

Однак можна стверджувати, що практичне запровадження принципів належного врядування в сучасну практику місцевого самоврядування в Україні є комплексним та надзвичайно складним завданням, реалізація якого вимагатиме значних та тривалих зусиль з боку як представників центральної та місцевої влади, так і територіальної громади. Науково-методичний супровід цього процесу наразі набуває особливої актуальності та вимагає активізації дослідницьких зусиль у відповідному напрямі.

Література:

1. Прошко В. “Прозора Україна”. Законодавчі реалії / В. Прошко // “Прозора Україна” Методика впровадження завдань ; за ред. О. Газізової, П. Фенриха. – Щецин –Черкаси : Ін-т дем. ім. Пилипа Орлика. – 2008. – С. 24–30.
2. Стрельцов В. Формування та розвиток концепції європейського врядування / В. Стрельцов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 1 (35). – С. 377–384.

Yehiozarian A. H. Public governance at local level: European experience.

The article is devoted to the study of problems of the European Public Governance system formation at the local level. The analysis of transformations of administration at the local level concepts is done. The possibility of the implementation in Ukraine of the European Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level is considered.

Key words: public governance, good governance, local government, European Union, strategy for innovation and good governance at local level.

Надійшла до редколегії 10.02.2015 р.

УДК 303.4-047.36:005(1-87):316.3/.4(100)(477)

Т. В. Сильчук,

*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Київ*

**МОНІТОРИНГ І ОЦІНЮВАННЯ
МІЖНАРОДНИХ ПРОГРАМ І ПРОЕКТІВ
ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ВПЛИВУ
НА ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ**

Досліджено функції моніторингу і оцінювання на предмет їх змістового наповнення в контексті міжнародних програм і проектів. Розглянуто основні механізми державного управління, виявлено новий механізм – інституціоналізацію моніторингу і оцінювання в міжнародні проекти і програми.

Ключові слова: інституційний розвиток, моніторинг та оцінювання (MiO), політика, програма, проект, інституціоналізація, Україна.

В Україні триває інституційний розвиток держави. Задля загального розуміння цього явища викладемо власне його розуміння. На думку українського вченого В. Мельниченка, інституційний розвиток можна визначити як стійкий комплексний розвиток організації. При цьому комплексність передбачає не тільки оновлення власне організаційної структури, але й форм, методів, засобів, *принципів, норм та правил*

(курсив і вставка наші – Т. С.) її функціонування [5, с. 7]. Саме принципи, норми та правила функціонування надають державному інституту особливого соціального, юридичного, а також політичного статусу.

Коли йдеться про міжнародні чи державні програми та проекти, потрібно розуміти зміст цих понять та їх зв'язок із внутрішньою державною політикою.

Політика як термін має на сьогодні в галузі державного управління принаймні два значення:

1) *politics* – сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб;

2) *policy* – план дій або напрям дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо [7, с. 5].

Власне, політика у значенні її напрямів є предметом аналізу політики [7, с. 5] і безпосередньо пов'язана з державною політикою. Спираючись на схему “типи оцінювання” Рода Хейга і Мартіна Гарропа (Rog Hague and Martin Harrop), учені В. Ребкало та Ю. Полянський виділяють 4 типи оцінювань: а) технічне оцінювання політик (*policies*) стосується ефективності, з якою уряд досягає поставлених цілей; б) політичне оцінювання політики (*politics*) стосується основних політичних проблем, навколо яких ведуться політичні дебати; в) технічне оцінювання політичних (урядових) систем – це оцінювання результатів роботи уряду порівняно з технічними стандартами, які можна застосовувати до всіх типів режимів, якими б не були їх структури, інституції та цілі; г) політичне оцінювання систем. Йдеться скоріше про те, “як” політична система повинна приймати рішення, ніж про те, “які” це рішення [7, с. 7]. Серед них ми приділимо увагу першому – технічному оцінюванню політик (*policies*), яке стосується ефективності, з якою уряд досягає поставлених цілей [7, с. 7]. Ефективність (*efficiency*) політики – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами. Результативність (*effectiveness*) політики (програми) – це міра досягнення проголошених цілей політики [6, с. 2].

Державна політика (*Public Policy*) являє собою суму прямих або опосередкованих дій влади, котрі впливають на повсякденне життя громадян, тобто все, що уряд вирішив робити або не робити [6, с. 8].

За переконанням вченої І. Кравчук, оцінювання та аналіз політики тісно взаємопов'язані. Виходячи з цього, оцінювання державної політики – це “систематичний процес аналізу політики на відповідність установленим цілям та очікуваним результатам з метою її удосконалення, засвоєння уроків та ухвалення управлінських рішень” [4, с. 14]. Моніторинг як і оцінювання є складником циклу політики, який здійснюється практично безперервно та дозволяє зібрати необхідну інформацію для оцінювання.

Характерними властивостями державної політики є: 1) універсальність, здатність впливати на всі елементи і феномени суспільного буття: події, відносини різного рівня; 2) інклюзивність, тобто здатність проникнення у різні суспільні сфери; 3) атрибутивність (можливість сполучення із неполітичними стосунками). Державна програма (*Public Programme*) – це система заходів, спрямованих на втілення державної політики: часто вона пов'язана зі створенням відповідних організацій, адміністративних агенцій, управлінь, тощо [6, с. 8]. Деякі вчені (наприклад, Еверт Ведунг) пропонують розрізняти державні матеріальні програми та програми-процеси. Матеріальні програми стосуються таких багатьох функціональних сфер, як енергетика, природні ресурси,

використання землі, будівництво житла, охорона здоров'я, транспорт, економічний розвиток тощо. Програми-процеси (наприклад, адміністративна реформа) стосуються ідей і заходів, спрямованих на організацію та функціонування власне державного управління [7, с. 11].

Власне, державна програма є інструментом державної політики і складається із “цеглинок” – проектів. Проект – специфічний вид плану, який створюється для виконання робіт, що не є типовим і не повторюється в такому ж вигляді в майбутньому. Проект являє собою комплекс робіт, що тісно взаємопов'язані загальною метою, послідовністю, строками виконання, ресурсами і спрямований на чітко визначений результат, після досягнення якого проект закінчує свій життєвий цикл [10, с. 11].

Питання моніторингу, оцінювання та контролю вивчали К. Вайс, Е. Ведунг, В. Ребкала, Ю. Полянський, В. Тертичка, О. Кілієвич, І. Кравчук та інші автори. На думку В. Ребкала та Ю. Полянського, “оцінювання є результатом розвитку двох напрямів контрольної та дослідницької діяльності: аудиту та соціальних досліджень. Аудит завжди характеризувався контрольною фінансовою функцією і відповідав на питання: чи виконується програма згідно із планом і чи правильно витрачаються гроші? У зв'язку із такими контрольними функціями аудиту аудитори завжди були зовнішніми та незалежними” від програми. Аудит виконавської діяльності та моніторинг пов'язані із “традиційним” аудитом і відслідковують діяльність програми, перевіряючи її своєчасність, дотримання цілей та бюджету. Як інструмент управління моніторинг надає можливості вносити певні корективи у програму” [7, с. 17–18].

Питання моніторингу різними авторами розглядається по-різному. Наприклад, К. Вайс, Еверт Ведунг вважають моніторинг однією з форм оцінювання, особливо оцінювання процесу впровадження програми [7, с. 17]. На думку Е. Ведунга, “моніторинг завжди зосереджений на виконанні і здійсненні існуючих заходів”, а також “моніторинг вважається постійною адміністративною діяльністю” [1, с. 161]. На думку Л. Приходченко, під моніторингом у цілому слід розуміти процес систематичного збирання й аналізу кількісної та якісної інформації щодо виконання проектів, заходів і програм. За визначенням, наведеним у “Методичних рекомендаціях ЄС з моніторингу”, моніторинг – це системне та постійне збирання інформації, аналіз та використання цієї інформації з метою управління та ухвалення рішень [4, с. 33]. Отже, конфлікт створює виділена нами складова “способу дії” (тобто як, яким способом працюють моніторинг і оцінювання міжнародних державних програм і проектів), суть якої спробуємо описати нижче.

Щодо оцінювання думки у більшості авторів збігаються. Наведемо визначення В. Ребкала та Ю. Полянського: “оцінювання вимірює результати порівняно з цілями, немає критеріїв того, наскільки успішною є програма, воно відповідає на запитання: яким є результат та вплив програми? Що трапилося б, якби не програма (регресивна модель)? Оцінювання як одна із складових адміністративного контролю є систематичним висвітленням останнього, а тому державного втручання” [7, с. 17]. Оцінювання, як правило, відповідає на запитання: so what, тобто що далі, навіщо все це зроблено, відшукуючи таким чином раціональні моделі здійснення програм і проектів.

Таким чином, метою нашої розвідки має бути чітке теоретичне визначення моніторингу і оцінювання для міжнародних програм і проектів та окреслений механізм упровадження моніторингу і оцінювання у міжнародні проекти і програми.

Моніторинг та оцінювання уже кілька десятиліть є термінами та інструментами проектного менеджменту: моніторинг здійснюється протягом проектного циклу,

оцінювання, на наш погляд, є його “контрольними точками”. Виходячи із цього, “моніторинг є інструментом планування та менеджменту, який забезпечує проектний менеджмент регулярними та тривалими у часі зауваженнями та коментарями, які можуть бути використані для прийняття рішень, для більш успішного управління проектом та для покращення проектних дій у майбутньому” [11, с. 34].

У “Посібнику із моніторингу та оцінювання проектів альтернативного розвитку” моніторинг описується у трьох вимірах: 1) формат самомоніторингу річного робочого плану та управлінської інформаційної системи (MIS – management information system); 2) ранньої ідентифікації проблем; 3) допущень, що знаходяться поза контролем проектного менеджера, у формі подій, умов або рішень, які теж мають піддаватися моніторингу [11, с. 36].

У цьому ж посібнику описані різні рівні менеджменту моніторингу: нижній рівень (field level); інформаційний рівень (залучені проектні менеджери та стейкхолдери); вищий рівень (оргокомітет). Увесь менеджмент має бути залучений у процес моніторингу [11, с. 34–35].

У “Кишеньковому посібнику з моніторингу” Європейської Комісії моніторинг визначений “як систематичне та тривале збирання, аналіз та використання інформації для цілей менеджменту та прийняття рішень”, метою моніторингу визначено “досягнення ефективного та результативного виконання операції” [12, с. 12]. Розглядається моніторинг за аналогією – як частина проектного циклу (PCM process) та як управлінський інструмент (management tool).

Змістом моніторингу визначено “фокусування на збиранні та аналізі інформації з питань: 1) фізичного прогресу та якості процесу; 2) фінансового прогресу; 3) попереднього реагування цільової аудиторії на діяльності проекту (project activities); 4) причин для будь-яких... реакцій цільової аудиторії” [12, с. 12].

Визначені різні моніторингові системи в рамках Єврокомісії – внутрішній та зовнішній моніторинг. Зовнішній (ROM – results-oriented monitoring) – буквально “результат-орієнтований моніторинг», забезпечує “незалежне оцінювання результатів проекту із фокусом на... кінцевому результаті та впливові” [12, с. 14]. Внутрішній проводиться “для забезпечення результативного та вчасного рішення проектних менеджерів щодо підзвітності у використанні ресурсів та досягненні результатів” [12, с. 14]. Також основним зовнішнім оцінником виступає менеджер проекту – Task Manager (TM).

Якщо порівнювати моніторинг і оцінювання, “обидві ці функції пов’язані зі збором, аналізом та використанням інформації для забезпечення всебічного прийняття рішень. Обидві вони перевіряють відповідність, ефективність, результативність, вплив та життєздатність проектів та програм. Моніторинг часто виробляє інформацію, яка може використовуватись під час оцінювання, і навпаки” [12, с. 15]. Тому можемо констатувати такий попередній висновок: моніторинг і оцінювання – дві взаємопов’язані функції для міжнародних проектів та програм. Моніторинг є технічною основою для оцінювання, а саме оцінювання – його контрольними точками (milestones). Якщо уважно порівнювати інформацію щодо моніторингу і оцінювання проекту, можна відслідкувати зворотній зв’язок між цими процесами (наприклад, вплив результатів початкового (ex-ante) та проміжного (mid-term) оцінювання на долю проекту; проведення оцінювання впливу для визначення долі майбутнього проекту).

У “Кишеньковому посібнику з планування, моніторингу та оцінювання результатів оптимізації (UNDP)” головною відмінністю між моніторингом та

оцінюванням вказано те, “що оцінювання проводиться незалежно задля забезпечення менеджерів та виконавчого персоналу об’єктивним оцінюванням – чи досягли вони бажаного результату, чи ні” [13, с. 8]. Отже, оцінювання є об’єктивною, незалежною функцією для різних проєктів, крім того, воно має бути “більш ніж механізм звітування, але й також управлінським інструментом та засобом удосконалення проєктних цілей для підзвітності, транспарентності та партнерства. Механізми оцінювання мають включати як статистичну інформацію, так і зворотній зв’язок від оцінювання з урахуванням думки сторін” [11, с. 42]. Моніторинг здійснюється, як правило, дійсними проєктними менеджерами на основі даних роботи менеджерів нижчої ланки та лідерів проєкту (наприклад, дані переговорного процесу) протягом усього проєктного циклу (у досліджуваному випадку – циклу політики). Тому головною відмінністю оцінювання від моніторингу є робота незалежного експерта у якості оцінщика.

Загальноприйнятими є такі типи оцінювання: 1) початкове (inception of evaluation); 2) проміжне (interim/midterm evaluation); 3) кінцеве (terminal/completion evaluation); 4) оцінювання впливу (post/impact evaluation) [11, с. 49–50]. Останнє проводиться через рік-два після завершення проєкту. В інших джерелах зустрічаються англійські назви відповідно: 1) ex-ante; 2) mid-term; 3) ex-post evaluation [8].

Для розуміння оцінювання як функції політики (policy) зазначимо, що “оцінювання проєкту допомагає менеджерам проєкту/програми (decision-makers) нести відповідальність за планування, розробку та впровадження проєкту/програми”, а “три функції оцінювання існують, по-перше, для взяття уроків на майбутнє та розповсюдження їх внутрішньо і зовнішньо, по-друге, для забезпечення підзвітності у використанні ресурсів для покращення динаміки результативності, по-третє, для подальших кроків рекомендацій оцінювання щодо підтримання вигод проєкту. Кажучи коротко, оцінювання проєкту вимірює ефект проєкту” [11, с. 43]. “Технічне оцінювання привертає увагу, в першу чергу, до результатів політики (outputs), а потім – до віддалених ефектів (outcomes)... Однак важливішими є віддалені ефекти, тому що вони характеризують вплив урядових програм на суспільство, включаючи неочікувані ефекти, які зовсім не входили до намірів політики” [6, с. 3].

Концепція “нового державного управління” (New Public Management) дала поштовх до управління з орієнтацією на результати (result based management або performance management) [4, с. 18]. “Переваги цього підходу полягають у тому, що він сфокусований на результатах, а не заходах; процес державного управління стає відкритішим; забезпечується підзвітність; оцінюються досягнення та дії; зосереджується увага на стратегічних цілях; ефективніше витрачаються кошти; кращими є стимули для мотивації персоналу та відзначення досягнень” [4, с. 19].

На думку О. Федорчака, основних механізмів державного управління п’ять: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний, правовий, які, власне складають комплексний механізм державного управління [9, с. 6]. На думку І. Кравчук, “реалізація функції оцінювання державної політики вимагає застосування організаційно-правового механізму, який складається з правового (правове регулювання) та інституційного механізмів. До правового механізму належать правові засади оцінювання державної політики та програм, а до інституційного – органи державної влади, які відповідають за оцінювання” [4, с. 57]. Також учена виділяє “ресурсний” механізм оцінювання державної політики, складниками якого є “кадрове, інформаційне та фінансове забезпечення”. Ресурсний та організаційно-правовий механізми державного управління є складниками “спроможності до оцінювання” (evaluation

saracity) [4, с. 57]. Ще один механізм наведений у контексті “спроможності до оцінювання” – “практичне розроблення і впровадження системи моніторингу та оцінювання, яке надає важливу інформацію для ключових зацікавлених сторін (інституціоналізація)” [4, с. 61–62].

У той же час уряд може і має право встановлювати критерії оцінювання як методики оцінювання: а) стандартів (маються на увазі стандарти діяльності організації); б) результатів (порівняння з діяльністю організацій зі схожими послугами); в) процесу (результат-орієнтоване вивчення процесів всередині групи організацій) [2, с. 14]. Такий управлінський технічний механізм притаманний відповідно: міжнародним проектам, наприклад, щодо відповідності стандартам OECD (Організації економічного співробітництва і розвитку), ЕС (Європейської Комісії), ISO (Міжнародної організації зі стандартизації) та ін. міжнародних організацій; спеціалізованим Twinning-проектам, зорієнтованим на роботу з організаціями-партнерами, які надають аналогічні послуги; під час занурення у роботу груп організацій державного сектора за допомогою спільних тренінгів та семінарів, тощо.

Варто зазначити, що наведений вище алгоритм “спроможності до оцінювання”, який умовно можна описати як “запит на оцінювання – забезпечення оцінювання – імплементація оцінювання” слід розглядати в тісному взаємозв’язку із явищем інституційного розвитку держави, а саме із його організаційним, правовим та політичним аспектами, а також згідно зі специфікою проведення міжнародних програм і проектів.

Інституційний розвиток держави пов’язаний із феноменом інституціоналізації. В “Енциклопедії державного управління” це поняття пояснене просто: “створення соціальних інститутів” [3, с. 264], і в той же час воно аналізується в багатьох аспектах. “Інституціоналізація (англ. Institutionalisation, від лат. institutus – встановлення, заснування): 1) утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, заснованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; 2) процес упорядкування, структурування, формалізації і стандартизації певних усталених компонентів свідомості або поведінки, в ході якого соціальні практики стають достатньо регулярними і тривалими; 3) процес конституювання (утворення) соціальних інститутів” [3, с. 264].

Оцінювання міжнародних проектів і програм пов’язане як зі встановленням правил, законів, так і стандартизацією, проектноорієнтованим та результаторієнтованим управлінням тощо.

Тому, на наш погляд, інституційному розвитку України сприятиме, зокрема, механізм інституціоналізації моніторингу і оцінювання в міжнародні проекти та програми інституційного розвитку.

Спираючись на дані дослідження, можна зробити такі висновки.

Моніторинг міжнародних проектів і програм – процес регулярного збирання, аналізу та використання інформації задля перевірки досягнення запланованих результатів, виявлення відхилень від загальної стратегії програми/проекту та забезпечення їх результативності й ефективності; є інструментом планування та менеджменту для вирішення завдань у довготривалій перспективі; використовується як у форматі самомоніторингу, так і зовнішнього моніторингу.

Оцінювання міжнародних проектів і програм – об’єктивна, незалежна функція для різних програм/проектів; як і моніторинг, перевіряє відповідність, ефективність, результативність, вплив та життєздатність проектів та програм (критерії OECD); як управлінський інструмент включає взаємодію (зворотній зв’язок) та виступає “засобом

удосконалення проектних цілей для підзвітності, транспарентності та партнерства” [11, с. 42]. Воно здійснюється зовнішнім експертом для: взяття уроків на майбутнє та їх розповсюдження; забезпечення підзвітності у використанні ресурсів для покращання динаміки результативності, подальших кроків рекомендацій оцінювання щодо підтримання вигод проекту [11, с. 43]; оцінювання вимірює результати політики (outputs), а потім – віддалені ефекти (outcomes).

Механізми державного управління в контексті міжнародного співробітництва спираються на функцію оцінювання міжнародних програм і проектів. Механізм інституціоналізації моніторингу і оцінювання в міжнародні проекти та програми сприятиме інституційному розвитку України.

Перспективи подальших досліджень можуть брати до уваги подальшу теоретичну розробку механізму інституціоналізації моніторингу і оцінювання у міжнародні проекти та програми інституційного розвитку.

Література:

1. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
2. Встановлення критеріїв оцінювання, оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі: Доповіді, виголошені на зустрічі Мережі менеджменту діяльності Служби державного менеджменту ОЕСР ; пер. з англ. М. Коваль, Р. Федущинська. – Львів, 2000. – 136 с.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, В. С. Загорський, С. О. Телешун [та ін.]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 712 с.
4. Кравчук І. В. Оцінювання державної політики в Україні : монографія / І. В. Кравчук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : К.І.С., 2013. – 272 с.
5. Мельниченко В. І. Інституційний розвиток на рівні регіону: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / В. І. Мельниченко. – К. : НАДУ, 2009. – 88 с.
6. Полянський Ю. Д. Оцінювання державних політик і програм: лекційні матеріали. Тема 1: Вступ до курсу. Визначення оцінювання [Електронний ресурс] / Ю. Д. Полянський, В. В. Тертичка. – Режим доступу : <http://www.ipas.org.ua>.
7. Ребало В. А. Оцінювання державної політики і програм: Конспект лекцій до навч. дисципліни / уклад. В. А. Ребало, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 72 с.
8. Санжаровський І. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / І. Санжаровський ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. – Торонто-Варшава-Ужгород-Київ, 2007.
9. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] // Демократичне врядування. – 2008. – Вип. 1. – С. 6. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com>.
10. Шаров Ю. Вступ до управління проектами : Опорний конспект лекцій / укл. Ю. Шаров. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – 54 с.
11. A Manual on Monitoring and Evaluation for Alternative Development Projects [Електронний ресурс] / Sandro Calvani, Sanong Chinnanon. – Режим доступу : <https://www.unodc.org>.
12. Handbook for Results-Oriented Monitoring of EC External Assistance / European Commission / EuropeAid E5 – Quality monitoring systems and methodologies. – Brussels, Belgium, Apr 2008.
13. Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results / UNDP [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org/eo/handbook>.

Sylchuk T. V. Monitoring and evaluation of international programs and projects as part of mechanism for influencing institutional development in Ukraine.

This article is devoted to monitoring and evaluation in a context of international programmes and projects. The publication focuses on the mechanisms of public administration, thus formulated new one – MiO institutionalization to international projects and programmes.

Key words: institutional development, monitoring and evaluation (MiO), policy, programme, project, institutionalization, Ukraine.

Надійшла до редколегії 29.01.2015 р.