

УДК 354: 378.4:37.014.25

**О.О. Павленко**

**доктор педагогічних наук, професор,  
професор кафедри публічного управління та митного  
адміністрування**

**К.Д. Діцман**

**аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування**

**В.О. Зюзін**

**аспірант кафедри державних, місцевих та корпоративних фінансів**

**К.Л. Коваль**

**аспірант кафедри цивільного, господарського та екологічного права**

(Університет митної справи та фінансів, м. Дніпро, Україна)

## **СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАД ЯК ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ: ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК ПРО СИСТЕМУ МОНІТОРИНГУ І ОЦІНЮВАННЯ СТРАТЕГІЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

***Анотація.** У статті представлені результати експертного висновку про систему моніторингу і оцінювання стратегії об'єднаної територіальної громади (на прикладі Новоолександрівської ОТГ, Україна). На основі методики М. Савви було оцінено здатність розділу стратегії, що стосується моніторингу та оцінювання, служити інструментом виявлення створених у результаті реалізації стратегії цінностей та засобом змін у випадку різниці між очікуваними та наявними результатами.*

*Обґрунтовуються й наводяться рекомендації по доповненню або зміні тексту (фрагментів тексту) стратегії та її індикаторів. До того ж кожен з індикаторів детально аналізується.*

***Ключові слова:** експертна оцінка, моніторинг та оцінювання, стратегія, методика М. Савви, об'єднана територіальна громада.*

**Постановка проблеми.** Впровадження реформи децентралізації в країнах, що розвиваються, зокрема й в Україні, привертає особливу увагу громадськості, особливо у період так званих українських «реанімаційних реформ» [1]. Об'єднані територіальні громади (ОТГ) стали одним з результатів реформи

децентралізації в Україні і мають значний вплив і прояв у різних сферах життя території, на якій діє ОТГ. Активні ОТГ розробляють і втілюють у життя свої концепції і стратегії розвитку, адаптуючи міжнародний і вітчизняний передовий досвід. Дієва і зважена стратегія розвитку громади має мати зрозумілі як для державних структур, місцевого самоврядування, так і для громадських організацій та пересічних громадян індикатори і прозорі показники. Зважаючи на той факт, що розробка стратегій є циклічною, має певний часовий інтервал між стратегією, що реалізується і новою, що розробляється, то проведення моніторингу і оцінювання (МіО) попередніх стратегій є важливим для розвитку громад і їх територій. ОТГ запитують про донорську допомогу в реалізації певних завдань своїх стратегій, зокрема програма U.S. Agency for International Development (USAID) DOBRE [2], і зрозуміло, що донорів теж цікавить оцінка результативності стратегій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В останнє десятиліття не лише в міжнародному науковому просторі, але й вітчизняному дослідники цікавляться питаннями моніторингу (А. Горошко, І. Кравчук, О. Красовська, Т. Нарчинська, І. Озимок, Л. Пильгун, М. Савва, В. Тарнай, О. Щетініна, В. Яцик та ін.). Передусім, вчені досліджують сутність понятійно-категоріального апарату з теми, описують термінологічну неузгодженість, вивчають вітчизняний і закордонний досвід щодо моніторингу і оцінювання стратегій, програм і проектів, описують і розробляють інструментарій МіО. Слід відмітити практичне і теоретичне (наукове) значення кейсів, описаних у роботі «Моніторинг і оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом?» [3, С. 117-177], які є, передусім, практичним керівництвом. А втім, питанням моніторингу й оцінювання стратегій і програм об'єднаних територіальних громад досліджені недостатньо.

**Мета статті** – представити результати експертного висновку авторів про систему моніторингу і оцінювання проекту документу «Стратегія розвитку Новоолександрівської ОТГ на 2017– 2025 роки» [4] та обґрунтувати авторську точку зору на здатність розділу стратегії ОТГ, що стосується моніторингу та

оцінювання, служити інструментом виявлення створених у результаті реалізації стратегії цінностей та засобом змін у випадку різниці між очікуваними та наявними результатами.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дане 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 [5], яка також була розроблена в рамках зазначеного проекту. У даній статті представлені результати експертного висновку авторів про систему моніторингу і оцінювання проекту документу «Стратегія розвитку Новоолександрівської ОТГ на 2017– 2025 роки». Цей проект був затверджений рішенням Новоолександрівської сільської ради від 26.07.2017. Для подальшого розуміння авторської точки зору слід зазначити також, що проект документа Стратегії був підготовлений на замовлення Фондації Розвитку Місцевої Демократії у рамках проекту „Decentralization Offering Better Results and Efficiency (DOBRE)”, який фінансувався USAID.

Терміни, якими автори послуговуються у цій праці, використовуються як у дослідженні, так і в методиці у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання [6], членами якої є представники авторського колективу О. Павленко і В. Зюзін.

Як і в нашому дослідженні обласної стратегії [7], для оцінки проекту стратегії ОТГ [8] обрана та ж сама методика М. Савви [5]. Використана методика відповідає таким вимогам: простота у використанні; універсальність. А у систему індикаторів методики закладено такі вимоги: достатність, орієнтація на унікальний об'єкт, зрозумілість, вимірюваність, однозначність та спрямованість лише на один параметр. Звертаємо увагу на те, що обрана методика не передбачає оцінку виконання стратегії, вона спрямована лише на оцінку змісту розділу стратегії щодо моніторингу й оцінки, вона не передбачає оцінку виконання стратегії.

Для досягнення мети дослідження, автори послуговувалися алгоритмом проведення експертизи, запропонованим розробником методики М. Саввою.

Мова йде про такий алгоритм: 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 ході 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).

Як і для експертної оцінки обласної стратегії, у випадку зі стратегією ОТГ також було виокремлено головні питання експертної оцінки, за якими аналізувалися *зміст розділу Стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання* (див. Розділ 1 експертної оцінки), та *індикатори Стратегії* (див. Розділ 1 експертної оцінки), а саме:

– 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 в моніторингу та оцінюванні результативності Стратегії; чи розміщуються у відкритому доступі результати моніторингу й оцінювання Стратегії;

– чи присутні в системі моніторингу і оцінювання корупціогенні фактори. Також у розділі 3 експертної оцінки були сформульовані відповіді на загальні запитання експертизи [9].

Ураховуючи той факт, що будь-яка стратегія, на думку авторів цієї статті, є інституційним механізмом розвитку, то в експертній оцінці наводяться рекомендації щодо доповнень або змін у тексті Стратегії або в її індикаторах, які саме й стосуються, передусім, правових та організаційних аспектів. Кожен з індикаторів було детально проаналізовано.

З детальними рекомендаціями по доповненню / зміні тексту Стратегії по розділах 1 – 3 можна ознайомитися в документі «Експертний висновок про систему моніторингу і оцінки Проекту документа «Стратегія розвитку Новоолександрівської ОТГ на 2017– 2025 роки» [9] за посиланням: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6666213035771736064/>

У цілому **Проект документа «Стратегія розвитку Новоолександрівської ОТГ на 2017– 2025 роки»** дає можливість по передбаченим показникам оцінити результативність стратегії Новоолександрівської ОТГ у усіх сферах, передбачених стратегією. Як в стратегічному баченні, так і в стратегічних та операційних цілях враховуються особливості території, для якої розроблена Стратегія.

З метою передбачення моніторингу і оцінки розвитку громадянського суспільства території, для якої розроблена Стратегія, пропонується доповнити текст Стратегії розділом з моніторингу та оцінювання, де прописати моніторинг і оцінку розвитку громадянського суспільства території, для якої розроблена стратегія. У Стратегії, яка має передбачати проведення моніторингу і оцінки відкритості органів влади відповідній території, пропонується доповнити кількість зустрічей, проведених Головою та заступниками Новоолександрівської ОТГ з мешканцями ОТГ.

З метою участі громадян у моніторингу та оцінці результативності Стратегії пропонується доповнити текст Стратегії розділом з моніторингу та оцінювання, де прописати участь мешканців громади в моніторингу та оцінці

результативності Стратегії. Пропонується також добитися від держави зміни деяких хибних індикаторів в Державній стратегії, які повторюються в муніципальних стратегіях. Сформулювати індикатори таким чином, щоб вони підлягали підрахунку й ілюстрували результат.

Хоча в тексті самої Стратегії питання щодо розміщення у відкритому доступі результатів моніторингу й оцінки Стратегії не згадується, відповідь на це запитання знаходиться в інших нормативно-правових актах. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом. Публічна інформація є відкритою.

Також відповідно до ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, у будь-який інший спосіб; 2) надання інформації за запитом на інформацію.

Аналогічні вимоги дублюються і в відомчому законодавстві. Так, у чинному станом на 23.09.2017 р. Порядку, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 року № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів», у п. 19 встановлено: «Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації оприлюднюють затверджені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами

звіти про результати моніторингу та звіти з оцінки результативності на своїх офіційних веб-сайтах».

Відповідно до п. 1, ст. 23 Закону України «Про засади державної регіональної політики» (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19/paran55#n55>) моніторинг реалізації державної регіональної політики проводиться шляхом установлення переліку відповідних індикаторів, відстеження їх динаміки, підготовки та оприлюднення результатів такого моніторингу. У п. 6 ст. 23 зазначеного Закону вказується, що результати моніторингу та оцінки результативності підлягають оприлюдненню та враховуються у звітах про виконання щорічних програм економічного і соціального розвитку регіонів.

Нормативно-правові акти не мають зворотної дії у часі. Тому необхідності у дублюванні даних положень в Стратегії немає. Інша справа – законодавство грубо порушується. *Тому рекомендація: доповнити Стратегію формулюванням: «Результати моніторингу у вигляді звіту публікуються на офіційному сайті Новоолександрівської ОТГ та враховуються у звітах про виконання щорічних програм економічного і соціального розвитку Новоолександрівської ОТГ».*

Якщо давати відповідь на 7 розділу 3 «Чи присутні в системі МіО корупціогенні фактори?», автори дійшли таких висновків: 1) Корупціогенні фактори присутні в індикаторах, 2) які не мають однозначних вимірюваних показників, або 3) в не прописаних за форматом викладення Стратегії індикаторах, показниках та джерелах верифікації показників. Зокрема, *не мають однозначних вимірюваних показників:* створення ресурсного центру, підвищення зацікавленості потенційних інвесторів інвестиційними проектами ОТГ, підвищення енергоефективності публічних будівель, підвищення рівня доходів домогосподарств, покращення ефективності обліку електроенергії та ін. *Не прописані за форматом викладення Стратегії індикатори, показники та джерела верифікації показників на С. 12, 19-20, 21-22, 24, 25-26, 27-28, 31, 32, 36-37, 38-39.*

**Висновки.** Таким чином, у результаті дослідження виявлено, що проект документу «Стратегія розвитку Новоолександрівської ОТГ на 2017– 2025 роки»

в аспекті якості суттєво відрізняється від інших стратегій ОТГ. А втім є скоріш грантовим проектом, аніж класичною стратегією. Зважаючи на результати авторської експертної оцінки розділу стратегії ОТГ, що стосується моніторингу та оцінювання, доведено, що розділ МіО може служити інструментом виявлення створених у результаті реалізації стратегії цінностей та засобом змін у випадку різниці між очікуваними та наявними результатами.

Результати моніторингового дослідження дають підстави стверджувати, що стратегії розвитку громад є інституційним механізмом для реалізації стратегій розвитку, для вдосконалення інструментів моніторингу й оцінювання стратегій та засобів змін у випадку різниці між очікуваними та здобутими у ході реалізації стратегій результатами. Зважаючи на той факт, що нещодавно було внесено зміни у Стратегію Новоолександрівської ОТГ, результати цього дослідження можуть мати як теоретичний, так і суто практичний результат для розробки стратегій і програм розвитку громад.

#### **Список використаних джерел**

1. Реформи під мікроскопом (станом на квітень 2017 р.) / За ред. Міського В.В., Київ:Софія-А, 2017. – 132 с. Іл.
2. DOBRE. Програма U.S. Agency for International Development (USAID) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uacrisis.org/ru/decentralization>
3. 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
4. Стратегія розвитку Новоолександрівської ОТГ на 2017–2025 роки, Дніпропетровська область. Проект документу Стратегії. Консультаційні матеріали (2017). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://novool.otg.dp.gov.ua/ua>
5. Савва М.В. Методика експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад. 2017. – с. 8



6. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. / Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. – 2-е видання. – Київ: ФОП Філімончук М.М., 2016. – 53 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukreval.org/images/publikacii/glossary.pdf>

7. 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. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6666211526040408064/>

8. Павленко, О., Зюзін, В., Коваль, К. Експертний висновок про систему моніторингу і оцінки Проекту документа «Стратегія розвитку Новоолександрівської ОТГ на 2017– 2025 роки». – 37 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6666213035771736064/>

### References

1. Reformy pid mikroskopom (stanom na kviten 2017 r.) / Za red. Miskoho V.V., Kyiv:Sofiiia-A, 2017. – 132 s. Il.

2. DOBRE. U.S. Agency for International Development (USAID) Program. – URL: <https://uacrisis.org/ru/decentralization>

3. Dukach, Yu., Kyianytsia, Z., Konechna-Salamatin, Y., I. Kravchuk ta in. Monitorynh i otsiniuvannia: Zarady choho? Yakym chynom? Z yakym rezultatom?: Navchalnyi posibnyk. MBF «Alians hromadskoho zdorov'ia». 2018. - С. 117-177

4. Strategiya rozvytku Novooleksandrivs'koyi OTG na 2017– 2025 roky. Dnipropetrovska oblast. Proekt dokumentu Stratehii. Konsultatsiini materialy (2017).– URL: <https://novool.otg.dp.gov.ua/ua>

5. Savva M.V. Metodyka ekspertnoi otsinky systemy monitorynhu i otsiniuvannia stratehii / prohram rozvytku oblastei, mist, hromad. – 2017. – с. 8

6. Hlosarii terminiv z monitorynhu ta otsiniuvannia. / Horoshko A., Narchynska T., Ozymok I., Tarnai V. – 2-е vydannia. – Kyiv: FOP Filimonchuk M.М., 2016. – 53 с. – URL: <http://ukreval.org/images/publikacii/glossary.pdf>

7. Pavlenko, O., Ziuzin, V., Koval, K. Ekspertnyi vysnovok pro systemu monitoringu i otsinky STRATEHIII rozvytku Dnipropetrovskoi oblasti na period do 2020 roku. – 2017. – 36 c. – URL:

<https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6666211526040408064/>

8. Pavlenko, O., Ziuzin, V., Koval, K. Ekspertnyi vysnovok pro systemu monitoringu i otsinky Proektu dokumenta «Strategiya rozvytku Novooleksandrivs'koyi OTG na 2017– 2025 roky» [Expert opinion on the monitoring and evaluation system of the Draft document "Development Strategy of Novooleksandrivska OTG for 2017-2025"] – 2017. – 37 s. – URL: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6666213035771736064/>

**Pavlenko Olena Oleksandryvna**  
**Doctor hability in Pedagogic, Professor,**  
**Professor of Public Management and Customs Administration**  
**Department**  
**Ditsman Kseniia Dmytrivna**  
**Ph.D-Student, Department of Public Management and Customs**  
**Administration**  
**Ziuzin Vitalii Olehovych**  
**Ph.D-Student, Department of State, Local and Corporate Finances**  
**Koval Kateryna Leonidivna**  
**Ph.D-Student, Department of Civil, Commercial and Ecological Law**  
(University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine)

## **COMMUNITY DEVELOPMENT STRATEGIES AS AN INSTITUTIONAL MECHANISM: AN EXPERT OPINION ON THE MONITORING AND EVALUATION SYSTEM OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITY STRATEGY**

***Abstract.** In the article the results of the authors' expert opinion on the monitoring and evaluation system of the united territorial community (case of Novooleksandrivska OTG, Ukraine) 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.*

*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.*

***Keywords:** expert evaluation, monitoring and evaluation, strategy, methodology of M. Savva, united territorial community.*