

**О. О. Павленко**, доктор педагогічних наук,  
професор, професор кафедри публічного управління  
та митного адміністрування Університету митної справи  
та фінансів

**В. О. Зюзін**, аспірант  
кафедри державних, місцевих та корпоративних фінансів  
Університету митної справи та фінансів

**К. Л. Коваль**, аспірант  
кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
Університету митної справи та фінансів

**К. Д. Діцман**, аспірант  
кафедри публічного управління та митного адміністрування  
Університету митної справи та фінансів

### **ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК ПРО СИСТЕМУ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ ОБЛАСНОЇ СТРАТЕГІЇ**

*У статті представлені результати експертного висновку авторів про систему моніторингу й оцінювання «Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року». На основі методики М. Савви досягнуто мети проведеної експертної оцінки й обґрунтовано авторський погляд на здатність розділу обласної стратегії, що стосується моніторингу та оцінювання, служити інструментом виявлення створених у результаті реалізації стратегії цінностей та засобом змін у разі різниці між очікуваними та наявними результатами.*

*Наголошено, що обрана методика не передбачає оцінку виконання стратегії, вона спрямована лише на оцінку змісту розділу стратегії щодо моніторингу й оцінки. Виокремлено головні питання експертної оцінки: чи можна адекватно оцінити результативність стратегії за передбаченими у її розділі, що стосується моніторингу й оцінювання, показниками для виявлення створеної цінності у сферах, передбачених стратегією; чи враховує розділ стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання, особливості території, для якої стратегія розроблена; чи передбачає розділ стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання, моніторинг та оцінювання: розвитку громадянського суспільства території, для якої стратегія розроблена, відкритості органів влади відповідної території; чи присутні в розділі, що стосується моніторингу й оцінювання, підстави для участі громадян в моніторингу та оцінюванні результативності стратегії; чи розміщуються у відкритому доступі результати моніторингу і оцінювання стратегії; чи присутні в системі моніторингу і оцінювання корупціогенні фактори.*

*Обґрунтовуються й наводяться рекомендації стосовно доповнення або зміни тексту (фрагментів тексту) стратегії та її індикаторів. До того ж кожен з індикаторів детально аналізується.*

*У результаті дослідження виявлено, що загалом визначені стратегічні цілі та індикатори відображають стратегічне бачення Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року. Особливості території, для якої розроблена стратегія, беруться до уваги і зазначаються як в стратегічному баченні, так і в стратегічних цілях. А втім, взагалі не згадується моніторинг і оцінювання відкритості органів влади та розвитку громадянського суспільства території, для якої розроблена стратегія; частково присутні в системі моніторингу й оцінювання підстави для участі громадян у моніторингу та оцінці результативності стратегії. Стосовно корупціогенних факторів, то вони присутні в індикаторах, які не мають однозначних вимірюваних показників, зокрема: створення сприятливих умов для регулювання ведення бізнесу, зменшення диференціації у наявних доходах населення, зниження рівня бідності, підвищення соціальної справедливості.*

*На підставі результатів моніторингового дослідження доводиться важливість залучення громадян у реформу децентралізації для удосконалення інструментів моніторингу й оцінювання стратегій та засобів змін у разі різниці між очікуваними та здобутими результатами.*

*Ключові слова: експертна оцінка, моніторинг та оцінювання, стратегія, методика М. Савви, децентралізація, реформа децентралізації.*

**O. O. Pavlenko, V. O. Ziuzin, K. L. Koval, K. D. Ditsman. Involving citizens in decentralization reform: an expert opinion on the monitoring and evaluation system of the regional strategy**

*In the article the results of the authors' expert opinion on the monitoring and evaluation system of the "Development Strategy of Dnipropetrovsk region for the period up to 2020" are presented. Based on the methodology of M. Savva, the purpose of the expert assessment was achieved, namely: the author's point of view on the ability of the portioning of the regional strategy related to monitoring and evaluation and serving as a tool for identifying values created as a result of the strategy implementation and a means of change in the event of a difference between expected and available results was grounded.*

*It is emphasized that the chosen methodology does not provide for the evaluation of the implementation of the strategy, it is aimed at evaluation of the content of the strategy section related to monitoring and evaluation only.*

*The main issues of expert evaluation are highlighted: whether it is possible to evaluate adequately the effectiveness of the strategy according to the indicators provided in the section on monitoring and evaluation to identify the value created in the areas provided by the strategy; whether the monitoring and evaluation section of the strategy takes into account the specifics of the area for which the strategy is designed; whether the strategy section on monitoring and evaluation provides for the monitoring and evaluation of: the development of civil society of the territory for which the strategy is developed and the openness of the authorities of the territory concerned; whether there are reasons for citizens to participate in monitoring and evaluating the strategy effectiveness in the section on monitoring and evaluation; whether the results of strategy monitoring and evaluation are made publicly available; whether corruption-causing factors are present in the monitoring and evaluation system.*

*Recommendations for supplementing or changing the text (fragments of the text) of the strategy and its indicators are substantiated and given. In addition, each of the indicators is analyzed in detail.*

*Thus, it was found that in general the defined strategic goals and indicators reflect the strategic vision of the Development Strategy of Dnipropetrovsk region for the period up to 2020. The features of the territory for which the strategy is designed are taken into account and noted both in the strategic vision and in the strategic goals. However, there is no mention at all of monitoring and evaluating the openness of the authorities and the development of civil society of the territory for which the strategy is developed; reasons for citizens to participate in monitoring and evaluating the strategy effectiveness partially present in the system of monitoring and evaluation. Regarding corruption-causing factors, they are present in indicators that do not have unambiguous measurable indicators, in particular: creating favorable conditions for business regulation, lowering of differentiation in disposable incomes, reducing poverty, increasing social justice.*

*Based on the results of the monitoring study, the importance of involving citizens in decentralization reform to improve the tools for monitoring and evaluating strategies, and means of change in the event of a difference between expected and available results is demonstrated.*

*Key words: expert evaluation, monitoring and evaluation, strategy, methodology of M. Savva, decentralization, decentralization reform.*

**Постановка проблеми.** У період «реанімаційних реформ» [1] їх імплементація завжди потребує пильної уваги громадськості. Реформа децентралізації в різних країнах впроваджувалася по-різному, але однаково постійно привертала до себе пильну увагу, тому що її результати мали значний вплив і прояв у різних сферах життя суспільства. Оцінка результативності реформ потребує проведення моніторингу й оцінювання як з боку державних структур, місцевого самоврядування, так і громадських організацій, наукової спільноти, пересічних громадян. Зважаючи на наявну донорську допомогу Україні в реалізації реформ, очевидно, що однією з вимог міжнародних донорів стає проведення моніторингу й оцінювання реформістської діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Багато науковців займаються питаннями децентралізації (О. Євтушенко, М. Іжа, В. Нестерович, В. Міщук, П. Трачук, А. Шевченко, Е. Auriol, М. Benaim, N. Groenendijk, Mildred J. Loomis, A. Larson та ін.) і моніторингу (А. Горощко, І. Кравчук, О. Красовська, Т. Нарчинська, І. Озимок, Л. Пильгун, М. Савва, В. Тарнай, О. Щегініна, В. Яцик та інші). Також свій суттєвий внесок роблять групи практиків, які впроваджують програми з реформування, зокрема зазначимо «Національний проект "Децентралізація"» [2] та інші проекти міжнародної технічної допомоги DESPRO (швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні») [3], DOBRE (програма U.S. Agency for International Development (USAID)) [4] та інші. Насамперед науковці розглядають сутність понятійно-категоріального апарату з теми, описують мету та завдання децентралізації, досвід різних країн щодо реалізації реформи децентралізації та передові вітчизняні практики, зокрема й реалізованими у співпраці з міжнародною спільнотою. Так кейси, описані в праці «Моніторинг і оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом?» [5, с. 117–177], не тільки презентують український досвід, але й являють собою платформу для обміну ним і для реалізації реформ на більш якісному рівні. Однак питанням моніторингу й оцінювання стратегій і програм приділяється значно менше уваги широкої наукової спільноти.

**Мета статті** – представити результати експертного висновку авторів про систему моніторингу й оцінювання «Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року» [6] та обґрунтувати авторський погляд на здатність розділу обласної стратегії, що стосується моніторингу та оцінювання, служити інструментом виявлення створених у результаті реалізації стратегії цінностей та засобом змін у разі різниці між очікуваними та наявними результатами.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Це дослідження виконано в рамках проекту Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів «Посилення децентралізації в Україні», грант National Endowment for Democracy (NED) #2017-158 і базується на методиці М.В. Савви [7], яка також була розроблена в рамках

зазначеного проекту. У цій статті представлені результати експертного висновку авторів про систему моніторингу й оцінювання «Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року».

У дослідженні, як і в методиці, терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання [8].

Обрана методика М. Савви відповідає вимогам простоти у використанні та універсальності, а система індикаторів – вимогам достатності, орієнтації на унікальний об'єкт, зрозумілості, вимірюваності, однозначності та спрямованості лише на один параметр. Слід наголосити, що обрана методика не передбачає оцінку виконання стратегії, вона спрямована лише на оцінку змісту розділу стратегії щодо моніторингу й оцінки.

Для досягнення мети проведеної експертної оцінки й обґрунтування авторського погляду на здатність розділу обласної стратегії, що стосується моніторингу та оцінювання, служити інструментом виявлення створених у результаті реалізації стратегії цінностей та засобом змін у разі різниці між очікуваними та наявними результатами, автори слідували алгоритму проведення експертизи, запропонованому розробником методики. А саме: 1) вивчення розділу стратегії, присвяченого моніторингу; 2) заповнення розділу 1 форми експертного висновку; 3) вивчення переліку індикаторів стратегії; 4) заповнення розділу 2 форми експертного висновку; 5) заповнення розділу 3 форми експертного висновку (відповіді на питання експертизи на основі висновків, зроблених у процесі роботи над розділами 1 і 2); 6) надсилання проекту експертного висновку менеджеру проекту; 7) отримання рекомендацій щодо вдосконалення проекту експертного висновку та облік цих рекомендацій; 8) надсилання доопрацьованого експертного висновку менеджеру проекту; 9) отримання схвалення експертного висновку; 10) направлення експертного висновку органу влади, що прийняв стратегію; 11) оприлюднення експертного висновку на доступних ресурсах (сайти, соціальні мережі, засоби масової інформації).

Було виокремлено головні питання експертної оцінки, за якими аналізувалися зміст розділу *Стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання* (див. Розділ 1 експертної оцінки), *індикатори Стратегії* (див. Розділ 1 експертної оцінки): чи можна адекватно оцінити результативність Стратегії за передбаченими у її розділі, що стосується моніторингу й оцінювання, показниками для виявлення створеної цінності у сферах, передбачених Стратегією; чи враховує розділ Стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання, особливості території, для якої Стратегія була розроблена; чи передбачає розділ Стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання, моніторинг та оцінювання: розвитку громадянського суспільства території, для якої Стратегія розроблена, відкритості органів влади відповідної території; чи присутні в розділі Стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання, підстави для участі громадян у моніторингу та оцінюванні результативності Стратегії; чи розміщуються у відкритому доступі результати моніторингу й оцінювання Стратегії; чи присутні в системі моніторингу і оцінювання корупційні фактори. Також у розділі 3 експертної оцінки були сформульовані відповіді на загальні запитання експертизи [9].

Важливо, що в експертній оцінці обґрунтовуються та наводяться рекомендації стосовно доповнення або зміни тексту (фрагментів тексту) Стратегії та її індикаторів. До того ж кожен з індикаторів детально аналізується.

Так, *рекомендації по розділу 1 експертної оцінки опису методики моніторингу в СТРАТЕГІЇ розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року* акцентують увагу на нижченаведених моментах:

– Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року в аспекті юридичної техніки та якості значно випередила своїх «сусідів». Суттєвим внеском області в розробку механізмів та інструментів публічного управління є запропонований актуальний інструмент СЕО – стратегічна екологічна оцінка;

– загалом опис методики моніторингу, який є задовільним, «програє» якості Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року;

– потребують внесення змін у Стратегію питання щодо: оприлюднення результатів моніторингу, проведення незалежного від органів влади моніторингу, процедури процесу проведення моніторингу, незалежної оцінки результатів моніторингу. Детальні рекомендації розкриті в кожному питанні окремо;

– необхідно мати на увазі, що проведення моніторингу має бути об'ємною, багатоетапною, цілеспрямованою, постійною діяльністю, методика проведення якої, з юридичного погляду (а Стратегія є насамперед нормативно-правовим актом), не може бути вміщена в цьому документі (в Стратегії). Юридична практика рухається в бік створення окремих відомчих актів (інструкцій, методик, порядків), які регулюють порядок здійснення тих чи інших видів діяльності, саме тому детальний опис методики проведення моніторингу в тексті Стратегії можна визнати непотрібним. Проте рекомендується внесення до тексту Стратегії бланкетної норми, яка буде відсилати до необхідного документу (методики проведення моніторингу);

– наявні певні проблеми взаємозв'язку розділів Стратегії.

Авторами були сформульовані також *рекомендації до розділу 2 експертної оцінки індикаторів СТРАТЕГІЇ розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року*, а саме:

– привести у відповідність наявний понятійно-категоріальний апарат, на основі якого створюються положення Державних і регіональних стратегій, з метою уникнення наявності колізій чи неоднозначного розуміння норм. Введення в Стратегію розвитку Дніпропетровської області (як і в Державну стратегію) категорій, які донині одночасно не використовувались у нормативно-правових актах: «показник» та «індикатор», – є кроком уперед

у сфері розробки актів стратегічного характеру, але з іншого боку, – постає питання колізії і невідповідності нормативно-правовим актам вищої сили;

- сформулювати індикатори таким чином, щоб вони підлягали підрахунку (слова «створення..., підвищення..., поліпшення..., розвиток» не ілюструють результат) і вимірювали один об'єкт та один параметр;
- уникати загальності тверджень, що призводить до неоднозначності в трактуванні понять;
- додати до розділу «Моніторинг і оцінювання» індикатори процесу;
- кількісні показники розробляти до прийняття Стратегії. Рішення (накази) про розробку цих показників відсутні на сайтах Дніпропетровської ОДА і Дніпропетровської ОР. Такий стан має бути виправленим, і ці рішення мають бути розміщені на офіційних сайтах вищезазначених органів.

*Рекомендації експертної оцінки*, що викладені у розділі 3 «Відповіді на запитання експертизи», є загальним висновком з дослідження, тому в більш узагальненому вигляді вони наводяться нижче у висновках.

Слід наголосити на тому факті, що відкритий доступ до публічної інформації створює умови для участі громадян у розбудові громадянського суспільства, зокрема й у реалізації реформи децентралізації. Так, автори статті (як представники наукової громадськості) дотримуються думки, що їх експертна оцінка сприятиме удосконаленню інструментів моніторингу й оцінювання стратегій та засобів змін у разі різниці між очікуваними та здобутими у процесі реалізації стратегій результатами.

**Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, у результаті дослідження виявлено, що «Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року» в аспекті юридичної техніки та якості значно випередила своїх «сусідів». Суттєвим внеском області в розробку механізмів та інструментів публічного управління є запропонований актуальний інструмент СЕО – стратегічна екологічна оцінка. Доведено, що загалом опис методики моніторингу, який є задовільним, «програє» якості Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року загалом. Також визначені стратегічні цілі та індикатори загалом відображають стратегічне бачення Стратегії. Беруться до уваги і зазначаються як в стратегічному баченні, так і в стратегічних цілях особливості території, для якої розроблена Стратегія. Однак взагалі не згадується моніторинг і оцінювання відкритості органів влади та розвитку громадянського суспільства території, для якої розроблена Стратегія; частково присутні в системі моніторингу й оцінювання Стратегії підстави для участі громадян в моніторингу та оцінці результативності зазначеної Стратегії. Стосовно корупційних факторів, то вони присутні в індикаторах, які не мають однозначних вимірюваних показників, зокрема: створення сприятливих умов для регулювання ведення бізнесу, зменшення диференціації у наявних доходах населення, зниження рівня бідності, підвищення соціальної справедливості. Потребують внесення змін у Стратегію питання: оприлюднення результатів моніторингу, проведення незалежного від органів влади моніторингу, процедури процесу проведення моніторингу, незалежної оцінки результатів моніторингу.

Результати моніторингового дослідження дають підстави стверджувати важливість залучення громадян у реформу децентралізації для вдосконалення інструментів моніторингу й оцінювання стратегій та засобів змін у разі різниці між очікуваними та здобутими у процесі реалізації стратегій результатами. Зважаючи на той факт, що наступна обласна стратегія вже незабаром, результати цього дослідження можуть мати як теоретичний, так і суто практичний результат для розробки стратегій прийдешніх років.

### Список використаних джерел:

1. Реформи під мікроскопом (станом на квітень 2017 р.) / За ред. В.В. Міського. Київ : Софія-А, 2017. 132 с.
2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 квітня 2019). Національний проект «Децентралізація». 2019. 28 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.
3. Підтримка децентралізації в Україні. Швейцарсько-український проект. URL: <https://despro.org.ua/despro/project/>.
4. – DOBRE. Програма U.S. Agency for International Development (USAID) URL: <https://uacrisis.org/ru/decentralization>.
5. Дукач Ю., Кияниця З., Конечна-Саламатін Й., І. Кравчук та ін. Моніторинг і оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом? : навчальний посібник. МБФ «Альянс громадського здоров'я». 2018. С. 117–177.
6. Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року (2014). Додаток до рішення обласної ради від 26.09.2014 р № 561-27/VI. URL: <https://adm.dp.gov.ua/pro-oblast/rozvitok-regionu/strategiya-rozvitku>.
7. Савва М.В. Методика експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад. 2017. с. 8.
8. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання / авт кол. : Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. 2-е видання. Київ : ФОП М.М. Філімончук, 2016. 53 с. URL: <http://ukreval.org/images/publikacii/glossary.pdf>.
9. Павленко О., Зюзін В., Коваль К. Експертний висновок про систему моніторингу і оцінки Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року. 2017. 36 с. URL: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6666211526040408064/>.

**References:**

1. Ed.Misky V.V. (2017) Reformy pid mikroskopom [Reforms under the microscope]. Kyiv : Sofia-A, 132 p. [in Ukrainian].
2. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannia (2019). [Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government] Natsionalnyi proekt "Detsentralizatsiia" [National project "Decentralization"]. 28 p. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> [in Ukrainian].
3. Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini. Shveitsarsko-ukrainskyi proekt. [Support for decentralization in Ukraine. Swiss-Ukrainian project]. URL: <https://despro.org.ua/despro/project/> [in Ukrainian].
4. DOBRE. U.S. Agency for International Development (USAID) Program. [DOBRE. The U.S. program Agency for International Development (USAID)]. URL: <https://uacrisis.org/ru/decentralization> [in Ukrainian].
5. Dukach, Yu., Kyianytsia, Z., Konechna-Salamatin, Y., I. Kravchuk ta in. (2018) Monitorynh i otsiniuvannia: Zarady choho? Yakym chynom? Z yakym rezultatom?: Navchalnyi posibnyk. [Monitoring and evaluation: For what? How? With what result ] MBF "Alians hromadskoho zdorov'ia". [Textbook. ICF "Public Health Alliance"]. pp. 117–177 [in Ukrainian].
6. Stratehiiia rozvytku Dnipropetrovskoi oblasti na period do 2020 roku (2014). [Development Strategy of Dnipropetrovsk region for the period up to 2020] URL: <https://adm.dp.gov.ua/pro-oblast/rozvitok-regionu/strategiya-rozvitku> [in Ukrainian].
7. Savva M.V. (2017) Metodyka ekspertnoi otsinky systemy monitorynhu i otsiniuvannia stratehii / prohram rozvytku oblastei, mist, hromad. [Methods of expert evaluation of the system of monitoring and evaluation of strategies / programs of development of oblasts, cities, communities]. p. 8 [in Ukrainian].
8. Horoshko A., Narchyns'ka T., Ozymok I., Tarnay V. (2016) Hlosarii terminiv z monitorynhu ta otsiniuvannia [Glossary of terms for monitoring and evaluation]. 53 p. URL: <http://ukreval.org/images/publikacii/glossary.pdf> [in Ukrainian].
9. Pavlenko, O., Ziuzin, V., Koval, K. (2017) Ekspertnyi vysnovok pro systemu monitorynhu i otsinky Stratehiiia rozvytku Dnipropetrovskoi oblasti na period do 2020 roku. [Expert opinion on the system of monitoring and evaluation of the Development Strategy of Dnipropetrovsk region for the period up to 2020]. 36 p. URL: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6666211526040408064/> [in Ukrainian].