

**Доповідь «Моніторинг і оцінювання у 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 2015 р. № 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 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 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 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 чіткої і детальною регламентацією діяльності Мінрегіону щодо забезпечення участі громадськості в оцінці результативності реалізації державної регіональної політики.

Порядок та Методика не в повній мірі відповідає 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 країні. Так, у 2015 р. біля 22 % мешканців ЄС думали, що українці хочуть лише грошей, а тому стануть тягарем для ЄС¹ ;
- 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 України і країн 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 і оцінки. Законопроект містить низку недоліків:

- неповне і неточне формулювання, наприклад, визначення 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;

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

- 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.

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: 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 неопублічана 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 витрат².

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 одній об'єднаній територіальній громаді (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 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 стовбець 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 неконкретної. Результати опитування експертів будуть значно відрізнятись 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 процентах. 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

² 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.

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. Визначенні 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 конкурентоспроможності 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, 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 стратегій 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 результаті 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»³.

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 інноваційно-інвестиційної моделі сталого розвитку, впровадження 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'єднаної територіальної 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

³ Что такое энергоэффективность? Київенерго // https://kyivenergo.ua/ru/shco_take_energoefektivnist.

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 Тернопільської області): «Моніторинг зовнішнього середовища розвитку громади. Базується на аналізі основних показників, що характеризують ситуацію в державі в цілому та Житомирської 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 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. Містять індикатори, які передбачають процес, а не результат.

5. Не містять 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 сформувати 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 думки⁴. 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 и 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.
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

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

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 включити норму 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 задавати питання про готовність цих документів. Дана проблема характерна головним чином для податкових органів.

7. У випадках отримання соціальних услуг 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 документе.

10. Деякі функції органів влади, які досить рідко надаються, містять не оприлюднені 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 паспорта). 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 відносити 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 ефективних методик та індикаторів, 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 оптимізацію 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