки додаються):

- Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» (автор експертизи – М. Савва).
- Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки (автор експертизи – Л. Пильгун).
- Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки (автор експертизи – Л. Пильгун).
- Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки (автор експертизи – Л. Пильгун).
- Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (автор експертизи – Л. Пильгун).

- Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року (автор експертизи – Л. Пильгун).

Експертиза системи МіО стратегії/програми здійснювалася за наступними критеріями:

1. Спроможність індикаторів визначати динаміку виконання стратегії/програми.

2. Повнота системи індикаторів: чи передбачені індикатори для усіх завдань стратегії/програми.

3. Відкритість результатів МіО: чи передбачене оприлюднення результатів оцінки.

4. Відкритість процесу МіО: чи передбачена участь представників громадянського суспільства в МіО державних і муніципальних програм.

5. Обов'язковість відповідних змін у стратегії/програмі за результатами МіО: чи передбачені у системі МіО механізми змін діяльності за результатами оцінювання.

Під час експертизи індикатори вивчалися на відповідність наступним мінімальним вимогам:

- чи дозволяють вони виміряти або обрахувати результати діяльності;
- чи однаково розуміються індикатори різними людьми в різний час; чи вимірює індикатор лише один параметр;
- чи не вимагає вимірювання індикатора зайвих витрат<sup>2</sup>.

Системи МіО загальнодержавних стратегій і програм мають декілька спільних недоліків:

1. Не усі індикатори можуть використовуватися для вимірювання динаміки:

1.1. Індикатори містять інші самостійні індикатори. Наприклад, індикатор № 1 Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні «Динаміка формування об'єднаних територіальних громад» з презентації Мінрегіону «Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2017», містить наступні незалежні індикатори: «кількість об'єднаних територіальних громад; кількість територіальних громад, які утворили об'єднані територіальні громади; кількість жителів в об'єднаних територіальних громадах; середня кількість територіальних громад, які об'єдналися в одну об'єднану територіальну громаду (ОТГ); середня чисельність населення в одній ОТГ».

1.2. Певні індикатори не дозволяють вимірювати динаміку. Наприклад, індикатор № 2 Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні «Рейтинг областей щодо формування

<sup>2</sup> Планирование работы в местном сообществе: от идеи к действиям. Программа «Лидерство в местных сообществах». 4-6 декабря 2015. Минск. 2015. С. 11 – 12.  
[http://oecb.by/wp-content/uploads/2016/06/Manual-2nd-session\\_full.pdf](http://oecb.by/wp-content/uploads/2016/06/Manual-2nd-session_full.pdf)

ОТГ» не характеризує динаміку реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади і не може бути індикатором виконання Концепції.

1.3. Зміст певних індикаторів не зрозумілий та не має сенсу. Наприклад, усі показники виконання завдань/індикатори Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року не містить певних одиниць вимірювання, хоча відповідний стовпчик біля показників виконання завдань передбачений. Відповідно зміст деяких показників неможливо зрозуміти. Наприклад, «кількість інформаційної продукції»: у 2016 році – 1, 2017 – 1, 2018 – 1, 2019 – 1, 2020 – 1. Виникає логічне запитання: Про що мова? Що є одиницею інформаційної продукції? Це один інформаційний матеріал? Один екземпляр друкованої продукції? Текст Програми і додатків до неї не дає відповіді на ці питання.

1.4. Деякі індикатори сформульовані таким чином, що можуть мати двояке значення і не відповідають критерію «однаково розуміється і вимірюється різними людьми в різний час». Наприклад, показник № 12 Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» «за результатами опитування рівень довіри експертного середовища (адвокати, юристи) до суду становитиме 70 відсотків». Категорія «експертне середовище» є неконкретною. Результати опитування експертів будуть значно відрізнятися в залежності від вибору конкретних експертів.

1.5. Деякі індикатори сформульовані таким чином, що не відповідають назвам цих індикаторів. Індикатор Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки «кількість молоді, залученої до заходів, спрямованих на національно-патріотичне виховання та підвищення рівня громадянської свідомості молоді» вимірюється у відсотках. Підсумковий плановий показник за 5 років виконання програми – 50,27 %. Це значення отримали шляхом додавання планових значень за роками: 2016 – 3,91 %, 2017 – 11,08 %, 2018 – 11,43 %, 2019 – 11,77 %, 2020 – 12,08 %. У той же час, є очевидним наступне: людина може брати участь у заходах Програми у різні роки, відповідно, ця людина має бути «порахована» декілька разів. У результаті, навіть у випадку успішного досягнення підсумкового планового показника 50,27 % фактичний процент молодих людей, які взяли участь у заходах, буде меншою. Фактично, даний індикатор враховує не кількість молодих людей, які взяли участь у заходах, а кількість відвідувань заходів.

1.6. Відсутні індикатори, спрямовані на вимірювання соціального впливу стратегій/програм. Наприклад, серед цілей Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є наступна: «задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території». Індикатори, спрямовані на вимірювання досягнень даної цілі, відсутні. Це не дозволяє оцінити важливий аспект впливу діяльності по реалізації Концепції, а саме – зміни громадської свідомості.

1.7. Відсутні індикатори, які базуються на результатах опитувань громадської думки. Наприклад, усі індикатори, які використовуються Мінрегіоном, для Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні базуються на офіційній статистиці. Індикатори, що базуються на «зворотному зв'язку» з населенням (опитування громадської думки), не використовуються.

2. Переліки індикаторів, як правило, є неповними. Для низки завдань і очікуваних результатів програм індикаторів не існує. Наприклад, відсутні індикатори для такого якісного очікуваного результату Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки, як «впровадити новий фінансово-інвестиційний механізм державної підтримки, спрямований на забезпечення максимальної ефективності використання державних коштів; побудувати службове житло для тих категорій громадян, що мають право на користування таким житлом; створити умови для стабільної роботи підприємств будівельної галузі, збереження робочих місць».

3. У розділах, присвячених МіО, відсутні вимоги щодо обов'язкового оприлюднення результатів оцінювання.

4. Розділи, присвячені МіО, не передбачають участі представників громадянського суспільства у моніторингу і оцінюванні стратегій/програм, або ж передбачають участь лише у моніторингу, але не в оцінюванні.

5. У розділах, присвячених МіО, не враховують можливість змін у діяльності на виконання програм за результатами оцінювання.

6. Визначення цілей у стратегіях/програмах неконкретні. Відповідно, під подібні цілі неможливо створити адекватні індикатори. Наприклад, система показників оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» дозволяє оцінити прогрес України в економічній, соціальній і культурній сферах. У той же час, оцінити за цими показниками досягнення мети Стратегії «впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі» неможливо в силу низької визначеності формулювання мети. По-перше, мета складається з двох різних компонентів, які не дублюють один одного – «європейські стандарти життя» і «провідні позиції в світі». По-друге, якщо перший компонент можна оцінити, оскільки Європейський Союз активно впроваджує загальні для всіх країн Союзу стандарти, то другий оцінити неможливо. Він є, радше, мотивуючою словесною формулою, ніж досяжною метою.

Деякі загальнодержавні стратегії не містять систем МіО. Наприклад, Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки: система індикаторів та критеріїв для моніторингу та оцінки Національної стратегії відсутня.

Таким чином, системи МіО загальнодержавних стратегій і програм не забезпечують ефективний моніторинг і оцінку виконання цих документів. Відповідно, немає підстав для внесення необхідних змін щодо діяльності на виконання стратегій/програм.

### **3. Системи МіО у регіональних (обласних) стратегіях розвитку**

Під час реалізації проекту «Посилення децентралізації в Україні» регіональні експерти проекту здійснили експертизи розділів МіО 24 стратегій розвитку областей і міст Києва. Експертизи були здійснені за єдиною методикою.

Стратегії розвитку областей, як правило, у розділі «Впровадження та моніторинг реалізації стратегії» містить підрозділ «Моніторинг реалізації стратегії». Методика моніторингу цих підрозділів має декілька спільних недоліків:

1. Не визначена періодичність узагальнення інформації під час моніторингу: один раз на три місяці, шість місяців, рік тощо.

2. Методика моніторингу не містить рекомендацій щодо узагальнення інформації. Немає вимог щодо формату кінцевого документу: це має бути доповідь, звіт, аналітична записка тощо.

3. Моніторинг не передбачає оприлюднення результатів моніторингу: публікація у засобах масової інформації, розміщення на офіційному сайті органу влади. Відповідно, ці результати часто лишаються недоступними для громадянського суспільства.

4. Не передбачений незалежний моніторинг виконання стратегій розвитку.

5. Не передбачена участь у моніторингу, який здійснюється представниками влади, експертами, ініціативними групами, громадськими організаціями, а також громадськими радами при органах влади.

Недоліки методики моніторингу дають можливість представникам влади формулювати результати моніторингу під свої потреби і завдання.

Експертиза стратегій розвитку областей і Києва дозволила виявити декілька недоліків систем індикаторів цих стратегій:

1. Відсутність уніфікації. Перелік індикаторів знаходиться у додатку до стратегії розвитку області (Донецька область). Інколи індикатори знаходяться у параграфах, де мова йде про оперативні цілі (Житомирська область). Це ускладнює порівняння стратегій різних областей.

2. Відсутність індикаторів динаміки факторів, які сприяють корупції або спричиняють корупцію.

3. Відсутність індикаторів змін у ставленні населення до діяльності органів влади області.

4. Відсутність в індикаторах для вимірювання економічних змін



соціальної складової даного процесу. Наприклад (Одеська область): «1. Забезпечення конкуренто-спроможності місцевої економіки: 1) Валовий регіональний продукт (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу; 2) Наявний дохід у розрахунку на одну особу; 3) Обсяг прямих іноземних інвестицій у розрахунку на одну особу; 4) Експорт товарів у розрахунку на одну особу; 5) Кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення; 6) Обсяг реалізованої інноваційної продукції до загального обсягу реалізованої промислової продукції; 7) Енергоємність виробництва і відпуску котельнями 1 Гкал теплової енергії в регіонах». Такий підхід має суттєвий недолік: а) підхід не відображає ставлення суспільства на виконання стратегії розвитку; б) підхід не відображає соціальні зміни, які відбуваються в рамках виконання стратегії; в) підхід не дозволяє оцінити і продемонструвати соціальний вплив реформ.

5. Відсутність індивідуальних (унікальних) індикаторів для кожної обласної стратегії. Як правило, індикатори дублюються з Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Наприклад (Одеська область): «Індикативні показники» (2012, 2016 та 2020 роки) передбачені лише для 22 індикаторів, які є в Державній стратегії регіонального розвитку. 10 унікальних обласних індикаторів, які не дублюються з Державної стратегії регіонального розвитку, не мають планових показників. Серед таких унікальних обласних індикаторів—«кількість громадських об'єднань, у тому числі асоціацій та інших партнерів, що беруть участь у консультаціях під час підготовки стратегії регіонального розвитку». Проте незрозуміло, скільки має бути таких громадських об'єднань в Одеській області по завершенню реалізації обласної Стратегії. У деяких обласних стратегіях розвитку подібних індикаторів (таких, що не можна виміряти) – більшість. Так, у Стратегії розвитку Житомирської області – 62 індикатора. З них узгоджено з Державною стратегією регіонального розвитку – 22 індикатора, а 40 індикаторів не мають планових показників.

6. Неможливість надати певним індикаторам якогось значення. Наприклад (Київська область): «Створення сприятливих умов для регулювання ведення бізнесу. Підтримка розвитку інноваційних технологій. Запровадження освітніх програм з урахуванням потреб високотехнологічного бізнесу... Розвиток малих та інших міст, у тому числі районного значення. Підвищення соціальної справедливості. Ефективне використання потенціалу територіальної спеціалізації в економічному розвитку».

7. Індикатори містять інші самостійні однопорядкові індикатори. Наприклад (Житомирська область): «кількість та обсяг спеціальних навчальних програм у сфері здорового способу життя» – два в одному; «кількість суб'єктів малого і середнього підприємництва, які впроваджують інноваційні розробки, енерго- та ресурсозберігаючі, екологічно чисті технології» – чотири в одному; «показники загальної та дитячої смертності, захворюваності за основними класами хвороб» – невизначена кількість в одному.

8. Індикатори містять інші самостійні різнопорядкові індикатори. Наприклад (Житомирська область): «кількість і якість переробки твердих побутових відходів». Кількість і якість вимірюються по-різному, ці параметри не можуть поєднуватися в один індикатор.

9. Використання для обласних стратегій розвитку індикаторів лише з Державної стратегії регіонального розвитку. Наприклад (Донецька область): «...обов'язковою умовою забезпечення моніторингу реалізації Стратегії є застосування системи індикаторів, які використовуються для визначення результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року». Такий підхід не дозволяє відстежити розвиток області за унікальними для неї напрямками.

Певні недоліки МіО обласних стратегій є похідними від відсутності логічних зв'язків між метою, завданнями, очікуваними результатами, розділами тощо. Так, наприклад:

1. Визначення очікуваних результатів відображають не результати, а процес. Наприклад (Запорізька область): «Оперативна ціль 2.1. Стимулювання залучення інвестицій. Очікувані результати: розвиток машинобудівного комплексу області і суміжних галузей промисловості; розвиток інфраструктури регіону; модернізація виробничих потужностей промислових підприємств, створення нових виробництв; збільшення обсягів перевезень пасажирів та вантажів; підвищення рівня безпеки та якості послуг з перевезення пасажирів; покращення фінансового стану транспортних та дорожніх підприємств; збільшення потоків прямих іноземних інвестицій в економіку регіону; забезпечення населення доступним житлом».

2. Визначення мети відображає не результат, а процес. Наприклад (Івано-Франківська область): «Операційна ціль 1.1: Стимулювання залучення інвестицій. Операційна ціль 1.2: Стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу». Очевидно, що стимулювання – це процес, а мета має визначати кінцевий результат діяльності.

3. Для визначення мети використовуються неконкретні поняття. Наприклад (Івано-Франківська область): «Операційна ціль 1.3. Забезпечення енергоефективності». Енергоефективність розуміється по-різному. У Законі України «Про енергозбереження» енергоефективність трактується як синонім енергозбереження. Офіційний сайт Київенерго пропонує наступне визначення: «Енергоефективність – це сфера знань, яка знаходиться на перетині інженерії, економіки, юриспруденції і соціології»<sup>3</sup>.

4. Стратегічна мета розвитку містить велику кількість різних компонентів. Наприклад (Волинська область): «Стратегічною метою регіонального розвитку області на період до 2020 року є створення умов для збалансованого, спрямованого на підвищення якості життя та добробуту населення, розвитку, зростання конкурентоспроможності економіки області, впровадження

<sup>3</sup>Что такое энергоэффективность? Київенерго [https://kyivenergo.ua/ru/shco\\_take\\_energoeffektivnist](https://kyivenergo.ua/ru/shco_take_energoeffektivnist).

інноваційно-інвестиційної моделі сталого розвитку, упровадження сучасних технологій, комплексного економічного і соціального розвитку міст, районів, селищ і сіл області та розвитку громадянського суспільства». Таке змішування мети із завданнями та пріоритетами діяльності тягне за собою низку проблем. Насамперед не можна створити індикатори та виміряти їх (в стратегії Волинської області це розвиток громадянського суспільства). Таку мету, завдання і пріоритети неможливо відобразити в операційних цілях, завданнях і заходах.

Моніторинг і оцінювання обласних стратегій розвитку здійснюється на підставі документів центральних органів влади. Якість системи МіО обласної стратегії розвитку, як правило, не дозволяє ефективно керувати виконанням цих документів.

#### **4. Системи МіО у стратегіях розвитку громад**

Під час реалізації проекту «Посилення децентралізації в Україні» регіональними експертами проекту за єдиною методикою були здійснені експертизи розділів, присвячених МіО, 24 стратегій/програм/планів розвитку (далі-документах) муніципального (місцевого) рівня. Регіональні експерти обрали для дослідження по 1 стратегії міста чи громади/об'єднаній територіальній громади з кожної області України. В окремих випадках здійснювалася експертиза проектів муніципальних стратегій.

Для муніципальних документів характерні усі недоліки, які були вище згадані у прикладах з обласних стратегій розвитку.

Необхідно виділити недоліки систем МіО, які зустрічаються головним чином у документах муніципального рівня:

1. Неприпустимі/неграмотні/помилкові визначення. Наприклад (Великогаївська сільська об'єднана територіальна громада Тернопільської області): «Буде вирішена основна проблема громади – очистки стічних вод від установ, організацій та жителів громади, що призведе до підвищення інвестиційного потенціалу...».

2. Планові кількісні показники, які протирічать здоровому глузду та вимагають пояснення. Наприклад (Великокучурівська ОТГ Чернівецької області): «110% жителів громади підписало угоди про вивезення ТПВ з домашніх господарств».

3. Абсурдні формулювання, які, ймовірно, стали результатом копіювання тексту з іншої стратегії. Наприклад (Великогаївська ОТГ Тернопільській області): «Моніторинг зовнішнього середовища розвитку громади базується на аналізі основних показників, що характеризують ситуацію в державі в цілому та в Житомирській області, які є стратегічно важливими для громади».

4. Відсутність типових підходів до формулювання стратегічних цілей прописані очікувані результати, в інших вони відсутні або вони сформульовані

невизначено. Наприклад, Стратегія розвитку міста Добропілля на період до 2020 року.

5. Відсутність типових підходів до формулювання типових компонентів одного документу. Наприклад, певні стратегічні цілі мають очікувані результати, інші стратегічні цілі позбавлені очікуваних результатів, або вони сформульовані невизначено. Прикладом таких розбіжностей є Стратегія розвитку міста Добропілля на період до 2020 року.

6. Використання запозичених з іншої мови термінології, зокрема польської. Так, використання терміну іноземного походження (терміну) «евалюація» (замість українського терміну «оцінювання») ускладнює взаєморозуміння сторін. Прикладом використання іноземних термінів є Стратегія розвитку Устилузької об'єднаної міської територіальної громади Волинської області.

У порівнянні зі стратегіями розвитку обласного рівня, муніципальні стратегії значно частіше:

1. Не містять розділу, присвяченого моніторингу і оцінюванню, або у цих розділах немає індикаторів.

2. Не передбачають індикаторів, що базуються на «зворотному зв'язку» з населенням (на опитуваннях громадської думки).

3. Не передбачають індикаторів, спрямованих на вимірювання динаміки розвитку громадянського суспільства.

4. Містить індикатори, які передбачають процес, а не результат.

5. Не містить методики моніторингу програмних документів.

6. В методиці моніторингу не вказується орган самоврядування, підрозділу чи організації, який відповідає за моніторинг.

7. Не передбачає оприлюднення результатів моніторингу і оцінки документів.

8. Не передбачає участі представників громадянського суспільства в моніторингу і оцінюванні виконання програмних документів.

9. Містить протиріччя між різними розділами документів.

Якість систем МіО муніципальних стратегій і програм розвитку лишається низькою і не дозволяє ефективно керувати виконанням цих документів. Законодавча база, яка регулює питання МіО на місцях в Україні відсутня. Доцільно сформулювати її шляхом доповнень у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

## **5. Пілотне оцінювання адміністративних послуг в Україні**

Покращення якості послуг, що надаються органами влади усіх рівнів фізичним особам і бізнесу, є найважливішим завданням реформ з децентралізації. Так, першою проблемою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні названа наступна: «погіршення

якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження». Заходи, що приймаються органами влади усіх рівнів для покращення якості і доступності послуг, недостатні. Істотному покращенню якості послуг, очевидно, перешкоджає низька якість законодавства про послуги. Надання послуг регламентується двома законами: ЗУ «Про соціальні послуги» 2003 року і ЗУ «Про адміністративні послуги» 2013 року.

У законі «Про адміністративні послуги» відсутнє поняття стандарту якості послуги. У законі «Про соціальні послуги» зміст стандарту визначено не чітко. У законодавстві України немає вимоги щодо створення регламенту, тобто алгоритму надання послуги; відсутнє поняття публічної послуги (загальнозначимої послуги, яка може надаватися не лише органами влади, але також неприбутковими організаціями або бізнесом); відсутня вимога щодо обов'язкового публічного обговорення проекту регламенту/стандарту послуги; відсутній розподіл послуг, що надаються на запит, і функцій, що виконуються з ініціативи органу влади або посадової особи.

У зв'язку з досить низькою якістю публічних послуг, особливо на місцях, більшість мешканців України не бачить користі від реформ з децентралізації. Про це свідчать результати загальнонаціональних опитувань громадської думки<sup>4</sup>. По завершенню процесу об'єднання громад вже має розпочатися масове впровадження якісних і доступних послуг для людей і бізнесу. Проте цей черговий етап децентралізації не підготовлений.

На даному етапі децентралізації важливо виявити типові проблеми отримувачів публічних послуг. Для цього під час проекту «Посилення децентралізації в Україні» виконавці проекту, у тому числі регіональні експерти, отримали та описали (за єдиною методикою) 43 різні публічні послуги (методика і формат опису послуг додається). Отримання послуг мало пілотний характер. Мета даного компоненту проекту – визначити напрямки оцінювання публічних послуг в Україні. Проектом не ставилося завдання виявити кількісні закономірності отриманих послуг: невелика кількість отриманих послуг не дозволяє це зробити. Послуги, отримані у місті Києві та у 12 областях:

1. Вінницька.
2. Дніпропетровська.
3. Житомирська.
4. Київська.
5. Луганська.
6. Львівська.
7. Одеська.

---

<sup>4</sup> Українці підтримують децентралізацію, але не відчують покращення. 25.07.2017// Український інтерес. <https://uain.press/articles/ukrayintsi-pidtrymuyut-detsentralizatsiyu-ale-ne-vidchuvayut-pokrashhennya>

8. Полтавська.
9. Харківська.
10. Черкаська.
11. Чернігівська.
12. Чернівецька.

Послуги, отримані від органів влади усіх рівнів: центрального, обласного, місцевого у період з 1 лютого до 30 листопада 2017 року.

Під час проекту отримані послуги наступних категорій:

1. Соціальні послуги, що надаються у відповідності з ЗУ «Про соціальні послуги».
2. Адміністративні послуги, що надаються у відповідності з ЗУ «Про адміністративні послуги».
3. Публічні послуги бюджетних організацій (освітніх, медичних та інших), наприклад, оформлення пенсій, допомоги, оформлення дитини у дитячий садок, школу тощо).
4. Публічні послуги комерційних організацій (постачальників електрики, газу, води, комунальних послуг).

На думку виконавців проекту, які безпосередньо отримували послуги, їх якість виросла у період реалізації реформ з децентралізації: збільшився перелік послуг, які можна отримати через електронні сервіси (онлайн-послуги); покращилася комфортність у приміщеннях, де надаються послуги; ставлення фахівців органів влади до отримувачів послуг стало більш доброзичливим.

Експертна оцінка послуг під час проекту «Посилення децентралізації в Україні» дозволила сформулювати деякі попередні висновки про їх якість і доступність:

1. Якість надання послуг визначається головним чином таким суб'єктивним фактором, як ставлення керівника і персоналу організації до своєї роботи. Регіональні експерти фіксували випадки, коли різні центри надання адміністративних послуг, що знаходяться в одному населеному пункті надавали послуги абсолютно різної якості. Така ситуація неприпустима і має бути виправлена шляхом більш чіткої регламентації порядку надання послуг, впровадження моніторингу і оцінки надання публічних послуг. Законодавство України не містить вимоги приймати регламенти, тобто процедури надання послуг. Проте такі регламенти надзвичайно важливі, оскільки вони дають можливість контролювати процес надання послуги. Доцільно ініціювати зміни законодавства України про послуги з метою включення норми про обов'язковість регламентів. До включення даної норми органи державної влади і органи місцевого самоврядування можуть з власної ініціативи розробляти і приймати регламенти надання послуг.

2. Усі органи влади, що надають послуги, мають інформаційні стенди для отримувачів послуг. У той же час на стендах, як правило, відсутні стандарти

якості послуг або нормативи їх надання. Надзвичайно важливо, що для отримувачів послуг недоступна інформація про нормативи часу очікування у черзі і нормативи часу надання послуги.

3. Деякі приміщення, в яких надаються послуги, обладнані пандусами для людей з інвалідністю або дитячих візочків. У той же час пандуси є не в усіх подібних закладах. Деякі пандуси спроектовані і побудовані таким чином, що їх неможливо використати за призначенням через занадто круті підйоми/спуски.

4. Бланки документів, які необхідні для отримання послуги, часто відсутні в організації, яка надає послугу. У той же час, такі бланки можна купити десь поруч (послугу надає комерційна організація), що є ознакою корупції.

5. Отримання деяких послуг супроводжується високими корупційними ризиками. Так, при отриманні послуги «Перереєстрація транспортного засобу вітчизняного виробництва» в одному з обласних територіальних сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ зафіксована спроба запропонувати свої послуги від нелегального посередника. За 2000 гривень посередник гарантував швидке і якісне надання послуги. Відмова від послуг посередника не вплинула на результат надання послуги – автівка була перереєстрована.

6. В багатьох випадках орган влади або організація, яка надає послугу, відмовляється інформувати клієнта про готовність документів. Отримувач послуг має сам телефонувати і питати про готовність цих документів. Дана проблема характерна головним чином для податкових органів.

7. У випадках отримання соціальних послуг зафіксовані факти вимоги від отримувачів послуг додаткових документів, які не передбачені документами, які регламентують дані послуги, наприклад, «Порядком виготовлення і видачі посвідчень батьків багатодітної сім'ї та дитини з багатодітної сім'ї».

8. Працівники, які приймають документи під час надання послуги, не перевіряють правильність заповнення цих документів отримувачами послуги. У результаті, помилка, яку легко виправити під час подання документів, призводить до відмови у наданні послуги.

9. При отриманні довідок у деяких органах влади довідка видається одним закладом, а печатка ставиться іншим, в іншому приміщенні. Отримувач послуг має сам їхати або йти в інше приміщення, щоб поставити печатку на документі.

10. Деякі функції органів влади, які досить рідко надаються, містять неоприлюднені вимоги, які створюють проблеми для людей. Наприклад, при перетині державного кордону України особами, які мають виданий в Україні статус біженця, від них вимагають не лише документ для виїзду за кордон (аналог закордонного паспорту), але й внутрішнє посвідчення біженця – аналог паспорту). У закордонну подорож людина може не взяти з собою

внутрішній документ. У цьому випадку він не пройде митний контроль і не зможе потрапити у потрібну країну. В країні небагато людей, які потрапляють під дію цих вимог Державної митної служби. Ймовірно, у результаті цього, відносини з біженцями органи влади вибудовують без урахування інтересів представників даної групи.

11. Для отримання деяких послуг потрібне судове рішення. Наприклад, лише суд приймає рішення про виправлення помилки у державному реєстрі. Для такого рішення необхідна присутність на судовому засіданні представника органу влади з відповідними документами. Під час контрольного отримання послуги представник органу влади не з'являвся до суду або з'являвся без документів. У результаті прийняття рішення затяглося на 4 місяці. Необхідно прийняти регламент виконання такої функції, як «участь представника влади у судовому засіданні» і передбачити відповідальність посадових осіб за порушення регламенту.

12. У 2017 році додаткова оплата за скорочення термінів оформлення закордонного паспорту не призводила у низці випадків до скорочення цих термінів. Так, при оплаті за отримання закордонного паспорту протягом 7 робочих днів (вартість – більше 800 гривень) громадянин отримав паспорт фактично більше, аніж через 1 місяць. Необхідно зазначити, що дана проблема має тимчасовий характер. Вона пов'язана з введенням безвізового режиму для громадян України в країнах Європейського Союзу з червня 2017 року, що призвело до різкого збільшення попиту на біометричні паспорти.

13. Будівництво центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) є важливою, але недостатньою передумовою надання якісних послуг. Деякі ЦНАП не використовують у роботі принцип «єдиного вікна», що фактично зводить нанівець користь від ЦНАП для отримувачів послуг. У багатьох ЦНАП не забезпечений навіть мінімальний комфорт для відвідувачів (достатня кількість стільців, наявність електронної черги). Створення нових ЦНАП має обов'язково супроводжуватися детальною регламентацією їх діяльності, детальною регламентацією процедур надання кожної послуги, оприлюдненням повної інформації про послуги для відвідувачів ЦНАП, ефективним навчанням персоналу.

14. Найнижча якість послуг в категорії органів влади було зафіксована у діяльності податкових інспекцій. Для послуг податкових органів характерні наступні недоліки: тривале очікування у черзі, особливо у період здачі податкової звітності; неможливість отримати кваліфіковану консультацію; відсутність загальнодоступної інформації у приміщеннях податкових органів про те, в якому кабінеті і які послуги надаються; грубість стосовно отримувачів послуг; відсутність працівників на робочому місці у робочий час. Найбільш гострі проблеми типові для такої послуги податкових органів, як надання ключа єдиного цифрового підпису. Ця послуга об'єктивно надається довго



(близько 1 години), але працівників, які її надають, як правило, недостатньо. У результаті, багато людей, які прийшли за цією послугою, не можуть отримати її протягом робочого дня і йдуть отримувати цю послугу у комерційні організації за плату. Під час інтерв'ю з працівником даної податкової інспекції виявилось, що нормативи часу отримання даної послуги немає. Недостатню кількість працівників, що надають дану послугу, пояснили нещодавнім скороченням персоналу. Під час цього скорочення були звільнені головним чином люди, які безпосередньо працювали з клієнтами.

15. Надзвичайно низька якість послуг характерна для комерційних підприємств, які надають комунальні послуги, наприклад, для постачальників газу населенню. Для послуг таких підприємств характерні наступні недоліки: тривале очікування у черзі для отримання послуги; відсутність у приміщеннях, де надаються послуги, інформації про необхідні документи; вимоги щодо додаткових документів. Як правило, в таких організаціях відсутні стандарти якості і регламенти надання послуг. Графік роботи працівників, час спілкування з клієнтом та інші нормативи визначає сам постачальник послуги без обліку інтересів клієнтів. Надання послуг організаціями-постачальниками газу, електрики, води, тепла та інших комунальних послуг необхідно регулювати Законом України «Про адміністративні послуги» і нормативні документи органів державної влади, а не документами самих постачальників послуг.

## **6. Висновки та рекомендації**

Низка документів загальнодержавного, обласного і місцевого рівня містить ефективні методики та індикатори, які можуть бути рекомендовані для широкого використання. Доцільно підготувати і оприлюднити збірник кращих практик МіО в стратегічному плануванні в Україні.

Законодавча база і методика в Україні є лише для моніторингу і оцінки державної регіональної політики. Проте нормативно-правові акти у сфері МіО державної регіональної політики недосконалі і вимагають суттєвих змін і доповнень. Є необхідність у найближчий час створити в Україні законодавчу базу для моніторингу і оцінювання діяльності органів державної влади, наприклад, у Законі «Про державне стратегічне планування». Доцільно конкретизувати і доповнити проект Закону України «Про державне стратегічне планування» в частині регулювання моніторингу і оцінки.

Система МіО загальнодержавних стратегій і програм недосконала і не забезпечує ефективну оцінку виконання цих документів. Відсутня база для внесення необхідних змін у виконання стратегій/програм.

Моніторинг і оцінювання обласних стратегій розвитку здійснюється відповідно до документів центральних органів влади. Якість системи МіО обласних стратегій розвитку, як правило, не дозволяє ефективно керувати виконанням цих документів.

Законодавча база регулювання МіО на місцях відсутня. Доцільно створити її шляхом внесення доповнень в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Якість систем МіО місцевих стратегій і програм розвитку лишається низькою і не дозволяє ефективно керувати виконанням цих документів.

Законодавство України щодо надання послуг недосконале. У Законі «Про адміністративні послуги» відсутнє поняття стандарту якості послуги. У Законі «Про соціальні послуги» зміст стандарту визначено не чітко. У законодавстві України відсутні вимоги до регламенту, тобто немає алгоритму надання послуги; відсутнє поняття публічної послуги (загальнозначимої послуги, яка може надаватися не лише органами влади, але також некомерційними організаціями або бізнесом); відсутня вимога обов'язкового публічного обговорення проекту регламенту/стандарту послуги; відсутність поділу послуг, що надаються на запит, і функцій, які виконуються з ініціативи органу влади або посадової особи.

Дослідження практики надання публічних послуг в Україні показало деяке покращення якості цих послуг. У той же час, це дослідження виявило низку проблем якості і доступності послуг. Низька якість публічних послуг є головним раціональним джерелом невдоволення громадян владою. Для вирішення цієї проблеми потрібні наступні заходи: реформа системи органів виконавчої влади (адміністративна реформа), у тому числі аналіз і оптимізація їх функцій; внесення змін у законодавство про послуги; комплекс заходів зі стандартизації публічних послуг; навчання працівників, які надають послуги.

Експерт проекту «Посилення децентралізації в Україні»,  
член правління Української Асоціації Оцінювання  
доктор політичних наук, професор  
Михайло Савва

5 січня 2018 року

**Експертний висновок  
щодо Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки  
результативності реалізації державної регіональної політики  
(затверджено постановою Кабінету Міністрів України  
від 21 жовтня 2015 р. № 856)**

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. У цьому експертному висновку не ставилося завдання запропонувати органам влади рекомендації щодо вирішення виявлених проблем. Такі рекомендації будуть запропоновані після проведення всіх передбачених проектом експертиз.

Автор експертного висновку – Савва Михайло Валентинович, член Правління Української асоціації оцінювання, політик, автор програм і проектів (УАО), голова Правління Експертної групи «СОВА», кандидат соціологічних наук, доктор політичних наук, професор. E-mail: egroupsova@gmail.com.

В експертному висновку терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання.<sup>5</sup>

Цей експертний висновок покликаний посприяти центральним органам влади України у вдосконаленні системи моніторингу та оцінки регіональної політики. Намір покращувати систему моніторингу та оцінки демонструє, наприклад, Кабінет міністрів України (КМУ). Так, у березні 2017 року КМУ розподілив 651,3 млн. грн. залишку коштів спеціального фонду державного бюджету в 2017 році, які були отримані у вигляді допомоги від Європейського Союзу, на підтримку регіональної політики. Згідно з розпорядженням № 186 від 22 березня, уряд розподілив залишок коштів спеціального фонду державного бюджету в сумі 651,3 млн. грн. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Ці кошти будуть спрямовані, між іншим, на вдосконалення системи моніторингу та оцінки регіональної політики.<sup>6</sup>

Методика експертизи враховує прийняті в Європейському Союзі підходи до моніторингу та оцінки регіонального розвитку. Найважливішим аспектом досвіду ЄС у сфері регіонального розвитку є наступне: моніторинг і оцінка дії необхідні для того, щоб можна було продемонструвати створену цінність для бенефіціарів та платників податків.<sup>7</sup> Виходячи з цього, в даному експертному висновку Порядок та Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики оцінюються з точки зору їх здатності виявляти створену в ході діяльності цінність.

Мета експертизи: оцінити здатність Порядку та Методики служити інструментом коригування державної регіональної політики для виявлення створеної цінності.

Питання експертизи:

---

<sup>5</sup> Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53с.

<sup>6</sup> Про розподіл у 2017 році залишку коштів спеціального фонду державного бюджету для підтримки регіональної політики. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 22.03.2017 №186р. Индекс: 71.

<sup>7</sup> Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС? Применение принципов и обмен опытом. European Union, 2009. с.14.

1. Чи присутні в Порядку і Методиці підстави для участі громадян в моніторингу та оцінці результативності державної регіональної політики?
2. Чи присутні в Порядку і Методиці корупціогенні фактори?
3. На скільки адекватно, по передбаченим Методикою показникам, можливо оцінити результативність державної регіональної політики?
4. На скільки Порядок і Методика відповідають прийнятим в Європейському Союзі правилам і процедурам моніторингу та оцінки?

Для відповідей на питання експертизи використовується інформація з відкритих джерел.

Об'єкт експертизи: Система моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики.

Основні використовувані документи:

Закон України «Про засади державної регіональної політики». (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 90).

Порядок проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики (включаючи додатки). Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. №856.

Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. №856.

Методи експертизи:

1. Оцінка наявності та реалістичності практичного застосування механізмів громадської участі в моніторингу і оцінюванні державної регіональної політики.
2. Оцінка наявності в Порядку та Методиці корупціогенних чинників.
3. Оцінка відповідності індикаторів/показників Методики мінімальним вимогам до показників.
4. Оцінка повноти системи індикаторів/показників.
5. Зіставлення Порядку та Методики з документами Європейського Союзу, присвяченими моніторингу та оцінки регіональної політики.

### **Питання 1.**

**Чи присутні в Порядку і в Методиці підстави для участі громадян в моніторингу та оцінці результативності державної регіональної політики?**

Відповідь: Порядком та Методикою не передбачено участі громадян та об'єднання громадян в моніторингу результативності державної регіональної політики. Порядок передбачає участь громадських об'єднань в оцінці результативності реалізації державної регіональної політики. У відкритому доступі відсутня інформація про факти участі громадських об'єднань в оцінці Міністерством регіонального розвитку результативності реалізації державної регіональної політики.

Обґрунтування відповіді: Моніторинг оцінювання результативності реалізації державної регіональної політики здійснюється Мінрегіоном у відповідності з постановою КМУ від 21 жовтня 2015р. №856 «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики»<sup>8</sup>.

У постанові сформульовані мета моніторингу і оцінювання: «Моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики проводяться з метою спостереження за процесом її реалізації, виявлення проблем розвитку регіонів та причин їх виникнення, підвищення ефективності управлінських рішень центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій у сфері регіонального розвитку».

Постановою визначений вичерпний перелік джерел інформації для моніторингу: «...на підставі наявних даних офіційної статистики, інформації центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій». Таким чином, моніторинг ведеться лише на основі офіційної статистики і не передбачає участі громадян. Усі дані для моніторингу надаються Держстатом та іншими органами центральної влади України.

Система МіО передбачає участь громадських об'єднань в оцінці. Пункт 9 Порядку проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики передбачає наступне: «Оцінка результативності реалізації державної регіональної політики проводиться Мінрегіоном із залученням громадських об'єднань та наукових установ (за згодою) на підставі звітів центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій, органів місцевого самоврядування щодо результатів оцінки результативності реалізації документів, які визначають державну регіональну політику, та результатів моніторингу соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя.

Порядок проведення оцінки результативності реалізації документів, які визначають державну регіональну політику, встановлюється відповідно до статті 23 Закону України “Про засади державної регіональної політики”.

Однак, стаття 23 Закону лише уточнює, що оцінка за участю громадських об'єднань проводиться щорічно: «5. Моніторинг та оцінка результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації проводяться щороку центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, із залученням громадських об'єднань та наукових установ». Конкретні механізми участі громадян в оцінці відсутні в Методиці і в Законі.

<sup>8</sup> Постанова Кабінету міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856. Київ. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF>.

У відкритому доступі відсутня інформація про притягнення громадськості Мінрегіоном до оцінки результативності державної регіональної політики. Такої інформації немає, в тому числі на сайті Мінрегіону. План роботи Громадської ради при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на 2017 рік<sup>9</sup> не передбачає участі Громадської ради в оцінці результативності державної регіональної політики.

## **Питання 2.**

### **Чи присутні в Порядку і Методиці корупціогенні фактори?**

Відповідь: Об'єкт регулювання не дає можливостей отримати матеріальну вигоду конкретним посадовим особам. Однак, зловживання можуть статися. Така можливість визначена головним чином недостатньо чіткою і детальною регламентацією діяльності Мінрегіону щодо забезпечення участі громадськості в оцінці результативності реалізації державної регіональної політики.

Обґрунтування відповіді: Корупціогенним фактором є неналежне визначення в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акту функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наслідком чого може бути невиправдане встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень, створення умов для виникнення конфлікту інтересів та можливостей для зловживання наданими їм повноваженнями.<sup>10</sup>

У випадку з Порядком і Методикою можливі зловживання не можуть принести особистої матеріальної вигоди. Об'єкт регулювання не дає можливостей отримати матеріальну вигоду конкретним посадовим особам. Однак, зловживання можуть статися. Цілі таких зловживань можуть бути різними. Така можливість визначена недостатньо чіткою і детальною регламентацією діяльності Мінрегіону щодо забезпечення участі громадськості в оцінці. Так, пункт 9 Порядку вказує: «Оцінка результативності реалізації державної регіональної політики проводиться Мінрегіоном із залученням громадських об'єднань та наукових установ (за згодою) на підставі звітів центральних органів виконавчої влади...». Однак, цей пункт можна трактувати надзвичайно широко. У Порядку і не сказано, яким чином Мінрегіон залучає громадські об'єднання до участі; за яким критерієм відбираються громадські об'єднання; в якій формі має проявлятися їх участь; як враховуються пропозиції громадських об'єднань.

---

<sup>9</sup> План роботи Громадської ради при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на 2017 рік/<http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/01/37-161.pdf>

<sup>10</sup> Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи. Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5/<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

### Питання 3.

**Наскільки адекватно по передбаченим Методикою показникам можливо оцінити результативність державної регіональної політики?**

Відповідь: Система показників не є досконалою і не використовує всі можливості для адекватної оцінки результативності державної регіональної політики.

Обґрунтування відповіді: Щорічний моніторинг і оцінювання проводиться за 64 показниками (індикаторами), поділеними на 12 груп:

1. Економічна та соціальна згуртованість.
2. Економічна ефективність.
3. Інвестиційно-інноваційний розвиток та зовнішньо-економічна співпраця.
4. Фінансова самодостатність.
5. Розвиток малого та середнього підприємництва.
6. Ефективність ринку праці.
7. Розвиток інфраструктури.
8. Відновлювана енергетика та енергоефективність.
9. Доступність та якість послуг у сфері освіти.
10. Доступність та якість послуг у сфері охорони здоров'я.
11. Соціальний захист та безпека.
12. Рациональне природокористування та якість довкілля.

Щорічний моніторинг і оцінювання ведеться за 27 показниками (індикаторами), поділеними на 6 груп:

1. Економічна ефективність.
2. Інвестиційний розвиток та зовнішньоекономічна співпраця.
3. Фінансова самодостатність.
4. Ефективність ринку праці.
5. Розвиток інфраструктури.
6. Відновлювана енергетика та енергоефективність.

Для щоквартального моніторингу використовуються ті ж самі індикатори, які, поруч з іншими, використовуються під час щорічного моніторингу. Таким чином, щорічний моніторинг є доповненим варіантом щоквартального моніторингу.

За результатами щоквартального моніторингу Мінрегіон дає загальні рекомендації обласним і Київській державній адміністраціям.<sup>11</sup>

Недоліки показників:

1. Показники (індикатори) даної системи є процесними, тобто направлені на вимірювання процесу, але не результатів соціально-економічного розвитку регіонів. Загальним кінцевим результатом такого розвитку завжди є підвищення якості життя, покращення соціального самопочуття населення. Процесний

<sup>11</sup> Аналіз стану соціально-економічного розвитку областей та міста Києва за січень – березень 2016 року//<http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/06/Analiz-sotsialno-ekonomichnogo-rozvitku-regioniv-za-sichen-berezen-2016-roku-za-rezultatami-reytingovoyi-otsinki.pdf>

характер носить, наприклад, показник: «об'єм виконаних будівельних робіт у розрахунку на одну людину», який не характеризує користь цих робіт для населення регіону. Ці роботи могли бути виконані не там, де потрібно людям. Великий об'єм будівельних робіт в регіоні міг бути здійснений, наприклад, в інтересах олігархічної групи. Звітність про будівельні роботи може бути сфальсифікована. В результаті показники будівельних робіт можуть ніяк не відобразитися на якості життя населення регіону. Важливо підкреслити, що такі показники можуть бути основані лише на результатах виявлення суспільної думки, тобто на результатах опитувань.

2. В даній системі немає показників, спрямованих на вимірювання впливу соціально-економічного розвитку на громадську думку. Найважливішими запитаннями для влади України, а також для союзників і донорів України є: «Як змінюється українське суспільство? Чи забезпечена стабільність демократії в країні?». Без оцінювання впливу результати соціально-економічного розвитку є неповними. Підтримка реформ в країні із-за кордону в багато чому залежить від того, наскільки повно і переконливо влада нашої країни здійснить і покаже результати оцінювання впливу. Такі показники можуть бути основані лише на результатах вивчення громадської думки, тобто на результатах опитувань.

3. Низка показників соціально-економічного розвитку (офіційна статистика) надається органами центральної влади Мінрегіону через декілька місяців по закінченню звітного періоду. У результаті, підсумувати результати моніторингу за усіма показниками можна лише з чималим запізненням. Рекомендації, дані за підсумками такого моніторингу обласним адміністраціям, є неповними.

4. Системи моніторингу державної регіональної політики і моніторингу децентралізації не порівнюються одна з одною. У той же час, завдання цих систем моніторингу надзвичайно близькі. У відповідності з постановою КМУ від 21 жовтня 2015 р. №856 «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» одне із завдань моніторингу – підвищення ефективності управлінських рішень центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій у сфері регіонального розвитку. Система моніторингу децентралізації проектного офісу Національної ради реформ також передбачає моніторинг ефективності системи влади. Порівняння цих двох систем моніторингу дозволить спростити кожну з них.

5. Низка показників системи річного моніторингу державної регіональної політики є мало обґрунтованою. Ці показники не дають можливості запропонувати якісь рекомендації, або ж такі рекомендації неможливо виконати практично. Наприклад, показник №23 (показники щоквартальної оцінки) «Обсяг вантажообігу автомобільного та залізничного транспорту, тис. тонн-кілометрів на 1000 осіб населення». Перевезення вантажів в Україні



відбувається не лише автомобілями і залізницею, але й внутрішнім водним транспортом. Об'єм перевезень вантажів водою в даному показнику не враховується. При цьому внутрішній водний транспорт забезпечує найнижчу собівартість перевезень вантажів. Таким чином, показник №23 не дає повної інформації і не дозволяє робити обґрунтовані висновки.

6. Деякі показники спрямовані на вимірювання часових процесів, із часом від них доведеться відмовитися. До таких відносяться, наприклад, №42 (показники щорічної оцінки) «Частка домогосподарств, які уклали кредитні договори в рамках механізмів підтримки заходів з енергоефективності в житловому секторі за рахунок коштів державного бюджету (у тому числі із співфінансуванням з місцевих бюджетів), відсотків до загальної кількості домогосподарств регіону» та №43 (показники щорічної оцінки) «Частка бюджетних установ регіону, щодо яких у звітному періоді було укладено енергосервісні договори, відсотків до загальної кількості бюджетних установ регіону».

#### **Питання 4.**

**Наскільки Порядок і Методика відповідають прийнятим в Європейському Союзі правилам і процедурам моніторингу та оцінки?**

Відповідь: Порядок та Методика в неповній мірі відповідає прийнятим в Європейському Союзі правилам і процедурам моніторингу та оцінки.

Обґрунтування відповіді: В стратегії «Європа 2020» є цільові показники, які мають бути досягнуті до 2020 року. Українська Методика не використовує цільові, тобто заплановані показники. Вона не ставить конкретні кількісні очікувані результати, а лише вимірює фактично досягнуте. При цьому, Порядок проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики передбачає оцінку результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями (п.1). Однак, форма Інформації для проведення оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя та форма Результатів оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя (додатки до Порядку) навіть не передбачають цільових значень.

При вимірюванні зайнятості населення використовуються різні вікові групи. У системі моніторингу Європейського Союзу «Європа 2020»<sup>12</sup> показником зайнятості населення є наступний: «Рівень зайнятості у віковій групі 20-64 років». У системі моніторингу соціально-економічного розвитку України є показник №16 (показники щоквартальної оцінки) «Рівень зайнятості населення у віці 15-70 років (за методологією Міжнародної організації праці), відсотків до економічно активного населення відповідного віку». Таким чином,

<sup>12</sup> Europe 2020 // [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).

вікові межі не співпадають. Це не дозволяє зіставляти значення українських і європейських показників. Або: європейська система моніторингу містить у собі показник «Доля енергії, отриманої з відтворюваних джерел, в загальному об'ємі енергії, що споживається». Українська система моніторингу передбачає не лише відтворювані, але й альтернативні джерела: №38 (показники щорічної оцінки) «Частка обсягу теплової енергії, виробленої в регіоні з альтернативних видів палива або відновлюваних джерел енергії за звітний період, відсотків до загального обсягу виробленої теплової енергії в регіоні за звітний період».

Дана система моніторингу важко співвідноситься з інтегративним індексом глобальної конкурентоздатності (GCI),<sup>13</sup> за допомогою якого рангується конкурентоздатність держав світу. Даний індекс використовується Всесвітнім економічним форумом з 2004 року. Індекс глобальної конкурентоздатності оцінює здатність країн забезпечити високий рівень добробуту своїх громадян. Україна у рейтингу конкурентоздатності за 2015 – 2016 рр. зайняла 79 місце (на 1 місці – Швейцарія, Росія – на 45-му).<sup>14</sup> Серед багатьох підходів до вивчення і вимірювання конкурентоздатності GCI найбільш розповсюджений – стосовно територій (країн), а не підприємств. В даному індексі особлива увага приділяється факторам ефективності використання ресурсів, підвищення продуктивності праці і якості товарів/послуг.

Мало співвідносяться системи моніторингу державної регіональної політики України GCI тому що: а) є відмінності методики моніторингу: GCI на 2/3 формується на основі опитування керівників компаній, а моніторинг регіональної політики України ведеться виключно на основі даних офіційної статистики; результати опитувань під час моніторингу регіональної політики не використовуються; б) різні масштаби об'єктів моніторингу: GCI веде моніторинг за більш ніж 100 показниками у наступних 12 сферах: «Якість інститутів», «Інфраструктура», «Макроекономічна стабільність», «Здоров'я і початкова освіта», «Вища освіта і професійна підготовка», «Ефективність ринку товарів і послуг», «Ефективність ринку праці», «Розвиток фінансового ринку», «Технологічний рівень», «Розмір внутрішнього ринку», «Конкурентоздатність компаній» та «Інноваційний потенціал». Моніторинг регіональної політики України (річний) ведеться в наступних 12 сферах: «Економічна та соціальна згуртованість», «Економічна ефективність», «Інвестиційно-інноваційний розвиток та зовнішньоекономічна співпраця», «Фінансова самодостатність», «Розвиток малого та середнього підприємництва», «Ефективність ринку праці», «Розвиток інфраструктури», «Відновлювана енергетика та енергоефективність», «Доступність та якість послуг у сфері освіти», «Доступність та якість послуг у сфері охорони здоров'я», «Соціальний захист та безпека», «Раціональне природокористування та якість довкілля».

<sup>13</sup> Sala-i-Martin Xavier and Elsa V. Artadi. The Global Competitiveness Index. Global Competitiveness Report, Global Economic Forum, 2004.

<sup>14</sup> Competitiveness Rankings//<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings>.

Система моніторингу і оцінювання регіональної політики в Україні, на думку її розробників, орієнтована на вимірювання конкурентоздатності областей і міста Києва. Світова практика показує, що для оцінювання конкурентоздатності необхідно використання адекватних показників з усіх 12 сфер GCI. У той же час, в українській системі відсутні або недостатні показники, що характеризують: якість інститутів, наприклад, міру підзвітності органів влади громадянському суспільству; професійну підготовку і вищу освіту; конкурентоздатність компаній; інноваційний потенціал, наприклад, об'єм науково-дослідницьких і дослідно-конструкторських робіт (НИОКР; англ. Research and Development, R&D).

Значна частина загальнодержавних і регіональних програм в Україні не містить систем моніторингу та оцінки. Це не дозволяє використовувати в системі моніторингу державної регіональної політики показники з інших програм, ускладнює створення інтегрованих показників. У той же час, ефективною світовою практикою є використання в системі моніторингу державної регіональної політики показників моніторингу з інших загальнодержавних і регіональних програм. Часто відсутність систем моніторингу є результатом моральної застарілості загальнодержавних і регіональних програм. Наприклад, діюча Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні була затверджена ще в 2000 році.

### **Основні висновки**

Найважливіша система моніторингу і оцінювання державної регіональної політики дає можливість:

1. Порівняти темпи економічного розвитку областей України і міста Києва. Таке порівняння об'єктивно активізує змагання областей і Києва за покращання показників.
2. Визначити напрямок змін економіки України в цілому.

Система моніторингу і оцінювання державної регіональної політики підготована достатньо компетентно. Вона (у щорічному варіанті) є комплексною і дозволяє оцінювати усі значимі для регіону і країни зміни. Це надзвичайно важливо для системи моніторингу регіональної політики. Регіональна політика – надзвичайно широке поняття, і далеко не кожна спроба її моніторингу і оцінювання в силу цього виявляється вдалою. В той же час, ідеальні системи моніторингу і оцінювання не створюються з першої спроби, оскільки обов'язково вимагають коригування за висновками практичного використання. Діюча система може розглядатися у якості пілотного проекту, який має бути суттєво удосконалений за підсумками практичного застосування. Система показників МіО не є досконалою і невикористовує всі можливості для адекватної оцінки результативності державної регіональної політики.

Система МіО результативності регіональної політики в Україні здатна оцінювати створені нові матеріальні цінності. Однак, ця система не здатна оцінювати

нові нематеріальні цінності, наприклад, установки суспільної свідомості.

Порядком та Методикою не передбачено участь громадян та об'єднання громадян в моніторингу результативності державної регіональної політики. Порядок передбачає участь громадських об'єднань в оцінці результативності реалізації державної регіональної політики. У відкритому доступі відсутня інформація про факти участі громадських об'єднань в оцінці Міністерством регіонального розвитку результативності реалізації державної регіональної політики.

Об'єкт регулювання не дає можливостей отримати матеріальну вигоду конкретним посадовим особам. Однак, зловживання можуть статися. Така можливість визначена головним чином недостатньо чіткою і детальною регламентацією діяльності Мінрегіону щодо забезпечення участі громадськості в оцінці результативності реалізації державної регіональної політики.

Порядок та Методика не в повній мірі відповідають прийнятим в Європейському Союзі правилам і процедурам моніторингу та оцінки.

Існують обмеження діючої системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. Результати моніторингу і оцінювання регіональної політики України в нинішньому вигляді не можуть:

1. Представити партнерам України переконливі докази необхідності подальшої підтримки нашої країни. Так, у 2015 р. біля 22 % мешканців ЄС думали, що українці хочуть лише грошей, а тому стануть тягарем для ЄС.<sup>15</sup>

2. Дати владі України уявлення про вплив регіональної політики на соціальне самопочуття населення. Результати моніторингу не дозволяють прогнозувати соціальні наслідки державної регіональної політики.

3. Представляти органам влади областей і Києва повні, деталізовані і своєчасні рекомендації.

4. Порівняти у динаміці розвитку України і країни ЄС за важливими для ЄС показниками стратегії «Європа 2020».

5. Виявляти широке коло можливих аспектів впливу децентралізації на регіональний розвиток.

6. Дати підстави для аналізу конкурентоздатності областей України і міста Києва на зовнішньому ринку (різні показники моніторингу і оцінювання регіональної політики і GCI).

М.В. Савва

31.03.2017

---

<sup>15</sup> What Do the Europeans Think about Ukraine?. Full Opinion Poll Results. 14.07.2015// <http://iwpp.org.ua/eng/public/1570.html>.

**Експертний висновок**  
**про систему моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку**  
**«Україна-2020»**

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.

Це експертний висновок є першим елементом запланованої в рамках проекту системи експертних висновків стратегій (програм) центральних, регіональних (обласних) і місцевих органів влади. В ході роботи над цим експертним висновком розпочато апробацію методики, яка буде використана в проекті для експертизи інших стратегій/програм, в тому числі галузевих, обласних і муніципальних. У цьому експертному висновку не ставилося завдання запропонувати органам влади рекомендації щодо вирішення виявлених проблем. Такі рекомендації будуть запропоновані після проведення всіх передбачених проектом експертиз.

Автор експертного висновку – Савва Михайло Валентинович, член Правління Української асоціації оцінювання політик, програм проектів (УАО), голова Правління Експертної групи «СОБА», кандидат соціологічних наук, доктор політичних наук, професор. E-mail: [egroupsova@gmail.com](mailto:egroupsova@gmail.com).

Мета цього експертного висновку – оцінити здатність системи моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» служити інструментом коригування виконання Стратегії.

В експертному висновку терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання.<sup>16</sup>

Питання, на які відповідає автор експертного висновку:

1. Наскільки стратегічні індикатори реалізації стратегії (розділ 4 Стратегії) здатні оцінити «Впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі», тобто оцінити просування до мети Стратегії?

2. Наскільки стратегічні індикатори реалізації стратегії (розділ 4 Стратегії) використовуються в даний час органами влади для оцінки «ходу виконання реформ та програм», тобто для вирішення завдання для стратегічних індикаторів в розділі 4 Стратегії?

3. Наскільки системи моніторингу та оцінки, які застосовуються органами влади України, здатні оцінити виконання стратегії сталого розвитку «Україна-2020»?

4. Чи розміщуються у відкритому доступі результати моніторингу та оцінювання стратегії сталого розвитку «Україна-2020»?

<sup>16</sup> ГорошкоА., НарчинськаТ., ОзимокІ., ТарнайВ. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

5. Чи передбачає Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Стратегії?

Включення питань №№4-5 до переліку питань експертизи викликано наступним: автор експертного висновку виходить з обґрунтованого припущення про те, що відкритість результатів моніторингу та оцінки Стратегії для широкого загалу, участь представників громадянського суспільства у моніторингу та оцінці підвищують ефективність моніторингу та оцінки як цієї Стратегії, так і будь-яких програмних документів органів влади.

Для відповідей на питання експертизи використовується інформація з відкритих джерел.

Об'єкт експертизи: система моніторингу і оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

Основні досліджувані документи: Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»<sup>17</sup>, План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році<sup>18</sup>, Програма діяльності Кабінету міністрів України<sup>19</sup>, План дій Кабінету міністрів України на 2016 рік<sup>20</sup>, План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік<sup>21</sup>, проект Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року<sup>22</sup>.

Методи експертизи:

1. Оцінка відповідності індикаторів/показників системи моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» мінімальним вимогам до показників.

2. Оцінка відповідності системи індикаторів/показників цілі Стратегії, в тому числі оцінка повноти системи індикаторів/показників стосовно мети.

3. Оцінка реалістичності і вимірності формулювання мети Стратегії.

4. Оцінка наявності та реалістичності практичного застосування механізмів громадської участі в моніторингу і оцінюванні Стратегії.

---

<sup>17</sup> Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020». Президент України; Указ, Стратегія від 12.01.2015 №5/2015//<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

<sup>18</sup> Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії [...] Кабінет Міністрів України; Розпорядження, План, Заходи від 04.03.2015 №213-п//<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-p>

<sup>19</sup> Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Верховна Рада України; Постанова, Програма від 11.12.2014 № 26-VIII//<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

<sup>20</sup> Про затвердження плану дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік. Кабінет Міністрів України; Розпорядження, План від 16.03.2016 № 184-п//<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/184-2016>.

<sup>21</sup> Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік. Розпорядження КМУ від 27 травня 2016 р. № 418-р. Київ//<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249104044>

<sup>22</sup> Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року. Проект. Урядовий портал//[http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=249634799](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249634799)

**Питання: Наскільки стратегічні індикатори реалізації стратегії (розділ 4 Стратегії) здатні оцінити «Впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі», тобто оцінити просування до мети Стратегії?**

Відповідь: Більшість показників Стратегії (24 з 25) відповідають мінімальним вимогам до показників оцінки. У той же час, оцінити за цими показниками досягнення мети Стратегії неможливо.

Обґрунтування відповіді: Реалізація стратегії передбачає досягнення 25 ключових показників, які оцінюють «хід виконання реформ та програм»:

1. у рейтингу Світового банку «Doing Business» Україна посяде місце серед перших 30 позицій;

2. кредитний рейтинг України – рейтинг за зобов'язаннями в іноземній валюті за шкалою рейтингового агентства Standard and Poors – становитиме не нижче інвестиційної категорії «BBB»;

3. за глобальним індексом конкурентоспроможності, який розраховує Всесвітній Економічний Форум (WEF), Україна увійде до 40 кращих держав світу;

4. валовий внутрішній продукт (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу, який розраховує Світовий банк, підвищиться до 16000 доларів США;

5. чисті надходження прямих іноземних інвестицій за період 2015 – 2020 років за даними Світового банку складуть понад 40 млрд. доларів США;

6. максимальне відношення дефіциту державного бюджету до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 3 відсотки;

7. максимальне відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 60 відсотків (відповідно до Маастрихтських критеріїв конвергенції);

8. енергоємність валового внутрішнього продукту складе 0,2 тони нафтового еквівалента на 1000 доларів США валового внутрішнього продукту за даними Міжнародного енергетичного агентства;

9. витрати на національну безпеку і оборону становитимуть не менше 3 відсотків від валового внутрішнього продукту;

10. чисельність професійних військових на 1000 населення збільшиться із 2,8 до 5,6 осіб за розрахунками Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру;

11. за індексом сприйняття корупції, який розраховує Transparency International, Україна увійде до 50 кращих держав світу;

12. за результатами опитування рівень довіри експертного середовища (адвокати, юристи) до суду становитиме 70 відсотків;

13. за результатами загальнонаціонального опитування рівень довіри громадян до органів правопорядку становитиме 70 відсотків;

14. оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах на 70 відсотків;

15. ліміт частки одного постачальника в загальному обсязі закупівель будьякого з енергоресурсів складатиме не більше 30 відсотків;

16. середня тривалість життя людини за розрахунками Світового банку підвищиться на 3 роки;

17. питома вага місцевих бюджетів становитиме не менше 65 відсотків у зведеному бюджеті держави;

18. частка проникнення широкосмугового Інтернету за даними Світового банку складатиме 25 абонентів на 100 осіб;

19. 75 відсотків випускників загальноосвітніх навчальних закладів володітимуть щонайменше двома іноземними мовами, що підтверджуватиметься міжнародними сертифікатами;

20. Україна візьме участь у міжнародному дослідженні якості освіти PISA та увійде до 50 кращих держав – учасниць такого дослідження;

21. Україна разом із Світовим банком розробить показник добробуту громадян, визначиться з його цільовим значенням та проводитиме моніторинг змін такого показника;

22. за результатами загальнонаціонального опитування 90 відсотків громадян України відчуватимуть гордість за свою державу;

23. під час участі у XXXII літніх Олімпійських іграх Україна завоює щонайменше 35 медалей;

24. за глобальним індексом конкурентоспроможності у боротьбі за таланти, який розраховує одна з провідних світових бізнес-школ INSEAD), Україна увійде до 30 кращих держав світу;

25. 20 фільмів українського виробництва вийдуть у широкий прокат у 2020 році».

Велика частина цих показників відповідає мінімальним вимогам, використовуваним для перевірки працездатності показників:

1. Чи піддається виміру або підрахунку.

2. Однаково розуміється і вимірюється різними людьми в різний час.

3. Вимірює одномоментно тільки один параметр.

4. Вимірюється без невиправданих витрат.<sup>23</sup>

Необхідно відзначити, що ряд показників містять надмірно широкі формулювання, які можуть знизити точність висновків. Наприклад, «оновлення кадрового складу» (показник №14) враховує посадових осіб, звільнених з будь-

<sup>23</sup> Планирование работы в местном сообществе: от идеи к действиям. Программа «Лидерство в местных сообществах». 4-6 декабря 2015. Минск. 2015. С. 11 – 12. [http://oeec.by/wp-content/uploads/2016/06/Manual-2nd-session\\_full.pdf](http://oeec.by/wp-content/uploads/2016/06/Manual-2nd-session_full.pdf).



якої державної посади і призначених на іншу державну посаду? Які критерії «широкого прокату» (показник №25)?

Не відповідає мінімальним вимогам один показник – №12 «за результатами опитування рівень довіри експертного середовища (адвокати, юристи) до суду становитиме 70 відсотків». Категорія «експертне середовище» є неконкретним. Результати опитування експертів будуть значно відрізнятись в залежності від вибору конкретних експертів. Даний показник не відповідає вимозі «Однаково розуміється і вимірюється різними людьми в різний час».

Наведена вище система показників оцінки дозволяє оцінити прогрес України в економічній, соціальній та культурній сферах. У той же час, оцінити за цими показниками досягнення мети Стратегії «впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі» неможливо в силу низької визначеності формулювання мети. По-перше, мета складається з двох різних компонентів, які не дублюють один одного – «європейські стандарти життя» і «провідні позиції в світі». По-друге, якщо перший компонент можна оцінити, оскільки Європейський Союз активно впроваджує загальні для всіх країн Союзу стандарти, то другий оцінити неможливо. Він є радше мотивуючою словесною формулою, ніж досяжною метою.

**Питання: Наскільки стратегічні індикатори реалізації Стратегії (розділ 4 Стратегії) використовуються в даний час органами влади для оцінки «ходу виконання реформ та програм», тобто для вирішення завдання для стратегічних індикаторів у розділі 4 Стратегії?**

Відповідь: Стратегічні індикатори реалізації Стратегії стійкого розвитку «Україна-2020» не використовуються в даний час органами влади для оцінки ходу виконання будь яких реформ та програм.

Обґрунтування відповіді: Текст Стратегії не визначив, хід виконання яких реформ та програм покликані оцінити її стратегічні індикатори (в Стратегії також використовується синонім «показники»).

У листопаді 2016 року заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі Ю.Бровченко вказав у відповіді на запит В. Явіра від 01.11.2016 р. надати останню щоквартальну інформацію до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом, про стан виконання плану дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», що «при розробці планів заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України враховуються положення Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»». <sup>24</sup> У такої відповіді є тільки одне пояснення. Міністерство економічного розвитку і торгівлі виходить з того, що цільові показники Програми дій Кабінету міністрів України на 2016

---

<sup>24</sup> Доступ до правди. 01.11.2016//[https://dostup.pravda.com.ua/request/strateghiyi\\_stalogo\\_ho\\_rozvitku\\_u](https://dostup.pravda.com.ua/request/strateghiyi_stalogo_ho_rozvitku_u).

рік співвідносяться зі стратегічними індикаторами Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». У разі, якби цільові показники Програми та стратегічні індикатори Стратегії співвідносилися, аналіз значень цільових показників дозволив би оцінити динаміку за рік стратегічних індикаторів. Подібний моніторинг виконання Стратегії дозволив би оцінити перспективи досягнення її стратегічних індикаторів до 2020 року. Однак, виділені в ході експертизи в «Звіті про хід та результати виконання програми діяльності Кабінету міністрів України в 2016 році» 192 цільових показників даної Програми не співвідносяться з 25 стратегічними індикаторами Стратегії.

**Питання: Наскільки системи моніторингу та оцінки, що застосовуються органами влади України, здатні оцінити виконання Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»?**

Відповідь: Системи моніторингу та оцінки, що застосовуються органами влади України, не здатні оцінити виконання Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Органи влади України практично не здійснювали в 2015-2016 роках і не здійснюють в даний час моніторинг і оцінку Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

Обґрунтування відповіді: Першим документом, спрямованим на планування реалізації Стратегії, був План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році. Цей План був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015р. № 213-р. У Плані не були передбачені індикатори моніторингу, які б дозволяли порівнювати динаміку виконання заходів за рівні періоди часу і оцінювати через рівні інтервали часу досягнення значень стратегічних індикаторів Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». План містить опис заходів за такою схемою (стовпці таблиці форми Плану):

1. Завдання, визначені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (Коаліційній угоді) та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

2. Зміст заходу.

3. Строк виконання.

4. Відповідальні за виконання.

Подібна схема опису заходів є інструментом контролю виконання заходів Плану, але не інструментом моніторингу реалізації Стратегії.

Таким чином, в 2015 році моніторинг реалізації Стратегії не здійснювався.

Наступним за часом документом, спрямованим на планування реалізації Стратегії, став План дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік, затверджений розпорядженням КМУ від 16 березня 2016 р. №184-р. Форма цього плану включає «Індикатор виконання», що свідчить про спробу застосувати

моніторинг. У той же час, дана спроба не є ефективною з точки зору моніторингу реалізації Стратегії з наступних причин:

1. Цей План є планом дій Кабінету міністрів, Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» в Плані не згадується.

2. Всі використані в Плані індикатори є бінарними, тобто орієнтованими на вимір за критерієм «виконано-не виконано», наприклад, «прийняття відповідного Закону», «схвалення відповідного проекту Указу Президента України і подання його Президентом України», і так далі.

3. План діяв протягом дуже короткого періоду часу, з 16 березня 2016 року до 27 травня 2016 року, коли набули чинності розпорядження КМУ №418-р, якою затверджено План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік. Розпорядження №418-р скасував розпорядження №84-р.

План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затверджений розпорядженням №418-р 27.05.2016 р., містить цільові показники на 2016 рік, що свідчить про спробу створити умови для моніторингу та оцінки. Приклади цільових показників даного документу (для стратегічного пріоритету «підвищення якості державного управління та державних послуг»):

«Ухвалення 18 чітких і зрозумілих стратегічних планів міністерств, показників оцінки ефективності їх діяльності за єдиними стандартами у співпраці із галузевими експертами та інститутами громадянського суспільства.

Передача не менш як 30 відсотків організаційно-розпорядчих функцій відомчого характеру від Кабінету Міністрів України міністерствам та іншим органам виконавчої влади».

Однак, дана спроба також не є ефективною з точки зору моніторингу реалізації Стратегії.

Причини неефективності:

1. План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік є планом дій Кабінету міністрів, Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» в Плані не згадується.

2. Формулювання цільових показників Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік містять цілий ряд дефектів, що не дозволяють адекватно застосувати дані показники. Серед цих дефектів: використання в формулюваннях цільових показників не визначених термінів (наприклад, «чіткий», «зрозумілий», «оптимальний», «необхідний» та інші подібні); використання процентних значень в умовах, коли невідома загальна кількість (якщо ми не знаємо, скільки в абсолютних цифрах становлять 100%, процентний показник втрачає сенс); спроба виміряти одним показником більше одного параметра (наприклад, «Ухвалення необхідних урядових рішень щодо порядку підготовки, реалізації та фінансування з державного фонду регіонального розвитку для вирішення завдань, пов'язаних з реалізацією Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»); невимірювані показники (наприклад, «Забезпечення здійснення заходів із реалізації...»).

Для Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік була передбачена щоквартальна звітність. Про це заявив прем'єр-міністр В.Гройсман: «Кабінет Міністрів щоквартально звітуватиме про виконання Плану пріоритетних дій уряду на 2016 рік».<sup>25</sup> Звіт за 2016 рік був представлений в документі «Звіт про хід та результати виконання програми діяльності Кабінету міністрів України в 2016 році».<sup>26</sup> Даний звіт був затверджений розпорядженням КМУ №104-р 14 лютого 2017 року. Звіт наочно продемонстрував низьку ефективність деяких цільових показників Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік. Наприклад, для цільового показника «Ухвалення 18 чітких і зрозумілих стратегічних планів міністерств, показників оцінки ефективності їх діяльності за єдиними стандартами у співпраці із галузевими експертами та інститутами громадянського суспільства» в звіті за 2016 рік вказано: «Затверджено 13 стратегічних планів діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Розробляються стратегічні плани діяльності Мінекономрозвитку та МЗС. Стратегічними планами визначено завдання та показники результатів їх діяльності, спрямовані на досягнення стратегічних цілей, а також бюджетні програми, що охоплюють встановлені планом цілі та завдання». Залишається без відповіді питання: «Наскільки чіткими та зрозумілими є і розробляються затверджені стратегічні плани міністерств?». Для цільового показника «Передача не менш як 30 відсотків організаційно-розпорядчих функцій відомчого характеру від Кабінету Міністрів України міністерствам та іншим органам виконавчої влади» в звіті зазначено: «Підготовлено та погоджуються із зацікавленими органами законопроект щодо передачі 95 не властивих Кабінетові Міністрів повноважень міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади». Залишається без відповіді питання: «Скільки відсотків становлять 95 повноважень КМУ від їх загальної кількості?». Відповісти на це питання неможливо без оцінки загальної кількості таких повноважень. У «Звіті про хід та результати виконання програми діяльності Кабінету міністрів України в 2016 році» в ході експертизи було виділено 192 цільових показники. При цьому тільки 81 показник (42,2 %) був адекватно відображений у даному звіті, тобто наповнений значенням у відповідності зі змістом показника.

Відповідальним за щоквартальне інформування Адміністрації Президента України про стан реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 №5, в установленому порядку визначено Міністерство економічного розвитку і торгівлі.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України в 2015 році в своїй практичній діяльності узагальнювало інформацію про виконання планів

<sup>25</sup>Звіти про виконання планів уряду будуть щоквартальними-Прем'єр. 22.07.2016//Укрінформ. <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2054740-zviti-pro-vikonanna-planu-uradu-budut-sokvartalu-premer.html>.

<sup>26</sup>Звіт Уряду України– 2016//Урядовий портал. [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249738720&cat\\_id=246711250](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249738720&cat_id=246711250).

«заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році. При цьому інформація про хід реалізації Стратегії не виділялася в загальному масиві. Таким чином, вже в 2015 році інформація про хід реалізації власне Стратегії була відсутня. Оцінити хід виконання Стратегії можна було тільки на підставі припущення, що всі заходи Програми діяльності Кабінету Міністрів України спрямовані на виконання Стратегії.

У 2016 році Мінекономіки використовувало в звітах формулювання: «при розробці планів заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України враховуються положення Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»». Таке формулювання використане, наприклад, у відповіді заступника міністра Ю.Бровченко на запит В.Явіра від 01.11.2016 р. надати останню щоквартальну інформацію до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом, про стан виконання плану дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».<sup>27</sup> Таким чином, у звітності 2016 року вже не згадувалися заходи щодо виконання Стратегії, мова велася тільки про врахування її положень при розробці заходів Програми дій КМУ. Очевидно, що протягом 2015 – 2016 років відбулося заміщення плану заходів з виконання Стратегії сталого розвитку Програмою діяльності КМУ.

28.12.2016 Прем'єр-міністр В. Гройсман презентував проект Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року.<sup>28</sup> Кабінет міністрів України перейшов на середньострокове планування своєї діяльності. Наявна у відкритому доступі інформація про середньотерміновий план дозволяє зробити висновок, що в 2017 році КМУ не братиме план дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» або будь-якого іншого плану, який можна порівняти зі Стратегією.

Необхідно відзначити, що зберігається можливість оцінити досягнення 24 з 25 стратегічних індикаторів Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2021 році. Фактично досягнуті за підсумками 2020 роки значення можна буде зіставити з плановими кількісними значеннями. Однак, така оцінка дозволить лише констатувати те, що сталося. Для коригування діяльності по досягненню стратегічних індикаторів Стратегії необхідно вести моніторинг, чого не відбувається.

---

<sup>27</sup> Доступ до правди. 01.11.2016//[https://dostup.pravda.com.ua/request/strategieyi\\_stalohgo\\_rozvitku\\_u](https://dostup.pravda.com.ua/request/strategieyi_stalohgo_rozvitku_u).

<sup>28</sup> Прем'єр-міністр презентував проект Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року. 28.12.2016. Урядовий портал//[http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249628227&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249628227&cat_id=244276429).

**Питання: Чи розміщуються у відкритому доступі результати моніторингу та оцінювання Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»?**

Відповідь: В 2015–2016 роках у відкритому доступі результати моніторингу та оцінювання Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» не розміщувалися, оскільки моніторинг Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» не здійснювався. В даний час результати моніторингу Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» також не розміщуються у відкритому доступі, оскільки моніторинг даної стратегії не здійснюється. У разі отримання запитів громадян надати інформацію про результати моніторингу Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» Міністерство економічного розвитку і торгівлі дає інформацію про результати моніторингу планів дій Кабінету міністрів України.

Обґрунтування відповіді: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України узагальнює інформацію про виконання заходів, передбачених програмами/планами КМУ. Дана інформація не дозволяє оцінити досягнення стратегічних індикаторів Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», оскільки відноситься до інших об'єктів. Інформація про виконання заходів, передбачених в даний час програмами/планами КМУ і надається Мінекономіки за запитом, не містить будь-яких індикаторів і їх значень.

На запити громадян про надання результатів моніторингу Стратегії Мінекономіки дає інформацію про виконання заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України. У 2016 році Мінекономіки використовувало в звітах наступне формулювання: «при розробці планів заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України враховуються положення Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Як вже було зазначено вище, таке формулювання використане у відповіді заступника міністра Ю.Бровченко на запит В.Явіра від 01.11.2016 р. надати останню щоквартальну інформацію до 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом, про стан виконання плану дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».<sup>29</sup>

**Питання: Чи передбачає Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Стратегії?**

Відповідь: Стратегія не передбачає механізмів участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Стратегії.

Обґрунтування відповіді: В розділі 5 Стратегії «Засоби реалізації Стратегії (суспільний договір)» визначена сфера відповідальності громадянського суспільства за виконання Стратегії «Відповідальність громадянського суспільства – контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно дотримуватися Конституції України та законів України». Це формулювання демонструє політичну волю влади в частині визнання права

<sup>29</sup> Доступ до правди. 01.11.2016//[https://dostup.pravda.com.ua/request/strategiehiyi\\_stalogo\\_ho\\_rozvitku\\_u](https://dostup.pravda.com.ua/request/strategiehiyi_stalogo_ho_rozvitku_u).

громадянського суспільства на контроль за владою. Однак дане формулювання не містить вказівок на механізми такого контролю.

Розділ 4 Стратегії (стратегічні індикатори реалізації Стратегії) не містить опис процедур моніторингу. Інші документи органів влади, прийняті для забезпечення виконання Стратегії, тако ж не передбачають механізмів участі громадськості в моніторингу та оцінці Стратегії. Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015, який затвердив Стратегію, передбачав «затверджувати щороку до 15 лютого план дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Можна припустити, що процедури моніторингу могли б міститися в цих планах. Однак, як було вже доведено в даному експертному висновку, в Плані на 2015 рік не були передбачені індикатори моніторингу, які б дозволяли порівнювати динаміку виконання заходів за різні періоди часу і оцінювати через рівні інтервали часу досягнення значень стратегічних індикаторів Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Після 2015 року плани дій щодо реалізації положень Стратегії не бралися.

М.В.Савва

15.03.2017 р.

### **Експертний висновок щодо проекту Закону України «Про державне стратегічне планування»**

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

Висновки даного документу можуть не співпадати з позицією членів УАО і NED, або з думкою посадових осіб цих організацій.

Автори експертного висновку: Пильгун Лариса Вікторівна, голова Правління Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів (УАО), член Правління Експертної групи «Со́ва», контакти: [pylgunlv@gmail.com](mailto:pylgunlv@gmail.com); Савва Михайло Валентинович, доктор політичних наук, професор, голова Експертної групи «Со́ва», член Правління Української асоціації оцінювання, контакти: [egroupsova@gmail.com](mailto:egroupsova@gmail.com).

Мета даного експертного висновку – оцінити здатність норм законопроекту, присвячених моніторингу та оцінюванню, впливати на управлінські рішення щодо діяльності на забезпечення мети, завдань та очікуваних результатів державних стратегій.

В експертному висновку терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

Об'єкт експертизи – норми законопроекту, присвячені моніторингу та оцінюванню.

Результат експертизи – рекомендації щодо змін до законопроекту.

Законопроект визначає правові та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, встановлює загальний порядок розроблення, затвердження і виконання документів державного стратегічного планування, а також повноваження учасників цих процесів. Законопроект також містить норми щодо моніторингу і оцінювання державного стратегічного планування, зокрема визначення моніторингу і оцінки. Законопроектом передбачається створення незалежного експертного органу – Ради незалежних експертів. У той же час законопроект містить низку недоліків, які потребують втручання профільних фахівців.

Недоліки законопроекту, виявлені під час експертизи:

1. Неповне і неточне формулювання, наприклад, визначення моніторингу (п. 7 ст.1). Проектний менеджмент та менеджмент соціальних проектів розуміє «моніторинг» як збір та аналіз даних за попередньо визначеними кількісними та якісними показниками для визначення стану системи, проекту, процесу, продукту, послуги, програми. Моніторинг дозволяє акумулювати необхідну для оцінювання інформацію та сприяє вчасному виробленню рішень.

У проектному менеджменті моніторинг документів неможливий. Виходячи з мети законопроекту, можливий та необхідний: 1) моніторинг розроблення документів; 2) моніторинг затвердження документів; 3) моніторинг виконання документів державного стратегічного планування. Усе це є моніторингом діяльності.

Моніторинг виконання документів державного стратегічного планування є нагальною необхідністю, оскільки не «документи державного стратегічного планування визначають розвиток країни», а їх виконання.

2. Відсутні норми щодо обов'язкової наявності розділу моніторингу і оцінювання в структурі документів стратегічного планування (ст. 11, 12).

3. Відсутні норми щодо обов'язкової участі представників громадянського суспільства (членів громадських рад при органах виконавчої влади) в процесі оцінювання.

Таблиця пропозицій (дивись нижче)



Таблиця пропозицій

№ п.п.	Норма законопроекту, яка потребує змін	Пропозиція щодо змін	Коментар/обґрунтування необхідності змін
1	<p>П. 7 ст. 1 «моніторинг документів державного стратегічного планування – комплекс взаємопов'язаних організаційно-управлінських процедур, які передбачають збір, систематизацію та узагальнення інформації про хід виконання завдань та заходів, визначених у документі державного стратегічного планування, для забезпечення їх належного контролю»</p>	<p>Сформулювати п. 7 ст. 1 у наступній редакції: «моніторинг виконання державних стратегічних планів – комплекс взаємопов'язаних організаційно-управлінських процедур, що передбачає збір, систематизацію і узагальнення інформації про виконання завдань і досягнення показників, визначених документами державного стратегічного планування з метою оцінки результативності та ефективності їх виконання».</p>	<p>Пропоновані зміни:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Виправляють змістовну помилку – моніторинг документів неможливий, можливо здійснити лише моніторинг процесу діяльності з оцінюванням проміжних результатів діяльності.</li> <li>2. Вводять у визначення моніторингу поняття показників виконання завдань, які визначають зміст та рамки не лише моніторингу, а й оцінювання.</li> <li>3. Визначають у якості мети моніторингу не контроль, а оцінку, результативність та ефективність виконання державних стратегічних планів. Контроль – це лише процедура, вона не може бути метою</li> </ol>
2	<p>П. 8 ст. 1 «оцінка ефективності виконання документів державного стратегічного планування – організаційно-управлінська процедура, яка передбачає визначення ступеня досягнення результатів (цілей) шляхом аналізу кількісних та якісних показників,</p>	<p>Сформулювати п. 8 ст. 1 у наступній редакції: «оцінка результативності і ефективності виконання державних стратегічних планів – організаційно-управлінська процедура, яка передбачає визначення рівня досягнення мети, виконання завдань шляхом аналізу показників виконання завдань,</p>	<p>Пропоновані зміни:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Уточнюють визначення оцінки.</li> <li>2. Уніфікують формулювання («показники виконання завдань» замість «показники, передбачені для їх досягнення»).</li> <li>3. Вказують на можливість змін у діяльності за результатами оцінки.</li> </ol>

	<p>передбачених для їх досягнення, інформації щодо виконання заходів та завдань, з урахуванням витрат, виявлення чинників, що перешкоджають виконанню, та вироблення рішень щодо перегляду державних політик, цілей, показників досягнення цілей»</p>	<p>передбачених документами стратегічного планування з виявленням причин, що перешкоджають досягненню мети і виконанню завдань, виробленням рішень щодо змін у діяльності на виконання стратегічних планів, їх мети і завдань».</p>	
3	<p>П. 4 ст. 11 «У Стратегічному плані діяльності відображаються: місяць; аналіз ситуації/проблеми у сфері діяльності; цілі; завдання, показники досягнення цілей з урахуванням наявних ресурсів, в тому числі видатків та надання кредитів з державного бюджету. Невід'ємною частиною стратегічного плану є річний план заходів щодо</p>	<p>Доповнити п. 4 ст. 11 словами «план моніторингу і оцінки» і сформулювати його у наступній редакції: «У Стратегічному плані діяльності відображаються: місяць; аналіз ситуації/проблеми у сфері діяльності; цілі; завдання, показники досягнення цілей з урахуванням наявних ресурсів, в тому числі стель видатків та надання кредитів з державного бюджету; план моніторингу і оцінки. Невід'ємною частиною стратегічного плану є річний</p>	<p>Пропоновані зміни: 1. Надають обов'язкового характеру розділу, присвяченому моніторингу і оцінці, для стратегічного плану центрального органу виконавчої влади.</p>

4	<p>виконання визначених завдань, спрямованих на досягнення цілей, узгоджений за ресурсами, відповідальними виконавцями та строками виконання».</p>	<p>план заходів щодо виконання визначених завдань, спрямованих на досягнення цілей, узгоджений за ресурсами, відповідальними виконавцями та строками виконання».</p>	
4	<p>П. 4 ст. 12: «У Стратегії розвитку окремої галузі (сфери)/загальнодержавно і програми відображаються: аналіз ситуації (проблем) у розвитку окремої галузі (сфери)/визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована загальнодержавна програма; стратегічні цілі розвитку окремої галузі (сфери)/цілі загальнодержавної програми; порівняльний аналіз альтернатив розвитку/можливих варіантів розв'язання проблеми, обґрунтування оптимального варіанту»;</p>	<p>Доповнити п. 4 ст. 12 словами «план моніторингу і оцінки» і сформулювати його у наступній редакції: «У Стратегії розвитку окремої галузі (сфери)/загальнодержавній програмі відображаються: аналіз ситуації (проблем) у розвитку окремої галузі (сфери)/визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована загальнодержавна програма; стратегічні цілі розвитку окремої галузі (сфери)/цілі загальнодержавної програми; порівняльний аналіз альтернатив розвитку/можливих варіантів розв'язання проблеми, обґрунтування оптимального варіанту; пріоритети державних політик та етапи у розвитку окремої</p>	<p>Пропоновані зміни: 1. Надають обов'язкового характеру розділу, присвяченому моніторингу і оцінці, для стратегії розвитку окремої галузі (сфери)/загальнодержавній програмі.</p>

	<p>галузі (сфери) в залежності від наявних ресурсів/у розподілі відсутній, орієнтовні обсяги та джерела фінансування, оцінка витрат/додаткових надходжень бюджету;</p> <p>план моніторингу і оцінки. Невід'ємною частиною стратегії розвитку окремої галузі (сфери)/загальнодержавної програми є перелік завдань і заходів з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), показників досягнення цілі, орієнтовних обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками)».</p>	<p>галузі (сфери) в залежності від наявних ресурсів/у розподілі відсутній, орієнтовні обсяги та джерела фінансування, оцінка витрат/додаткових надходжень бюджету;</p> <p>план моніторингу і оцінки. Невід'ємною частиною стратегії розвитку окремої галузі (сфери)/загальнодержавно і програми є перелік завдань і заходів з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), показників досягнення цілі, орієнтовних обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками)».</p>	
	<p>пріоритети державних політик та етапи у розвитку окремої галузі (сфери) в залежності від наявних ресурсів/у загальнодержавній програмі розділі відсутній; показники досягнення цілей;</p> <p>орієнтовні обсяги та джерела фінансування, оцінка витрат/додаткових надходжень бюджету. Невід'ємною частиною стратегії розвитку окремої галузі (сфери)/загальнодержавно і програми є перелік завдань і заходів з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), показників досягнення цілі, орієнтовних обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками)».</p>	<p>пріоритети державних політик та етапи у розвитку окремої галузі (сфери) в залежності від наявних ресурсів/у загальнодержавній програмі розділі відсутній; показники досягнення цілей;</p> <p>орієнтовні обсяги та джерела фінансування, оцінка витрат/додаткових надходжень бюджету. Невід'ємною частиною стратегії розвитку окремої галузі (сфери)/загальнодержавно і програми є перелік завдань і заходів з визначенням виконавців, строків виконання (в цілому і поетапно), показників досягнення цілі, орієнтовних обсягів та джерел фінансування (з розбивкою за роками)».</p>	
<p>5</p>	<p>Абзац «Моніторинг та оцінка ефективності виконання документів</p>	<p>Викласти даний абзац у наступній редакції: «Оцінка результативності та</p>	<p>Пропоновані зміни: 2. Розділяють моніторинг і оцінку. 3. Залучають до оцінювання представників</p>

	<p>державного стратегічного планування проводяться щороку органами виконавчої влади, які їх розробляли» п. 4 ст. 14.</p>	<p>ефективності виконання державного стратегічного плану здійснюється щорічно органами виконавчої влади, які його розробляли за участі громадських рад при цих органах влади. Моніторинг здійснюється у відповідності з планом моніторингу».</p>	<p>громадянського суспільства в особі членів громадських рад при органах виконавчої влади.</p>
--	--	--	--

Л.В. Пильгун, голова Правління Української асоціації оцінювання політик, програм і проєктів (УАО), член Правління Експертної групи «Сова»  
15.12.2017 р.

М.В. Савва, доктор політичних наук, професор, голова Експертної групи «Сова», член Правління Української асоціації оцінювання

**Експертний висновок**  
**про систему моніторингу та оцінки Державної цільової**  
**соціально-економічної програми будівництва (придбання)**  
**доступного житла на 2010-2017 роки**

*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 Національної стратегії впливати на управлінські рішення щодо діяльності на забезпечення мети, завдань та очікуваних результатів Стратегії.*

*В експертному висновку терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання<sup>31</sup>.*

Питання, на які відповідає автор експертного висновку:

1. Чи існує система індикаторів (критеріїв) моніторингу та оцінки Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки?

2. Яким чином оцінюється виконання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки?

3. Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки?

4. Чи передбачає Програма механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Програми?

*Перелік питань експертизи містить питання №№ 3 – 4, оскільки автор експертного висновку виходить з наступного припущення: відкритість результатів моніторингу та оцінки Програми для широкого загалу, участь представників громадянського суспільства у моніторингу та оцінюванні*

<sup>31</sup> Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

*підвищують ефективність моніторингу та оцінювання як цієї Програми, так і будь-яких програмних документів органів влади.*

Для відповідей на питання експертизи використовується інформація з відкритих джерел.

Об'єкт експертизи: система моніторингу і оцінки Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки.

Основні досліджувані документи: Постанова КМУ від 11 листопада 2009 р. N 1249 Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки<sup>32</sup>; Довідка/інформація «Про виконання програми надання державної підтримки громадянам для будівництва доступного житла. Стосовно реалізації житлових програм, якими опікується Мінрегіон, за січень-жовтень 2016 року»<sup>33</sup>.

### **Методи експертизи:**

1. Пошук системи індикаторів (критеріїв) моніторингу та оцінки Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки.

2. Аналіз індикаторів Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки.

3. Оцінка механізмів громадської участі в моніторингу і оцінюванні Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки щодо наявності, реалістичності та можливості застосування.

### **Питання: Чи існує система індикаторів (критеріїв) моніторингу та оцінки Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки?**

Дана Програма є діючою, останні зміни в неї були внесені постановою КМУ № 294 (294-2017-п) від 26.04.2017р. Програма складається з наступних розділів:

1. Мета Програми.
2. Шляхи і способи розв'язання проблеми.
3. Завдання і заходи.
4. Очікувані результати, ефективність Програми.
5. Обсяги та джерела фінансування.
6. Додатки.

<sup>32</sup> Постанова КМУ від 11 листопада 2009 р. N 1249 Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки// <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-%D0%BF>.

<sup>33</sup> Про виконання програми надання державної підтримки громадянам для будівництва доступного житла. Стосовно реалізації житлових програм, якими опікується Мінрегіон, за січень-жовтень 2016 року. 11.11.2016//<http://www.minregion.gov.ua/gromadska-priymalna/faq/stosovno-realizatsiyi-zhitlovih-program-yakimi-opikuyetsya-minregion-za-sichen-zhovten-2016-roku>.

Розділ «Моніторинг і оцінка» відсутній. Розділ «Очікувані результати, ефективність Програми» містить 2 загальних (сума за роками) кількісних планових показників: «забезпечити житлом 265,8 тис. сімей шляхом будівництва 16,6 млн. кв. метрів його загальної площі», а також 3 якісних досягнення/результати Програми: «впровадити новий фінансово-інвестиційний механізм державної підтримки, спрямований на забезпечення максимальної ефективності використання державних коштів; побудувати службове житло для тих категорій громадян, що мають право на користування таким житлом; створити умови для стабільної роботи підприємств будівельної галузі, збереження робочих місць». Індикатори якісних результатів в Програмі не сформульовані.

Додатки до Програми містять низку планових показників, які потрібно досягти, наприклад: об'єм фінансування Програми за роками і за групами (державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела) – додаток №1 «Прогнозні обсяги та джерела фінансування»; забезпечення житлом окремих категорій громадян, що вимірюється кількістю квартир і площею житла – додаток №2 «Забезпечення житлом окремих категорій громадян»; кількість сімей, які заплановано забезпечити житлом за роками – додаток №4 «Очікувані результати виконання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки».

Необхідно відмітити, що у тексті Програми планові показники не називаються так, а мають різні назви: «прогнозовані об'єми», «очікувані результати».

Низка кількісних значень, використаних у програмі, не є прогнозованими показниками. Наприклад, потреби у забезпеченні житлом окремих категорій громадян – додаток №3; прогнозований розрахунок вартості будівництва – додаток №5. Програма не ставить завдання досягти цих кількісних значень, вони мають інформаційний характер.

Таким чином, Програма містить низку кількісних планових показників, які потрібно досягти за підсумками кожного року Програми. При цьому використані у Програмі планові показники називаються по-різному.

**Питання: Яким чином оцінюється виконання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки**

Пункт 6 постанови КМУ про затвердження даної Програми містить наступну вимогу: «Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства подавати щороку до 15 березня Кабінетові Міністрів України звіт про хід виконання Програми». Щорічний звіт є інструментом контролю, але не оцінки Програми.



Можна припустити, що щорічний звіт Мінрегіону має містити інформацію про досягнення планових показників Програми за роками. Проте, у відкритому доступі відсутня інформація про досягнення цих прогнозованих показників. Ймовірно, причиною є те, що протягом декількох останніх років кошти в бюджеті України на реалізацію даної Програми не виділяються<sup>34</sup>. У той же час, не виключено, що в областях і громадах кошти на реалізацію даної Програми виділяються. Про можливість виконання Програми на регіональному і місцевому рівнях говорить те, що Програма все ще є діючою за відсутності фінансування з бюджету України.

На офіційному сайті Мінрегіону періодично розміщується коротка інформація «Стосовно реалізації житлових програм, якими опікується Мінрегіон», яка має розділ «Про виконання програми надання державної підтримки громадянам для будівництва доступного житла». Остання за часом подібна інформація розміщена за період січень – жовтень 2016 р. У цій інформації є підтвердження про те, що на рівні обласних бюджетів кошти на реалізацію Програми виділяються: «За кошти місцевих бюджетів у Харківській області передбачено надати державну допомогу 37 громадянам на суму 5,0 млн. гривень».

Таким чином, виконання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки в даний час не оцінюється.

**Питання: Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки?**

На офіційному сайті Мінрегіону періодично розміщується коротка інформація «Стосовно реалізації житлових програм, якими опікується Мінрегіон», яка має розділ «Про виконання програми надання державної підтримки громадянам для будівництва доступного житла». Отання за часом подібна інформація розміщена за період січень – жовтень 2016 р. У цьому документі міститься наступна інформація: «У Державному бюджеті на 2016 рік видатки за зазначеною програмою не передбачені... У разі передбачення видатків з державного бюджету на цю програму Міністерство продовжить роботу з її реалізації».

**Таким чином, за умови, що оцінка Програми не здійснюється, результати такого оцінювання у відкритому доступі відсутні.**

---

<sup>34</sup> Про виконання програми надання державної підтримки громадянам для будівництва доступного житла. Стосовно реалізації житлових програм, якими опікується Мінрегіон, за січень-жовтень 2016 року. 11.11.2016/<http://www.minregion.gov.ua/gromadska-priymalna/faq/stosovno-realizatsiyi-zhitlovih-program-yakimi-opikuyetsya-minregion-za-sichen-zhovten-2016-roku>.

**Питання: Чи передбачає Програма механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Програми?**

Текст Програми не передбачає механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Програми. Необхідно відмітити, що прийнята у 2009 році Програма багато разів змінювалася постановами КМУ, до 2017 року включно. Проте ці постанови не передбачали участі представників громадянського суспільства у моніторингу і оцінці Програми.

Голова Української асоціації оцінювання,  
керівник проекту  
«Посилення децентралізації в Україні»  
Л.В. Пильгун

13.12.2017 р.

**Експертний висновок  
про систему моніторингу та оцінки Державної цільової  
соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки**

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 Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки впливати на управлінські рішення щодо діяльності на забезпечення мети, завдань та очікуваних результатів Програми.

В експертному висновку терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання<sup>35</sup>.

Питання, на які відповідає автор експертного висновку:

1. Чи існує система індикаторів моніторингу та оцінки Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки?

<sup>35</sup> Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

2. Чи дозволяють індикатори визначити динаміку виконання Програми?
3. Чи є повною система індикаторів?
4. Яким чином оцінюється виконання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки?
5. Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки?
6. Чи передбачає Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016–2020 роки механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї стратегії?

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

Для відповідей на питання експертизи використовується інформація з відкритих джерел.

Об'єкт експертизи: система моніторингу і оцінки (розділ «Очікувані результати, ефективність Програми», додаток 3 «Очікувані результати виконання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки») Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки.

Основні досліджувані документи: постанова Кабінету міністрів України від 18 лютого 2016 р. №148 «Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»<sup>36</sup>;

Методи експертизи:

4. Пошук системи індикаторів моніторингу Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки.
5. Аналіз індикаторів Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки.
6. Оцінка наявності та реалістичності практичного застосування механізмів громадської участі в моніторингу та оцінюванні Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки.

### **Питання: Чи існує система індикаторів моніторингу Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки?**

Дане питання виникло у зв'язку з тим, що багато державних цільових програм України не містить індикаторів моніторингу.

<sup>36</sup> Постанова Кабінету міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 148 «Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016-2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»//<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF/page>.

Додаток №2 «Завдання і заходи з виконання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки» містить показник «кількість залученої молоді, осіб» для кожного завдання. Цей показник вираховується у тисячах осіб. Також для деяких завдань використовуються показники «кількість модулів, штук», «кількість діючих установ, що працюють з молоддю», «кількість доповідей, одиниць», «кількість досліджень, одиниць», «кількість моніторингів, одиниць», «кількість опитуваної молоді, осіб». Ці кількісні показники дозволяють контролювати досягнення простих кількісних результатів заходів Програми. У той же час ці показники не характеризують виконання завдань і досягнення мети Програми.

Додаток №3 «Очікувані результати виконання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки» містить для кожного завдання «Найменування показників виконання завдання» з одиницями вимірювання і значеннями показника, у тому числі по кожному року Програми, наприклад:

Найменування завдання	Найменування показників виконання завдання	Одиниця виміру	Значення показників					
			усього	у тому числі за роками				
				2016	2017	2018	2019	2020
1. Формування громадянської позиції і національно-патріотичне виховання молоді	кількість молоді, залученої до заходів, спрямованих на національно-патріотичне виховання та підвищення рівня громадянської свідомості молоді	відсотків	50,27	3,91	11,08	11,43	11,77	12,08

Додаток №3 містить індикатори (показники виконання завдання) для моніторингу Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки. Ці індикатори багато в чому повторюють показники виконання заходів з додатку №2. Одинадцять індикаторів з додатку № 3 стосуються п'яти

груп індикаторів: 1. кількість молоді/чисельність молоді; 2. чисельність молоді... у тому числі: жінок, чоловіків; 3. чисельність працівників, що працюють з молоддю...; 4. кількість діючих установ, що працюють з молоддю; 5. кількість досліджень/опитувань про становище молоді в Україні.

Таким чином, система індикаторів моніторингу Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки існує.

### **Питання: Чи дозволяють індикатори визначити динаміку виконання Програми?**

Індикатор «кількість молоді, залученої до заходів, спрямованих на національно-патріотичне виховання та підвищення рівня громадянської свідомості молоді» вимірюється у відсотках. Підсумковий плановий показник за 5 років виконання програми – 50,27%. Це значення отримано шляхом складання планових значень за роками: 2016 – 3,91%, 2017 – 11,08%, 2018 – 11,43%, 2019 – 11,77%, 2020 – 12,08%. У той же час очевидним є наступне: людина може брати участь у заходах Програми у різні роки, і ця людина братиме участь (порахований) декілька разів. У результаті, навіть у випадку успішного досягнення підсумкового планового показника 50,27 % фактичний відсоток молодих людей, які брали участь у заходах, буде меншим. Даний індикатор не є коректним в сенсі підрахунків і можливості визначити динаміку. Скоріше за все, обраховується не кількість молодих людей, які брали участь у заходах, а кількість відвідувань заходів.

Подібна некоректність характерна для усіх показників додатку №3, які спрямовані на вимірювання кількості/чисельності в абсолютних значеннях або відсотках. Від цієї проблеми вільні лише показники «кількість діючих установ, що працюють з молоддю» і «кількість досліджень/опитувань про становище молоді в Україні».

Таким чином, про більшість індикаторів/показників Програми можна сказати, що вони є помилковими та такими, що не дозволяють вимірювати динаміку виконання Програми.

### **Питання: Чи є повною система індикаторів?**

Система індикаторів виконання Програми містить лише індикатори, спрямовані на вимірювання результатів Програми. У системі немає індикаторів, які передбачають вимірювання впливу Програми. В рамках п'ятирічної Програми вимірювання впливу кожного року Програми є цілком можливим, як і вплив Програми в цілому.

У системі індикаторів відсутні індикатори, що базуються на зворотному зв'язку з вигодоотримувачами Програми, наприклад, які базуються на результатах опитування вигодоотримувачів. Такі індикатори могли б показати вплив Програми на формування громадянської позиції молоді та її національно-патріотичної свідомості. У той же час, протягом 5 років програми передбачені

10 опитувань про становище молоді в Україні. Ці опитування є потенційним інструментом виявлення впливу Програми.

Деякі очікувані результати з розділу Програми «Очікувані результати, ефективність Програми» не мають показників виконання завдання (додаток №3 «Очікувані результати виконання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки» і, таким чином, їх досягнення не може бути оцінено. До таких невимірюваних результатів відносяться, наприклад, наступні:

«підвищити рівень самоорганізації і самоврядування інститутів громадянського суспільства та їх осередків;

забезпечити залучення молоді до волонтерства як форми суспільно значущої діяльності вторинної зайнятості;

знижити рівень правопорушень серед молоді до 2020 року на 20 відсотків, активізувавши правову освіту та участь молоді у суспільно значущій громадській діяльності».

Відмітимо, що об'єм бюджетних коштів, наданих молодіжним некомерційним організаціям, не характеризує рівень самоорганізації і самоврядування інститутів громадянського суспільства. Надані кошти можуть неефективно використовуватися і не здійснювати суттєвого впливу на цей рівень. Оцінювати його необхідно за іншими індикаторами.

Таким чином, система індикаторів Програми є неповною, оскільки: не передбачає індикаторів вимірювання впливу Програми на молодих людей; не містить індикаторів для деяких очікуваних результатів Програми.

### **Питання: Яким чином оцінюється виконання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки?**

Постанова КМУ, якою затверджена Програма, вказує у пункті 3 «міністерствам, іншим центральним та місцевим органам виконавчої влади подавати щороку до 1 лютого Міністерству молоді та спорту інформацію про стан виконання Програми для її узагальнення та подання до 1 березня Кабінетові Міністрів України та Міністерству економічного розвитку і торгівлі». Таким чином, інформація, яку можна використати для моніторингу виконання Програми, узагальнюється один раз на рік.

У розділі Програми «Очікувані результати, ефективність Програми» вказано, що «оцінка стану виконання Програми проводиться Мінмолодьспортом разом з науковими установами». У Програмі відсутній розділ, присвячений її моніторингу та оцінці.

Міністерство молоді та спорту України та ГО «Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка» підготували за підсумками 2016 року щорічну доповідь Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні «Формування та

реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації». У цьому документі вказано, що основоположним документом реалізації молодіжної політики є Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016–2020 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. №148. У доповіді процеси формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації представлено у таких аспектах: демографічна ситуація в молодіжному середовищі; молодь і здоров'я; соціальне становище та самопочуття молоді; молодь і шлюб, проблеми молодих сімей; зайнятість і професійна підготовка молоді; молодь і освіта; потреби і духовний світ української молоді; групи ризику та ризикована поведінка; економічна активність молоді тощо. Ця доповідь містить перелік використаних при його підготовці матеріалів. Проте, серед використаних матеріалів не вказані результати моніторингу і оцінки Програми.

Щорічна доповідь Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні «Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації» містить актуальний аналіз соціально-економічного стану молоді, формування і реалізації державної молодіжної політики, рекомендації. Проте, цей аналіз і рекомендації не прив'язані до Програми, а саме – до показників виконання її завдань.

У відкритому доступі відсутня будь-яка інформація про результати оцінки виконання Програми.

Таким чином, інформація про оцінку виконання «Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки» у 2016 році у відкритому доступі не знайдена.

### **Питання: Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки**

У відкритому доступі розміщуються щорічні доповіді Міністерства молоді і спорту, підготовлені у співробітництві з іншими організаціями, наприклад, Щорічна доповідь Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні «Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації» (за підсумками 2016 року). Проте, у цій щорічній доповіді відсутні результати оцінювання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки.

Таким чином, у відкритому доступі результати оцінювання Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки не знайдені.

**Питання: Чи передбачає Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016–2020 роки механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї стратегії?**

У розділі Програми «Очікувані результати, ефективність Програми» вказано, що «оцінка стану виконання Програми проводиться Мінмолодьспортом разом з науковими установами». Якихось посилань на методику ведення моніторингу виконання Програми у тексті Програми немає. Також не визначено, які категорії організацій відносяться до наукових у контексті даної Програми, і яка їх роль в оцінці Програми. Наукові спільноти, , наприклад, професійні, наукові асоціації, є структурами громадянського суспільства. В той же час, до структур громадянського суспільства не відносяться бюджетні наукові заклади.

Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка, який брав участь у підготовці щорічної доповіді «Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації», є громадською організацією. Проте дана доповідь не містить результатів оцінки Програми.

Таким чином, текст Програми не дає відповіді на питання, чи передбачає Програма участь представників громадянського суспільства у моніторингу і оцінці. Практика оцінки також не дає відповіді на дане питання, оскільки оцінка Програми не проводиться.

Голова Української асоціації оцінювання  
Л.В.Пильгун

20.12.2017

**Експертний висновок  
про систему моніторингу та оцінки Національної стратегії сприяння  
розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки**

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](mailto:pylgunlv@gmail.com).

Мета даного експертного висновку – оцінити здатність системи моніторингу та оцінки Національної стратегії впливати на управлінські рішення щодо діяльності на забезпечення мети, завдань та очікуваних результатів Стратегії.

В експертному висновку терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання<sup>37</sup>.

Питання, на які відповідає автор експертного висновку:

1. Чи існують індикатори та критерії для моніторингу та оцінки Національної стратегії?

2. Яким чином оцінюється виконання Національної стратегії?

3. Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Національної стратегії?

4. Чи передбачає Національна стратегія механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї стратегії?

Перелік питань експертизи містить питання №№ 3 – 4, оскільки автор експертного висновку виходить з наступного припущення: відкритість результатів моніторингу та оцінки Стратегії для широкого загалу, участь представників громадянського суспільства у моніторингу та оцінюванні підвищують ефективність моніторингу та оцінювання як цієї Стратегії, так і будь-яких програмних документів органів влади.

Об'єкт експертизи: система моніторингу та оцінки (розділ «Реалізація, моніторинг та оцінка виконання Стратегії») Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки.

Для експертного висновку використана інформація з відкритих джерел, у тому числі: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року №68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»; Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки<sup>38</sup>; Указ Президента України №487/2016 «Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства»<sup>39</sup>; Аналітична записка «Основні тенденції та проблеми реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» (відділ розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень)<sup>40</sup>; розпорядження Кабінету міністрів України від 2 листопада

<sup>37</sup> Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

<sup>38</sup> Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

<sup>39</sup> Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства <http://www.president.gov.ua/documents/4872016-20692>.

<sup>40</sup> Основні тенденції та проблеми реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки». Аналітична записка/<http://www.niss.gov.ua/articles/2474>.

2016 р. №802-р «Про затвердження плану заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки»<sup>41</sup>; розпорядження Кабінету міністрів України від 11 травня 2017 р. № 296-р «Про затвердження плану заходів на 2017 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки»<sup>42</sup>.

### **Методи експертизи:**

1. Визначення індикаторів та критеріїв для моніторингу та оцінки Національної стратегії в чинному законодавстві та офіційних документах.

2. Оцінка механізмів громадської участі в моніторингу та оцінюванні Національної стратегії щодо наявності, реалістичності та можливості застосування.

### **Питання: Чи існують індикатори та критерії для моніторингу та оцінки Національної стратегії?**

Розділ 5 Національної стратегії визначає наступне: «Методичне забезпечення, моніторинг та оцінка реалізації Стратегії покладається на Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства (далі – Координаційна рада). Для здійснення моніторингу та оцінки реалізації Стратегії Координаційна рада визначає критерії оцінки ефективності та індикатори реалізації Стратегії, які розробляються нею із залученням Національного інституту стратегічних досліджень, інших наукових установ, недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів. За результатами моніторингу та оцінки реалізації Стратегії Координаційною радою можуть вноситися пропозиції щодо актуалізації Стратегії».

У Положенні про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства сказано: «Основними завданнями Координаційної ради є: здійснення методичного забезпечення, моніторингу та оцінки реалізації Стратегії, визначення критеріїв оцінки ефективності та індикаторів її реалізації, підготовка пропозицій щодо актуалізації положень Стратегії».

Таким чином, Координаційна рада мала визначити критерії оцінки ефективності та індикатори реалізації Стратегії.

У Координаційної ради немає власного інтернет-ресурсу, на якому можуть бути розміщені критерії оцінки ефективності та індикатори реалізації

---

<sup>41</sup> Розпорядження Кабінету міністрів України від 2 листопада 2016 р. № 802-р «Про затвердження плану заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки»//<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/802-2016-%D1%80>.

<sup>42</sup> Розпорядження Кабінету міністрів України від 11 травня 2017 р. № 296-р «Про затвердження плану заходів на 2017 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки»//<http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249972001>.

Стратегії. Є сайт ліквідованої Координаційної ради <http://civil-rada.in.ua/>. У розділі «Стратегія» сайту <http://civil-rada.in.ua/> розміщений не діючий Указ Президента України № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації».

Плани заходів на виконання Стратегії на 2016 и 2017 рр. не містять критеріїв оцінки ефективності та індикаторів реалізації Стратегії.

У відкритому доступі відсутні документи, які містять критерії оцінювання ефективності та індикатори реалізації Стратегії, а також будь-яка інформація про них. Враховуючи задекларовану Стратегією відкритість інформації про її виконання, відсутність у відкритому доступі інформації про критерії та індикатори необхідно розцінювати як їх відсутність.

Таким чином, система індикаторів та критеріїв для моніторингу та оцінки Національної стратегії відсутня.

### **Питання: Яким чином оцінюється виконання Національної стратегії?**

Висновки щодо виконання Стратегії у 2016 році містить аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень «Основні тенденції та проблеми реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки».

Документ аналізує стан виконання «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» у 2016 році. У документі визначено та охарактеризовано основні тенденції державного сприяння розвитку та інституалізації громадянського суспільства в Україні. Зазначені проблеми, які перешкоджають реалізації громадських ініціатив та діяльності громадських об'єднань. Документ також містить рекомендації органам влади щодо вироблення, удосконалення та реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні<sup>43</sup>.

В аналітичній записці не згадуються критерії оцінки ефективності та індикатори реалізації Стратегії. Автори аналітичної записки не вказали на методологію, за якою вони визначали міру виконання Стратегії. Розділ 5 Стратегії поклав на Національний інститут стратегічних досліджень лише науковий супровід реалізації стратегії: «Національний інститут стратегічних досліджень здійснює наукове супроводження реалізації Стратегії із залученням у разі потреби в установленому порядку інших наукових установ, недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів». Національний інститут стратегічних досліджень може залучатися Координаційною радою до створення критеріїв та індикаторів, але робиться це з ініціативи

<sup>43</sup> Основні тенденції та проблеми реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки». Аналітична записка/<http://www.niss.gov.ua/articles/2474>. С. 1.

Координаційної ради. Доказів такої ініціативи немає. Аналітична записка «Основні тенденції та проблеми реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» не містить ознак моніторингу та оцінювання.

Таким чином, виконання Національної стратегії не оцінюється на основі критеріїв ефективності та індикаторів реалізації. У той же час Національний інститут стратегічних досліджень робить дослідження стану виконання Стратегії.

**Питання: Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Національної стратегії?**

Аналітична записка «Основні тенденції та проблеми реалізації «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки» розміщена у відкритому доступі на сайті Національного інституту стратегічних досліджень. У той же час дана аналітична записка не містить результатів саме оцінювання.

Таким чином, вважати, що у відкритому доступі розміщені результати оцінювання, не можна, оскільки моніторинг та оцінювання Стратегії не здійснювалися.

**Питання: Чи передбачає Національна стратегія механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї стратегії?**

Як зазначалося вище, моніторинг і оцінювання реалізації та виконання Стратегії покладені на Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства. У складі цієї Ради біля 70 % членів – представники громадянського суспільства.

Таким чином, механізм участі представників громадянського суспільства у моніторингу та оцінюванні Стратегії передбачений. У той же час, моніторинг та оцінювання Стратегії не здійснюються.

Голова Української асоціації оцінювання,  
керівник проекту «Посилення децентралізації в Україні»  
Л.В.Пильгун

12.12.2017 р.

## **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 оцінювання<sup>44</sup>.*

Питання, на які відповідає автор експертного висновку:

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

8. Чи є індикатори коректними?

9. Чи є повною система індикаторів?

10. Яким чином оцінюється виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?

11. Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?

12. 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

<sup>44</sup> Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

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 та 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»<sup>45</sup>; розпорядження Кабінету міністрів України від 22 вересня 2016 р. №688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»<sup>46</sup>; Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2017. PDF-презентація. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України<sup>47</sup>; Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 8 грудня 2017. PDF-презентація. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України<sup>48</sup>.

### **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 та оцінюванні Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні.

---

<sup>45</sup> Розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014р. №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>.

<sup>46</sup> 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>.

<sup>47</sup> Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2017//[http://decentralization.gov.ua/monitoring2017\\_10\\_ua](http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_10_ua).

<sup>48</sup> 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](http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_12_ua#main-info).

**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.

1.1. Результати фінансової децентралізації. Зростання місцевих бюджетів (2014-2017).

1.2. Результати фінансової децентралізації. Виконання власних доходів місцевих бюджетів.

1.3. Результати фінансової децентралізації. Виконання власних доходів місцевих бюджетів. Темпи зростання.

1.4. Результати фінансової децентралізації. Видатки місцевих бюджетів.

1.5. Результати фінансової децентралізації. Залишки коштів місцевих бюджетів. Кошти на депозитах.

a. Державна фінансова підтримка. Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури.

b. Державна фінансова підтримка. Стан розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій.

c. Державна фінансова підтримка. Стан розподілу субвенцій на інфраструктуру ОТГ за проектами.

d. Державна фінансова підтримка. Стан розподілу коштів ДФРР за проектами станом на 10.10.2017.

7.1. Децентралізація у сфері освіти. Створення опорних шкіл в областях, у тому числі в ОТГ.

7.2. Децентралізація у сфері освіти. Загальноосвітні навчальні заклади.

8. Децентралізація у сфері охорони здоров'я. Формування госпітальних округів в областях.

9. Децентралізація у сфері архітектурно-будівельного контролю. Передача повноважень територіальним громадам.

10. Мінекономрозвитку: децентралізація у 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 у сфері надання адміністративних послуг» містить лише інформацію про динаміку створення центрів надання адміністративних послуг, але не містить інформацію саме про 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 та 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»<sup>49</sup>. 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.

---

<sup>49</sup> Про реформу: Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні//<http://decentralization.gov.ua/about>.

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».<sup>50</sup>

Розділ «Створення умов для формування спроможних територіальних громад» Звіту про хід та виконання Програми діяльності Уряду у 2016 році<sup>51</sup> 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 обгрунтованої 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.

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 році<sup>52</sup>. 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.

---

<sup>50</sup> Звіт про хід і результати виконання програми діяльності Кабінету міністрів України у 2015 році <https://www.kmu.gov.ua/news/248801311>

<sup>51</sup> Звіт про хід та виконання Програми діяльності Уряду у 2016 році <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/zvit-pro-hid-ta-vikonannya-programi-diyalnosti-uryadu-u-2016-roci>

<sup>52</sup> Реформи під мікроскопом – 2015//<http://decentralization.gov.ua/news/1453>.

**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

### **Експертний висновок на систему моніторингу та оцінки Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року**

*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 Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року впливати на управлінські рішення щодо діяльності на забезпечення мети, завдань та очікуваних результатів Програми.*

*В експертному висновку терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання<sup>53</sup>.*

Питання, на які відповідає автор експертного висновку:

13. Чи існує система індикаторів моніторингу та оцінки Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року?

14. Чи дозволяють індикатори виміряти динаміку Стратегії?

15. Чи є повною система індикаторів?

16. Яким чином оцінюється виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року?

17. Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року?

18. Чи передбачає Державна соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2020 року механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Програми?

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

*Для експертного висновку використана інформація з відкритих джерел.*

Об'єкт експертизи: система моніторингу та оцінки (розділ «Очікувані результати, ефективність Програми»), додаток 3 «Очікувані результати виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року».

Основні досліджувані документи: постанова Кабінету міністрів України від 24 лютого 2016 р. №111 «Про затвердження Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року»<sup>54</sup>.

---

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

<sup>54</sup> Постанова Кабінету міністрів України від 24 лютого 2016 р. №111 «Про затвердження Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року» <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/111-2016-%D0%BF/page>.

### **Методи експертизи:**

7. Пошук системи індикаторів моніторингу Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року.

8. Аналіз індикаторів Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року.

9. Оцінка механізмів громадської участі в моніторингу і оцінюванні Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року щодо наявності, реалістичності та можливості застосування.

### **Питання: Чи існує система індикаторів моніторингу та оцінки Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року?**

Додаток 3 до Програми «Очікувані результати виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року» містить, як і більшість інших державних цільових програм України, показники виконання завдань, наприклад: «кількість прийнятих нормативно-правових актів» (для завдання «Удосконалення нормативно-правової бази у сфері протидії торгівлі людьми»). Таких показників усього 4:

1. кількість прийнятих нормативно-правових актів;
2. кількість інформаційної продукції;
3. кількість проведених навчань фахівців державних установ, які можуть контактувати з особами, які постраждали від торгівлі людьми;
4. кількість моніторингових заходів.

Таким чином, система індикаторів моніторингу та оцінки Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року існує.

### **Питання: Чи дозволяють індикатори виміряти динаміку Стратегії?**

Формулювання показників/індикаторів Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року не містять одиниць вимірювання, хоча відповідний стовбець для показників передбачений, проте змістовно не наповнений. Відповідно, зміст окремих показників неможливо зрозуміти взагалі. Так, наприклад, «кількість інформаційної продукції»: у 2016 році – 1, 2017 – 1, 2018 – 1, 2019 – 1, 2020 – 1. Виникає закономірне питання: Про що мова? Що є одиницею інформаційної продукції? Це один інформаційний матеріал? Один екземпляр друкованої продукції? Зміст Програми і додатків до неї також не дають відповіді на ці запитання. Так, Додаток 2 до Програми «Завдання і заходи з виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року» містить більш детальний опис показників, проте він також не містить відповіді на запитання. В цьому додатку з приводу «кількості інформаційної продукції» додатково сказано наступне: «виготовлення інформаційної продукції з питань протидії

торгівлі людьми, спрямованої на поширення серед населення інформації щодо ризиків потрапляння в ситуації торгівлі людьми».

Такий показник, як «кількість прийнятих нормативно-правових актів» не характеризує виконання завдання «Удосконалення нормативно-правової бази у сфері протидії торгівлі людьми», оскільки враховує лише кількість, але не якість цих актів і не рівень їх імплементації.

Показник «кількість проведених навчань фахівців державних установ, які можуть контактувати з особами, які постраждали від торгівлі людьми» не характеризує міру вирішення завдання «боротьба із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, кримінальне розслідування та переслідування».

Зміст показника «кількість моніторингових заходів» не розкрито. Опис цього показника не відповідає на запитання: Що мається на увазі під моніторинговим заходом? Чи здійснюються моніторингові заходи виконання Програми за єдиною методикою, чи вони можуть бути різними?

Важливою проблемою формулювань індикаторів є проблемні формулювання завдань, для яких створені дані індикатори. Усі завдання, вказані у додатку № 3, сформульовані не як результат діяльності щодо виконання Програми, а як процес:

«Удосконалення нормативно-правової бази у сфері протидії торгівлі людьми;

Запобігання торгівлі людьми, її первинна профілактика;

Боротьба із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, кримінальне розслідування та переслідування;

Моніторинг у сфері протидії торгівлі людьми».

Завдання Програми передбачають процес, а не результат діяльності. Такі формулювання завдань визначають, в свою чергу, показники процесу, а не результату діяльності. Відповідно, показники Програми не дозволяють визначити результати та ефективність діяльності, передбаченої Програмою. Ми можемо визначити лише наявність такої діяльності, але не маємо змоги її оцінити.

Таким чином робимо висновок про те, що показники/індикатори виконання завдань Програми сформульовані некоректно з точки зору подальшого оцінювання.

### **Питання: Чи є повною система індикаторів?**

Показники виконання завдань мають бути передбачені для кожного завдання Програми. У додатку № 2 визначено 7 завдань:

1. Удосконалення нормативно-правової бази у сфері протидії торгівлі людьми.

2. Запобігання торгівлі людьми, її первинна профілактика.

3. Боротьба із злочинністю, пов'язаною з торгівлею людьми, кримінальне розслідування та переслідування.

4. Захист та допомога постраждалим від торгівлі людьми.
  5. Забезпечення захисту дітей, постраждалих від торгівлі дітьми.
  6. Здійснення моніторингу у сфері протидії торгівлі людьми.
  7. Міжнародне співробітництво в сфері протидії торгівлі людьми.
- У той же час показники передбачені лише для 4-х із 7 завдань.  
Таким чином, система індикаторів Програми є неповною.

**Питання: Яким чином оцінюється виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року?**

На Єдиному державному web-порталі відкритих даних у розділі «Набір даних» розміщена «Інформація про стан виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року за I півріччя 2016 року»<sup>55</sup>. Інформація детально описує діяльність щодо виконання Програми за відповідний період наступним чином:

1. Найменування завдання.
2. Захід.
3. Відповідальні за виконання заходу.
4. Стан виконання.

Інформація Міністерства соціальної політики про виконання Програми дуже детальна (120 сторінок) і структурована за завданнями і заходами, але не за показниками виконання завдань. Інформація за перше півріччя 2016 року не містить ніяких згадувань про виконання показників, передбачених додатком №3 до Програми.

Таким чином, Міністерство соціальної політики готує один раз на 6 місяців інформацію про виконання Програми. Станом на 20.12.2017 року розміщене у відкритому доступі лише одне таке повідомлення. У той же час оцінювання реалізації Програми не здійснюється.

**Питання: Чи розміщуються у відкритому доступі результати оцінювання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року?**

Як було сказано вище, у відкритому доступі на Єдиному державному web-порталі відкритих даних розміщена «Інформація про стан виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року за I півріччя 2016 року». Проте цей документ не містить оцінки виконання Програми.

Таким чином, у відкритому доступі результатів оцінювання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року немає через їх відсутність.

<sup>55</sup> Інформація про стан виконання державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року за I півріччя 2016 року  
<http://data.gov.ua/passport/43178d94-2521-4f61-a6a5-ed17984f7aa0>.

**Питання: Чи передбачає Державна соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2020 року механізми участі представників громадянського суспільства в моніторингу та оцінці цієї Програми?**

У Програмі, як і в інших державних цільових програмах, відсутній розділ, присвячений моніторингу та оцінці. У п. 6 «Здійснення моніторингу у сфері протидії торгівлі людьми» додатку № 2 «Завдання і заходи з виконання Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року» вказано, що «проведення комплексних соціологічних досліджень з метою оцінки поширення різних форм експлуатації та торгівлі людьми» виконують «громадські об'єднання та міжнародні організації (за згодою)», а «розроблення та запровадження комплексної міжвідомчої статистичної звітності з питань протидії торгівлі людьми» здійснюють «Мінсоцполітики, громадські об'єднання та міжнародні організації (за згодою)». Зазначені заходи є елементами моніторингу Програми, але не її оцінки. Інших вказівок на участь організацій/представників громадянського суспільства у моніторингу та оцінці Програми не містить.

Таким чином, Програма передбачає участь організацій/представників громадянського суспільства у моніторингу виконання Програми, але не в її оцінці.

Голова Української асоціації оцінювання  
Л.В. Пильгун

21.12.2017 р.

## **МЕТОДИКА** **експертної оцінки системи моніторингу та оцінювання** **стратегій/програм розвитку областей, міст, громад**

Дана методика розроблена в рамках проекту Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів (УАО) «Посилення децентралізації в Україні», грант National Endowment for Democracy (NED) #2017-158. Зміст даної методики може не збігатися з позицією УАО і NED, окремих членів та/або посадових осіб цих організацій.

Проект «Посилення децентралізації в Україні» спрямований на підвищення рівня прозорості влади і залучення громадян у реформу децентралізації.

Автор методики – Савва Михайло Валентинович, член Правління Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів (УАО), голова Правління Експертної групи «СОВА», кандидат соціологічних наук, доктор політичних наук, професор. E-mail: [egroupsova@gmail.com](mailto:egroupsova@gmail.com)



В Методиці терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання.<sup>56</sup>

Мета експертизи: оцінити здатність розділу, що стосується МіО (далі – РМіО), служити інструментом виявлення створеної у результаті реалізації стратегії/програми цінності та засобом змін у випадку різниці між очікуваними та наявними результатами.

Обмеження Методики: дана Методика не передбачає оцінку виконання стратегії/програми розвитку. Методика спрямована лише на оцінку змісту РМіО системи/програми.

Питання експертизи:

1. Наскільки адекватно (за передбаченими системою РМіО показниками) можливо оцінити результативність стратегії/програми для виявлення створеної цінності у сферах, передбачених стратегією/програмою?

2. Чи враховує РМіО особливості території, для якої розроблена стратегія/програма?

3. Чи передбачає РМіО моніторинг і оцінювання розвитку громадянського суспільства території, для якої розроблена стратегія/програма?

4. Чи передбачає РМіО моніторинг і оцінювання відкритості органів влади відповідної території?

5. Чи присутні в РМіО підстави для участі громадян в моніторингу та оцінюванні результативності стратегії/програми?

6. Чи розміщуються у відкритому доступі результати моніторингу і оцінювання стратегії/програми?

7. Чи присутні в системі МіО корупційгенні фактори?

Методика розроблена із врахуванням наступних вимог:

1. Простота у використанні. Розробник виходив з того, аби цю методику могли застосовувати не лише кваліфіковані фахівці з МіО, але й ті, хто не має спеціальної освіти – депутати, працівники органів виконавчої влади, громадянські активісти, які пройшли короткотермінову підготовку.

2. Універсальність. Методика розроблена таким чином, що може застосовуватися для експертизи РМіО стратегій/програм розвитку областей, міст, районів, сільських поселень.

Вимоги до системи індикаторів і до кожного окремого індикатору стратегії/програми, які враховуються під час експертизи:

1. Достатність. Система індикаторів має давати можливість приймати рішення щодо необхідних змін у випадку різниці між очікуваними та наявними результатами виконання стратегії/програми з метою збільшення доданої вартості в усіх сферах, визначених стратегією/програмою.

2. Орієнтація на унікальний об'єкт. Система індикаторів має враховувати особливості конкретної громади (область, район, місто, громада), для якої розроблена стратегія/програма.

<sup>56</sup> Горошко А., Нарчинська Г., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

3. Зрозумілість. Кожен індикатор має бути зрозумілим, тобто не має містити невизначених або багатозначних термінів.
4. Вимірюваність. Кожен індикатор має піддаватися вимірюванню або підрахунку: або мати кількісний вимір (абсолютне значення, відсоток, середній бал), або вимірюватися на рівні «зроблено – не зроблено».
5. Однозначність. Кожен індикатор має однаково розумітися і вимірюватися різними людьми у різний час.
6. Спрямованість лише на один параметр. Кожен індикатор має водночас вимірювати лише один параметр.

#### Алгоритм експертизи:

1. Вивчення розділу стратегії/програми, присвяченого моніторингу.
2. Заповнення розділу 1 форми експертного висновку.
3. Вивчення переліку індикаторів стратегії/програми.
4. Заповнення розділу 2 форми експертного висновку.
5. Заповнення розділу 3 форми експертного висновку (відповіді на питання експертизи на основі висновків, зроблених у ході роботи над розділами 1-2).
6. Надсилання проекту експертного висновку (заповненої форми) електронною поштою менеджеру проекту Л.В. Пильгун [pylgunlv@gmail.com](mailto:pylgunlv@gmail.com)
7. Отримання рекомендацій щодо вдосконалення проекту експертного висновку та облік цих рекомендацій.
8. Надсилання доопрацьованого експертного висновку електронною поштою менеджеру проекту Л.В. Пильгун.
9. Отримання схвалення експертного висновку.
10. Напрямок експертного висновку органу влади, що прийняв стратегію/програму.
11. Оприлюднення експертного висновку на доступних ресурсах (сайти, соціальні мережі, засоби масової інформації).

## Форма для заповнення:

**Експертний висновок про систему моніторингу та оцінки стратегій/програмі** \_\_\_\_\_  
Експертний висновок підготовлений у рамках проекту Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів «Посилення децентралізації в Україні» (грант National Endowment for Democracy # 2017-158)  
Склад експертної групи: \_\_\_\_\_  
Експертний висновок підготовлений для напрямку (назва органу влади, що прийняв стратегію/програму) \_\_\_\_\_

№	Запитання	Відповідь: так; ні; частково/не визначено	Текст Стратегії/програми, що підтверджує відповіді "так" або "частково/невизначено"	Рекомендації по доповненню/зміні тексту стратегії/програми. Оформляється як елемент тексту
Розділ 1. Експертна оцінка опису методики моніторингу в стратегії/програмі _____				
	Чи є в стратегії/програмі очікувані результати/контрольні показники (результати або показники, яких необхідно досягти до певного періоду)?			
	Чи визначена в описі моніторингу періодичність узагальнення інформації (інтервал моніторингу, тобто один раз в 6 місяців, 1 рік і т.д.)?			
	Чи визначений в описі моніторингу формат узагальнення інформації (доповідь, звіт виконавчої влади і т.д.)?			
	Чи передбачено оприлюднення результатів моніторингу (публікація, розміщення на сайті органу влади)?			
	Чи передбачено в описі моніторингу проведення незалежного від органів влади моніторингу?			
	Чи передбачено в описі участі в моніторингу, що проводиться представниками влади, структур громадянського суспільства (громадян, ініціативних груп, організацій)?			

	Чи дає опис моніторингу повне уявлення про те, як він здійснюватиметься?		
	Чи виключає опис моніторингу можливість управління його результатами?		
	Додаткові питання на розсуд експерта		
	Загальні рекомендації по розділу		
	Розділ 2. Експертна оцінка індикаторів стратегій/програми _____		
	Чи достатня система індикаторів (система індикаторів повинна давати можливість приймати рішення про коригування виконання стратегії/програми з метою збільшення доданої вартості в усіх сферах, визначених стратегією/програмою)?		
	Чи враховує система індикаторів унікальність території, для якої розроблена стратегія/програма (чи передбачає система індикаторів додаткові індикатори по відношенню до Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року)?		
	Чи є кожен індикатор зрозумілим (зрозумілість означає, що формулювання індикатора не містить невизначені або багатозначні терміни)		
	Чи піддається кожен індикатор виміру або підрахунку (чи має кожен індикатор кількісний вимір- абсолютне значення, відсоток, середній бал; чи вимірюється кожен індикатор в бінарній системі, тобто "виконано – не виконано"?)		
	Чи відповідає кожен індикатор критерію однозначності (тобто розуміється і вимірюється однаково різними людьми в різний час)?		
	Чи спрямований кожен індикатор тільки на один параметр (кожен індикатор повинен одноmomentно вимірювати лише один параметр/ознаку)?		
	Чи передбачені індикатори, спрямовані на оцінку населенням якості роботи органів влади		
	Чи передбачені індикатори, спрямовані на оцінку відкритості органів влади?		

	Чи передбачені індикатори, спрямовані на будь-якого виду оцінку якості і доступності адміністративних і соціальних послуг?		
	Чи передбачені індикатори, спрямовані на будь-якого виду оцінку рівня корупції?		
	Чи передбачено обнародування оцінки виконання стратегії/програми після її завершення (публікація, розміщення на сайті органу влади)?		
	Додаткові питання на розсуд експерта		
	Загальні рекомендації по розділу		
	Розділ 3. Відповіді на запитання експертизи		
	Запитання	Відповідь: так; ні; частково	Коментарі (при необхідності)
	Наскільки адекватно по передбаченим РМіО показниками можливо оцінити результативність стратегії/програми для виявлення створеної цінності в усіх сферах, передбачених стратегією/програмою?		
	Чи враховує РМіО особливості території, для якої розроблена стратегія/програма?		
	Чи передбачає РМіО моніторинг і оцінку розвитку громадянського суспільства території, для якої розроблена стратегія/програма?		
	Чи передбачає РМіО моніторинг і оцінку відкритості органів влади відповідній території?		
	Чи присутні в системі МІО підстави для участі громадян в моніторингу та оцінці результативності стратегії/програми?		
	Чи розміщуються у відкритому доступі результати моніторингу і оцінки стратегії/програми?		
	Чи присутні в системі МІО корупційні фактори?		

Підпис експерта

Дата<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Вказується дата внесення останніх правок в експертний висновок.

## МЕТОДИКА

### контрольного отримання адміністративних або соціальних послуг

Дана методика розроблена в рамках проекту Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів (УАО) «Посилення децентралізації в Україні», грант National Endowment for Democracy (NED) #2017-158. Зміст даної методики може не збігатися з позицією УАО і NED, окремих членів та/або посадових осіб цих організацій.

Проект «Посилення децентралізації в Україні» націлено на підвищення рівня прозорості влади та залучення громадян в реформу децентралізації.

Автор методики – Савва Михайло Валентинович, член Правління Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів (УАО), голова Правління Експертної групи «СОВА», кандидат соціологічних наук, доктор політичних наук, професор. E-mail: [egroupsova@gmail.com](mailto:egroupsova@gmail.com).

В Методиці терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання.<sup>58</sup>

Мета контрольного отримання послуг – виявити проблеми надання послуг з точки зору їх споживача. Виконавці проекту «Посилення децентралізації в Україні» виходять з того, що низька якість послуг, що надаються органами публічної влади, визначена у тому числі недостатнім залученням структур громадянського суспільства в процесі розробки нормативних документів про соціальні та адміністративні послуги, контролю за їх доступністю та якістю.

#### Перелік послуг для контрольного отримання:

1. Соціальні послуги, що надаються відповідно до Закону України «Про соціальні послуги».
2. Адміністративні послуги, що надаються відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги».
3. Послуги бюджетних організацій (освітніх, медичних та інших), наприклад, оформлення пенсій, посібників, допомоги, прийом дитини в дитячий садок, школу і т.і.
4. Публічні послуги комерційних організацій (постачальників електрики, газу, води, комунальних послуг).

#### Алгоритм контрольного отримання послуги:

1. Визначення послуги для отримання. Необхідно отримати послугу, яка дійсно потрібна експерту або його родичу/знайомому. У випадку, якщо послугу отримує родич/знайомий, експерт супроводжує його протягом отримання послуги.
2. Отримання послуги. Необхідно зробити фото входу в організацію, де надавалася послуга (вивіска з назвою, вхід, інформаційна дошка з розміщеними на ній документами, за наявності – пандус для осіб з обмеженими фізичними можливостями і матерів з колясками).
3. Опис послуги за запропонованим форматом.
4. Напрями описів і фото менеджера проекту Л.В. Пильгун [pylgunlv@gmail.com](mailto:pylgunlv@gmail.com).

Період отримання послуги: з 28 травня по 31 серпня 2017 року.

Мінімальна кількість отриманих послуг – 1.

<sup>58</sup> Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. 2-ге видання. Київ. УАО. 2016. 53 с.

## Форма для заповнення:

Формат опису отриманої послуги

№	Назва послуг	Де отримана (населений пункт і область)	Дати надання у (перше відвідування/зве рнення і останнє відвідування/зве рнення)	Хто надав послугу (назва органу влади, організації, посадова особа)	Платна або безплатна послуга. У випадку, якщо платна вказати вартість	Хто отримав послугу (ІПН, позиція в проекті)	Опис послуги. Коментарі і рекомендації

Підпис експерта

Дата<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup>Вказується дата складання опису послуги

**Report «Monitoring and Evaluation in the Activities  
of the Authorities of Ukraine»  
(based on the results of the project of the Ukrainian Evaluation Association  
«Strengthening decentralization in Ukraine», grant from the National Fund  
for Democracy Support: February 2017 - January 2018)**

Content:

1. Normative base and M & E methodology for Ukrainian authorities;
2. M & E systems in national strategies and programs;
3. M & E systems in regional (oblast) development strategies;
4. M & E systems in community development strategies;
5. Pilot assessment of administrative services in Ukraine;
6. Conclusions and recommendations.

There is still no such law in Ukraine that could fully regulate monitoring and evaluation in the field of public administration. So, as of December 2017, the Law of Ukraine “On State Strategic Planning” has not yet been adopted. There were several attempts to adopt mentioned-above law in 2009 and 2017. In international practice, monitoring and evaluation are usually governed by the strategic planning laws.

Enacted in 2004, the Law of Ukraine “On State Target Programs” does not mention anything about monitoring and evaluation. Article 13 “Control over the implementation of the State Target Program” defined the following: “The control over the implementation of the State Target Program is performed in order to: ensure the implementation of the program’s targets and tasks on schedule; achievement of the envisaged program targets; placing constraints on the use of financial, logistical and other resources as intended “. Thus, this Law verifies only the implementation of state target programs, but not theirs monitoring and evaluation.

Enacted in 2015, the Law of Ukraine “On the Principles of State Regional Policy” introduced the concept of monitoring and evaluation: “the monitoring and evaluation of the implementation effectiveness of the state regional policy - periodic review of the relevant indicators based on official statistics and information provided by the central executive authorities, local authorities, and further assessment, based on the received data, of the effectiveness of implementation of these indicators by comparing the obtained results with their target values». This M & E definition is very narrow and does not match to modern M & E capabilities.

Section V of the Law “Monitoring of the implementation of the state regional policy” has determined that “The list of indicators is formed by the methodology for monitoring the implementation of the state regional policy, which is approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine”, as well as “The procedure for monitoring and evaluating the effectiveness of the implementation of the State Strategy for Regional Development of Ukraine and action plan its implementation action plan is determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine”



The procedure and methodology for monitoring realization and effectiveness evaluation of the implementation of the state regional policy have been approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 21, 2015, No. 856. The Board Member of Ukrainian Association of Evaluation (UAE) M. Savva has analyzed the monitoring and evaluation procedure and order (expert opinion dated 31.03.2017 attached) and has come to the following conclusions:

The accessible monitoring and evaluation system of the state regional policy enables:

- the comparison of the economic development rates of the oblasts of Ukraine and the city of Kiev. Objectively, this comparison activates the competition between regions and Kiev for the indicators improvement;

- determine the directions of changes in the Ukrainian economy as a whole.

The monitoring and evaluation system of the state regional policy is ably prepared. It is integrated and assesses all significant changes for the region and country. This is crucial for a regional policy monitoring system. Regional policy is an extremely broad term, as a result not every monitoring and evaluation attempt is successful. At the same time, ideal monitoring and evaluation systems are not formed right away, since the process requires constant amendments based on the practical use expertise. The existing system can be considered as a pilot project, which should be substantially improved following the results of the practical application. The M & E system is not complete and does not make use of all the possible tools for an adequate effectiveness assessment of the state regional policy.

An M&E system performance of regional policy in Ukraine is possible to evaluate through newly-generated material values. However, intangible assets, such as changes of public consciousness, are immeasurable by this kind of system.

There is no citizens' and public associations' participation in the monitoring of the state regional policy effectiveness envisaged by the Procedure and Methodology. Though, public associations are involved in assessing the implementation effectiveness of the state regional policy. There is no information available in the open domain about public associations' participation in the Ministry's of Regional Development assessment of state regional policy implementation effectiveness.

The object of regulation prevents any possibilities of the financial enrichment for specific officials. Nevertheless, abuse might occur. Such probability takes place mainly by the lack of clear and detailed reglamentation of the Ministry of Regional Development activities regarding public participation engagement in the evaluation of the state regional policy implementation effectiveness.

The Procedure and Methodology do not fully meet the requirements of the European Union's rules and procedures for monitoring and evaluation.

There are certain limitations on the existing system of the monitoring and evaluating the effectiveness of the implementation of the state regional policy. Achieved results are not enough (insufficient) (for):

- to provide convincing objective assessment for Ukraine’s partners of the proven need for the further support of the country. Therefore, in 2015, around 22% of EU citizens believed that Ukrainians are only interested in money support, so it led to a wrong idea of Ukraine being a burden for EU.
- to provide Ukrainian authorities with adequate data regarding influence of regional policy on the social well-being of the population. The monitoring results are not enough to predict the social consequences of the state regional policy;
- to present comprehensive, detailed and relevant recommendations to oblast and Kyiv authorities.
- to compare Ukraine’s and EU’s development dynamics when it comes to important indicators for the “EU 2020” strategy;
- to define broad range of decentralization impact aspects on regional development;
- to give grounds for competitiveness analysis between Ukrainian oblasts and Kyiv itself to the external market (various indicators of monitoring and evaluation of regional policy and GCI).

The draft law “On State Strategic Planning” was posted on the website of the Ministry of Economics on December 5, 2017 for the further discussion. This legislative proposal defines the legal and institutional principles for the formation of a state strategic planning comprehensive system of the country’s development, also it establishes the general terms for the development, approval and implementation of state strategic planning documents, as well as the powers of participants in these processes.

It is essential that the bill contains norms regarding the monitoring and evaluation of the state strategic planning, especially monitoring and evaluation definition. The bill contains a number of shortcomings, for instance:

- incomplete and inprecise wording (e.g. definition of monitoring as a monitoring of documents). With this objective in bill, the following is required: 1) monitoring of development of documents; 2) monitoring of the documents’ approval; 3) monitoring the documents implementation of state strategic planning. All of the above are considered as monitoring activities;
- there are no regulations regarding the mandatory presence of a monitoring and evaluation section in the structure of strategic planning documents (Articles 11, 12);
- there are no regulations on civil society representatives (members of public councils under executive bodies) obligatory participation in the process of evaluation.

Ukrainian Association for Evaluation representatives on the request of the Ministry of Economics prepared an expert opinion on this draft law and sent it on 20.12.2017 (attached). UAE offers to address the above-mentioned shortcomings: to correct the monitoring definition; to correct assessment definition; to make a section on monitoring and evaluation for the central executive body compulsory; to make

a section on monitoring and evaluation for a particular sector (s) / national program development strategy compulsory; to separate monitoring and evaluation as a type of activity; to engage civil society representatives, like members of public councils under executive power bodies.

Thus, Ukraine has got a legislative framework and methodology only for monitoring and evaluating the state regional policy. Existing regulations in the field of M & E of the state regional policy are underdeveloped and do not rectify all the actual problems of the reforms' evaluation. At the same time, monitoring and evaluation of the state programs' implementation in Ukraine grow their significance. Formal non-public evaluation of the state programs implementation ruins the credibility of government's actions for both society of Ukraine and foreign partners.

In the shortest possible time, a legislative framework for monitoring and evaluating the activities of public authorities must be created, e.g., in the Law "On State Strategic Planning".

## **2.M&E systems in national strategies and programs**

During the implementation of the project "Strengthening decentralization in Ukraine", were drafted and published expert opinions on M & E systems. They included several national, domestic strategies and programs. Examination strategies / programs were selected for evaluation of the documents that were compiled at different times. Therefore, the following documents were expertized (expert opinions are attached):

- Sustainable development Strategies "Ukraine - 2020" (author of the expertise - M. Savva).
- State target socio-economic program for construction (purchase) of affordable housing for 2010-2017 (author of the examination - L. Pilgun).
- National Strategy for Promoting the Civil Society Development in Ukraine for 2016-2020 (author of the review is L. Pilgun)
- State Target Social Program "Youth of Ukraine" for 2016-2020 (author of the review - L. Pilgun).
- Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Authorities in Ukraine (author of the review - L. Pilgun).
- State Social Counter Human Trafficking Program for the period up to 2020 (author of the review - L. Pilgun).

The M & E system strategy / program examination was performed due to the following criteria:

1. The indicators' ability to determine the strategy's / program's execution dynamics.
2. Completeness of indicator system: whether indicators are provided for each and every strategy / program task.
3. The M & E results accessibility: whether public disclosure of the evaluation results is available.

4. The M & E process accessibility: whether civil society representatives are involved in M & E of state and municipal programs.

5. Compulsory strategy / program adjustments based on the M & E results: whether mechanisms of changing activities due to the received data are designed in the M & E system.

During the expertise, the indicators were studied for compliance with the following minimal requirements:

1. whether they allow to measure the results of the activities;
2. whether the indicators are equally understood and measured by different people at various times;
3. does the indicator measure one single parameter;
4. Does the indicator ask for any additional costs.

M & E systems of national strategies and programs have several common disadvantages:

1. Not all indicators are appropriate to measure the dynamics:

1.1 Indicators consist of other independent indicators. For instance, indicator № 1 -of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Authorities in Ukraine “The Dynamics of the United Territorial Communities Formation” from the presentation of the Ministry of Regional Development “Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government as of October 10, 2017”, consists of the following independent indicators: “the united territorial communities number; the number of territorial communities that formed the united territorial communities; the number of residents in the united territorial communities; average number of territorial communities united in one united territorial community (UTC); the average population in one UTC “.

1.2 Certain indicators do not measure the dynamics. For instance, Indicator # 2 of the Concept of Reforming Local Government and Territorial Organization of Authorities in Ukraine “Ranking of Oblasts in the UTC Formation” does not characterize the dynamics of the reform of local self-government and territorial organization of authorities and it can not be an indicator of the Concept implementation.

1.3 Some indicators are meaningless and not clear. For example, the implementation task rate for the period up to 2020 does not include some units of measurement, even though there are corresponding columns for performance indicators in the charts. Consequently, some of the indicators are inaccurate and incomprehensible. For example, “the information product quantity”: in 2016 - 1, 2017 - 1, 2018 - 1, 2019 - 1, 2020 - 1. So the question is: What are these numbers about? What is the information product unit? Is it one information material? Is it one copy of the printed product? The text of the Program and its annexes does not answer these questions.

1.4 So, some indicators are very ambiguous and do not meet the requirement “equally understood and measured by different people at various times”. For

example, indicator No. 12 of the Sustainable Development Strategy “Ukraine 2020”, “based on the results of the survey, will increase the expert environment (attorneys, lawyers) confidence level up to 70 percent. “ The category - “expert environment” - is not specified. The results of the expert survey will vary considerably depending on the selection of various experts.

1.5 Names and wording of some indicators do not coincide. State Target Social Program “Youth of Ukraine” for 2016-2020 indicator “The number of young people involved in activities aimed at national-patriotic education and raising the level of civic consciousness of youth” is measured as a percentage. Final target figure for 5 years of program implementation is 50.27%. These values were obtained by adding planned values over the years: 2016 - 3.91%, 2017 - 11.08%, 2018 - 11.43%, 2019 - 11.77%, 2020 - 12.08%. It is obvious: a person can participate in the Program in various years, then this person should be “credited” several times. Even if the final target is achieved, the actual percentage of Program participants is reduced. In fact, this indicator counts the number of event visits, not the amount of the Program participants.

1.6 There are no indicators for measuring social impact of strategies / programs. For example, among the objectives of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Authorities in Ukraine the following is mentioned: “Satisfaction of the citizens’ interests in all spheres of life in the respective territories.” There are no metrics to measure the achievements of this goal. It does not let to assess the important aspect of the activities impact on the Concept implementation, namely, the change of public consciousness.

1.7 There are no indicators based on the results of the public opinion surveys. All indicators used by the Minregion for the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Authorities in Ukraine are based on official statistics. Indicators based on the public “feedback” (public opinion surveys) are not used.

2. Indicator lists are usually incomplete. There are no indicators for a number of tasks and expected results of the program. For example, such indicators for the expected outcomes of the State Target Social-Economic Program for Affordable Housing Construction (Acquisition) for 2010-2017 as “to introduce a new state-security financial investment mechanism aimed at ensuring maximum use efficiency of public funds, to build service housing for those categories of citizens who have the right to use it, to create conditions for stable work of construction industry enterprises, job conservation “ are missing.

3. In the sections on M & E, there are no requirements for the mandatory evaluation results public disclosure.

4. The M & E sections do not involve the participation of civil society representatives in the monitoring / evaluation of strategies programs. They include participation in monitoring but not in the assessment.

5. The M&E sections do not take into account the possibility of programs' activities adjustments according to the evaluation results.

6. Specified goals in strategies / programs are not clear. It is impossible to create an adequate indicators for such goals. For example, the indicators' system for the Ukraine-2020 Sustainable Development Strategy assessment evaluates Ukraine's progress in the economic, social and cultural spheres. At the same time, these indicators can not be used for the goal achievement evaluation of the Strategy "European standards of life implementation in Ukraine and Ukraine's entry into leading positions in the world" due to the insufficient definition of the goal settings . Firstly, the goal consists of two different components that do not duplicate each other - "European standards of life" and "leading positions in the world." Secondly, while the first component can be assessed (the European Union is actively implementing the common standards to all countries), the same operation can not be done for the second one . It is rather a motivating verbal formula than an achievable goal.

Some national strategies do not include a M & E system. For example, the National Strategy for Promoting the Development of the Civil Society in Ukraine for 2016-2020: there is no indicator and criteria system for monitoring and evaluation of the National Strategy.

Thus, M & E systems of national strategies and programs do not provide effective monitoring and evaluation of these documents. Accordingly, there are no grounds for making the necessary adjustments in the performance of the strategies / programs.

### **3.M & E systems in regional (oblast) development strategies**

During the "Strengthening Decentralization in Ukraine" project realization, the regional experts examined 24 strategies from the M & E of the regions and cities of Ukraine. Same method was applied for all expertises.

The "Implementation and monitoring strategy performance" section in the development strategy of the oblasts includes the "Monitoring the strategy implementation" sub-paragraph. The monitoring methodology for these sections has got several shortcomings:

1. The periodicity of the compilation of information during the monitoring period is not defined: once every three months, six months, year, etc.

2. The monitoring methodology does not contain recommendations about information generalization. There are no requirements of the final document format - it may be a report, a summary, an analytical note, etc.

3. Monitoring does not provide possibility for the publication of its results: in the mass media, posts on the authorities' official web-sites. Therefore, civil society can not reach these results.

4. There is no independent monitoring of development strategies' execution.

5. Participation in the monitoring, which is carried out by representatives of the government, experts, initiative groups, public organizations, as well as public

councils in the authorities, is not provided.

6. The disadvantages of monitoring techniques enable authorities to formulate results according to their own needs and tasks.

The development strategies of the oblasts and Kyiv have revealed several shortcomings of the indicators' systems:

1. Lack of unification. The location of indicators' list varies depending on the region. E. g., it can be found in the regional development strategy annex (Donetsk oblast), or in the paragraphs about operational goals (Zhytomyr region). It complicates the comparison of strategies in different areas.

2. Lack of dynamics indicators of factors that contribute or lead to corruption.

3. Lack of indicators of changes affects attitude of the population towards the regional authorities' activities.

4. Absence of social component in the indicators for measuring economic changes in the process. For example (Odesa Oblast): "1. Ensuring competitiveness of the local economy: 1) Gross regional product (in actual prices) per capita; 2) Available revenue per person; 3) Amount of foreign direct investment per capita; 4) Export of goods per one person; 5) Number of small enterprises with a view per 10 thousand population; 6) The volume of realized innovative products to the total volume of realized industrial products; 7) Energy production and boiler output 1 Gcal of thermal energy in the regions ". This approach has a significant drawback: a) it does not reflect the attitude of the society towards development strategy realization; b) it does not show the social changes during the implementation of the strategy; c) it does not assess and demonstrate the social impact of reforms.

5. Absence of individual (unique) indicators for each regional strategy. Typically, indicators are copied from the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020. For example (Odesa Oblast): Indicative Indicators (2012, 2016, 2020) are envisaged only for 22 indicators from the State Strategy for Regional Development . 10 unique regional indicators, which are not copied, have no target figures. Among them is "the number of public associations, including those who are involved in consultations during preparation of regional development strategies". However the number of the public associations, after the completion of the the Regional Strategy realization, is unclear. In some regional development strategies the majority of indicators can not be measured. For example, Zhytomyr oblast has 62 indicators, out of them 22 are agreed with State Strategy for Regional Development , while the rest (40) have no planning figures.

6. Meaningless indicators. For instance (Kyiv oblast): "The following is created: favorable conditions for business regulations; support of the innovative technologies development; implementation of educational programs that take into account the high-tech business needs; small and other cities (including rayon significance) development; social justice enhancement; the territorial specialization potential effective use in the economic development."

7. Indicators contain other indicators. For example (Zhytomyr oblast): “the special educational programs’ number and volume in the field of healthy lifestyle” is two in one; “The number of small and medium enterprises that implement innovative development, energy and resource-saving, environmentally friendly technologies” - four in one; “Indicators of general and infant mortality, morbidity classified by major classes of diseases” - an uncertain number in one.

8. Indicators include other independent multi-level indicators. For example (Zhytomyr region): “quantity and quality of solid household waste recycling”. Quantity and quality are measured differently, these parameters can not be combined in one indicator.

9. Indicators of the State Strategy for Regional Development are used for regional development strategies. For example (Donetsk region): “... the mandatory condition for monitoring the realization of the Strategy is the use of a system of indicators used to determine the effectiveness of the implementation of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020”. This approach does not allow to trace the region’s development by its unique directions.

Some disadvantages of M & E of regional strategies are derived from the absence of logical links between goals, tasks, expected results, sections, etc. For example:

1. The definition of the expected results reflects the process, not the outcome. For example (Zaporozhye region): “Operational goal 2.1. is to stimulate investment attraction. Expected outcomes: development of the machine-building complex and related industries of the oblast; the infrastructure development of the oblast; modernization of production capacities of industrial enterprises, creation of new factories; increase in the amount of the passenger and cargo transportations; improving the level of safety and quality of passenger transportation services; financial condition improvement of transport and road enterprises; increase in direct foreign investment flows into the region’s economy; provision of affordable housing”.

2. The goal definition reflects the process, not the result. For example (Ivano-Frankivsk oblast): “Operational goal 1.1 is to stimulate investment attraction. Operational goal 1.2 is to stimulate the development of small and medium business.” Obviously, stimulation is a process, while the goal is to determine the final result of the activity.

3. For the purpose definition vague concepts are used. For example (Ivano-Frankivsk Oblast): “Operational Objective 1.3 is ensuring energy efficiency security “Energy efficiency is perceived differently. In the Law of Ukraine “On Energy Saving” energy efficiency is treated as a synonym for energy saving. The official website of Kyivenergo says: “Energy efficiency is a sphere of knowledge at the intersection of engineering, economics, jurisprudence and sociology.”

4. The strategic goal of development contains a large number of different components. For example (Volyn oblast): “The strategic goal of regional development



of the oblast for the period up to 2020 is creating conditions for balanced well-being, improving the quality of population's life, development, growth of competitiveness of the oblast economy, introduction of innovation-investment model of sustainable development, modern technologies introduction, comprehensive economic and social development of cities, districts, villages and villages of the oblast and the development of civil society. "Mixing goals, objectives, activities and priorities leads to a number of problems. Particularly, indicators cannot be created and measured (in the strategies of the Volyn oblast it is civil society development). This goal, task and priorities can not be displayed in operational goals, tasks and activities.

Monitoring and evaluation of regional development strategies is carried out on the basis of central authority documents. As a rule, these documents are not well-performed by the M & E system of the regional development strategy.

#### **4. M&E systems in community development strategies**

During the "Strengthening decentralization in Ukraine" project realization, regional experts of the project under the unified methodology carried out M & E sections expertize; 24 strategies / programs / development plans (hereinafter - documents) of the municipal (local) level. One strategy was chosen either from the city, or community, or united territorial community from each oblast of Ukraine. Also, in some cases, an expert review of municipal strategy projects was carried out.

For the municipal documents, all the shortcomings mentioned above are typical.

The M & E systems' shortcomings, which are found mainly in municipal level documents, should be highlighted as well:

1. Invalid / illiterate / false Definitions. For example (Velikoivka Rural Unified Territorial Community of Ternopil Oblast): "The main community problem will be solved - wastewater treatment, which will increase the investment potential ...".

2. Contradicting indicators that require an explanation. For example (Velikuchukurovskaya UTC of Chernivtsi region): "110% of the community inhabitants signed agreements on the export of domestic waste from households."

3. The absurd formulations that were probably the result of copying the text from another strategy. For example (Velikoyevskaya UTC of Ternopil region): "Monitoring the external environment of community development. It is based on the key indicators analysis of the state, as a whole, and in Zhytomyr oblast in particular."

4. The formulation of the typical goals is absent, either prescribed beforehand, either defined ambiguously. For example, the Development Strategy of Dobropillya city for the period till 2020.

5. Formulation of the document's typical components is absent. For example, certain strategic goals have expected results, other strategic goals are deprived of expected results, or they are formulated vaguely. An example of such discrepancies is the Development Strategy for Dobropilia city up to 2020.

6. The use of the terminology in the foreign language (particularly in Polish). For example, the foreign term “EVALUACIA”, instead of Ukrainian “OTSINUVANNYA”, complicates understanding between parties. An example is taken from the Strategy for the development of the Ustyluzskogo united urban territorial community of the Volyn oblast.

Comparing to regional development strategies, municipal strategies usually:

1. Do not have section about monitoring and evaluation, or they do not include indicators.
2. There are no indicators based on public opinion “feedback”.
3. There are no indicators aimed at measuring the dynamics of civil society development.
4. Contain indicators that display the process, not the result.
5. Do not include methodology for monitoring program documents.
6. The monitoring method does not specify the self-government body, unit or organization responsible for monitoring.
7. There is no public disclosure of results of monitoring and evaluation documents.
8. There is no civil society representatives involved in monitoring and evaluating the implementation of program documents.
9. There are contradictions between different document sections.

The quality of M & E systems of municipal strategies and development programs remains substandard and does not effectively manage the execution of the documents. There is no legislative framework that regulates M & E issues locally in Ukraine. It is advisable to form it by supplementing the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”.

### **5. Pilot assessment of administrative services in Ukraine.**

The decentralization reforms’ principal task is to improve the quality of services provided by authorities at all levels to individuals and businesses. “The deterioration of the quality and availability of public services due to the resource insolvency of the overwhelming majority of local self-government bodies to exercise their own and delegated powers.” - the first problem of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of authorities in Ukraine. Measures taken by authorities to improve services are not enough. Poor quality of service legislation does not let these improvements to work. Two laws regulate the provision of services: the Law on Social Services in 2003 and the Administrative Services Act 2013.

In the law “On Administrative Services” there is no concept of the service’s quality standard. In the law “On Social Services” the content of the standard is vague. The legislation of Ukraine lacks the requirement for the regulation creation, that is, the service provision algorithm; there is no concept of public service (common services

that may be provided by both authorities and non-profit organizations or businesses); there is no requirement for a mandatory public discussion of the draft regulation / standard of services; there is no services' division, which are rendered upon request, and also no functions performed on the authority's or official's initiative.

Ukrainians do not notice the decentralization reform's value, because the quality of public services remain very poor, especially locally. Nationwide public opinion surveys' results witness it. High-quality and affordable services for people and businesses should be introduced when communities are completely associated. However, this next stage of decentralization is not prepared. At today's stage of decentralization it is important to identify the public services recipients typical problems. To do so, 43 different public services (the description methodology and format of the services are added) were described and analyzed by executives, including regional experts during the project "Strengthening decentralization in Ukraine". Receiving services was set as an experiment at that stage of the project. The purpose of this project's stage is to define the evaluation directions of public services in Ukraine.

The project did not set out the task of identifying quantitative pattern for received services: a small amount of received services does not allow this to be done. Services were received in Kiev and in 12 oblasts:

1. Vinnitsa.
2. Dnipropetrovsk.
3. Zhytomyr.
4. Kievskaya.
5. Lugansk.
6. Lviv.
7. Odessa.
8. Poltava.
9. Kharkiv.
10. Cherkasy.
11. Chernihiv.
12. Chernivtsi.

Services received from all levels of authorities: central, oblast, and local during the period from February 1 to November 30, 2017.

The following services were received during the project:

1. Social services provided in accordance with the Law "On Social Services".
2. Administrative services provided in accordance with the Law "On Administrative Services".
3. Public services of budget organizations (educational, medical, etc.). For example, registration of pensions, assistance, registration of a child to kindergarten, school, etc.).
4. Public services of commercial organizations (suppliers of electricity, gas, water, utilities).

According to the project implementers, services quality has grown during the reform performance: an increase in the list of services that can be obtained through e-services (online services); improved comfort in the premises where services are provided; the attitude of government officials to recipients has become more benevolent.

Evaluation experts during the project “Strengthening decentralization in Ukraine” has made some preliminary conclusions about the quality and accessibility of services:

1. The first factor that determines quality of services is the manager’s and staff’s attitude to their work and duties. There were cases, when centers of administrative services within one locality provided very varying levels of services. It leads to conclusion, that regulations must be more precise and the M&E of the public services provision must be introduced. Due to the legislation of Ukraine, the adoption of regulations (the procedure for services provision) is not required. Nevertheless, these regulations are extremely important, as they give control over the delivery of the services. It is advisable to initiate changes to the Ukrainian legislation in order to include a rule on mandatory regulations. Before that, state authorities and self-governed bodies may develop and adopt such regulations on their own.

2. There are information stands at all service centers for the recipients. At the same time, standards of quality and standards of service provision are missing. The recipient does not know about the required timing for waiting in line and service delivery.

3. Some service centers, but not each, are equipped with ramps for people with disabilities or for moms with baby carriages. Though, it is contradicting, how some of the ramps are designed and built-in in a way that it becomes impossible to apply them due to very steep climbs / descents.

4. Often, document forms, needed to receive the service, is missing in the center of services. While, these forms can be purchased somewhere nearby ( from commercial organization), which is a sign of corruption.

5. Getting some services is accompanied by high corruption risks. For example, “Re-registration of a vehicle of domestic production” service. In one of the regional territorial service centers of the Ministry of Internal Affairs was recorded an attempt of illegal intermediary who offered his “help”. The intermediary asked 2000 hryvnias for fast and high-quality service provision. The refusal of the intermediary services did not affect the result of the service provision - the car was re-registered.

6. In some cases, service centers do not notify the recipient about the readiness of his documents. The recipient finds it out by himself, by calling and asking. This problem is common for tax authorities.

7. In cases of social services provision were recorded facts of requiring additional documents, which are unintended by the regulations. For example,

«The Procedure for the Making and Issuing Certificates for Parents of a Large Families and Children from Large Families».

8. Employees, who accept documents, do not always check the correctness of the filling these papers. Insignificant mistake, that could be corrected right away, leads to denial of service.

9. At some authorities, the certificate is issued by one institution, while the stamp is sealed by another. The recipient should go from one to another premises to legislate his document.

10. For example, an official “refugee” in Ukraine, who wants to cross a border, needs to have not only a document to travel abroad (an analogue of international passport), but also an internal refugee identity card, which is not always carried with him. In this case, he will not be able to pass customs and travel to his destination. Not many people are subjected to these requirements. Nevertheless, it might seem that authorities do not take into account the interests of the “refugees” group representatives.

11. To correct a mistake in the state register, the court decision is needed. The authority representative with the relevant documents must be present during the court session. If the representative does not show up or forgets required papers, decision-making, in some cases, may be delayed by 4 months. “Participation of a representative of authorities in a court session” function regulation must be adopted, as well as liability of officials for violating this rule.

12. In 2017, an extra payment to issue an urgent international passport, in a number of cases, did not work. The customer paid more than 800 hryvnias to receive his urgent document within 7 working days, while in fact it took more than a month. This precedent has a temporary nature, due to the introduction of a visa-free regime for Ukrainians with the EU starting from June 2017, which led to the increased demand for biometric passports.

13. The construction of centers for the provision of administrative services (CPAS) is an important, but insufficient precondition for high quality services. Some CPASs do not apply the “single window” principle, which virtually nullifies the benefit for service recipients. Many CPASs do not provide even minimum comfort for visitors (sufficient number of chairs, availability of an electronic queue). The creation of new CPASs must be accompanied by detailed regulation of their activities, procedures for the provision of each service, the disclosure of full information about services for the visitors, effective staff training.

14. Tax inspection was assessed with the lowest service quality amongst the government bodies. It was characterized by following disadvantages: long waiting in lines ( esp. during the period of tax reporting); inability to obtain qualified advice; lack of instructions in the taxation authorities’ premises about needed procedures to obtain certain services; rudeness of the employees; absence of the employees on their workplace during working hours. The service of providing the

the key to a single digital signature takes too much time, because there are lack of employees for this function. As a result, many people decide to pay and receive this service in a commercial organization, since it takes only one working day. Interesting, that there is no fixed time for this particular service, according to the words of one of the employees. The understaffing is explained by recent staff cuts. Mainly employees, who were directly working with clients were released.

15. Commercial utilities enterprises, which supply gas, for instance, offer very low-standart services, which are characterized by the following disadvantages: long waiting in lines; lack of the instructions in the premises about needed documents; requirements for additional documents. As a rule, this kind of enterprises do not have quality standards and service regulations. Interests of clients are not taken into account when it comes to communication time and other norms. Everything is decided by the service provider itself, while the Law of Ukraine “On Administrative Services” and state authorities regulatory documents must manage the provision of gas, electricity, water, heat, and other utilities by the commercial enterprises.

## **6. Conclusions and recommendations**

There are government-wide, regional and local documents that contain effective indicators and methodologies for the widespread use. The best of them should be collected, published and included in strategic planning in Ukraine.

The legislative framework and methodology in Ukraine is only used for monitoring and evaluating the state regional policy. However, regulatory and legal acts in the field of M & E are incomplete and require significant changes. In the near future a legislative framework for M&E must be created to assess the activities of public authorities. These regulations could be part of the Law “On State Strategic Planning”. Appropriately the draft of Law of Ukraine “On State Strategic Planning” should be specified and supplemented in the section about monitoring regulation and evaluation.

The M & E system of national strategies and programs is incomplete and does not provide an effective assessment of these documents implementation. There is no basis for making the necessary changes in the strategies’ / programs’ implementation.

M & E of regional development strategies are carried out in accordance with documents of central authorities. As a rule, the quality of the M & E system of regional development strategies does not allow effectively manage the execution of these documents.

Legislative base of M & E local regulation is absent, so the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” should be amended with them. The quality of the M & E systems of local development strategies and programs remains low and does not allow the effective management of the implementation of these documents.

Ukrainian legislation on service provision is incomplete. In the Law “On

Administrative Services” there is no concept of the service quality standard. In the Law “On Social Services” the content of the standard is not clearly defined. In the legislation of Ukraine there is no regulation requirements, therefore no algorithm for service provision; there is no concept of public service (a public service that can be provided not only by authorities, but also by non-profit organizations or businesses); there is no requirement for the mandatory public discussion of the draft regulation/ service standard; the absence of services divided upon request and functions performed on initiative of the authority or official.

The research on the practice of providing public services in Ukraine has shown some improvement in the quality of these services. At the same time, this study revealed a number of problems with the quality and availability of services. The poor quality of public services is the main reason of people’s dissatisfaction with authorities. To solve this problem, the following measures are needed: to reform the executive power bodies system (administrative reform), including analysis and optimization of their functions; making changes to the legislation on services; a complex of measures for the standardization of public services; training of employees who provide services.

Professor Mikhail Savva

Expert of the project “Strengthening decentralization in Ukraine”, Member of the Board of the Ukrainian Association of Valuation, doctor of political sciences

January 5, 2018

## Зміст

Результати дослідження «Моніторинг і оцінювання діяльності органів влади України» (за результатами проекту Української Асоціації Оцінювання «Посилення децентралізації в Україні», грант Національного фонду підтримки демократії: лютий 2017 – січень 2018 рр.).....	1
Експертний висновок щодо Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856).....	18
Експертний висновок про систему моніторингу та оцінки Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».....	29
Експертний висновок щодо проекту Закону України «Про державне стратегічне планування».....	39
Експертний висновок про систему моніторингу та оцінки Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки.....	46
Експертний висновок про систему моніторингу та оцінки Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки.....	50
Експертний висновок про систему моніторингу та оцінки Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки.....	56
Експертний висновок про систему моніторингу та оцінки Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.....	61
Експертний висновок на систему моніторингу та оцінки Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року.....	67
Методика експертної оцінки системи моніторингу та оцінювання стратегій/програм розвитку областей, міст, громад.....	72
Методика контрольного отримання адміністративних або соціальних послуг.....	78
Report «Monitoring and Evaluation in the Activities of the Authorities of Ukraine» (based on the results of the project of the Ukrainian Evaluation Association «Strengthening decentralization in Ukraine», grant from the National Fund for Democracy Support: February 2017 - January 2018).....	80