

УДК 351:37:005.591.46

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.25>**К. Д. Діцман**аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування  
Університету митної справи та фінансів

## ОЦІНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: МЕТОДИКИ І ПІДХОДИ

*Моніторинг та оцінювання визнані інструментами управління, зокрема й публічного. Реформа децентралізація в Україні надає нові можливості розвитку регіонів, зокрема можливості розробки і реалізації стратегій, програм та проектів розвитку територій. В цих умовах одним із важливих напрямів реформи децентралізації виступає децентралізація системи публічного управління освітою. Тому метою дослідження визначено вивчення й опис на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою існуючих методик і підходів до оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою. У ході дослідження з'ясовано ознаки успішної стратегії розвитку. Авторкою виявлено й описано на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою існуючі методики і підходи до оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою. Детально висвітлено алгоритм моніторингу й оцінювання, індикатори досягнення мети та виконання завдань, алгоритм досягнення запланованої соціальної зміни, вимоги до мети, індикатори / показники оцінювання. Акцентовано на слушності доказового підходу в публічному управлінні освітою в умовах децентралізації.*

**Ключові слова:** алгоритм моніторингу й оцінювання, індикатори досягнення мети та виконання завдань, алгоритм досягнення запланованої соціальної зміни, індикатори / показники оцінювання, доказовий підхід в управлінні.

**Постановка проблеми.** Децентралізація в Україні надає нові можливості розвитку регіонів, зокрема можливості розробки і реалізації стратегій розвитку територій. В цих умовах одним із важливих напрямів реформи децентралізації виступає децентралізація системи публічного управління освітою. А тому актуальними є методики і підходи до оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковці і практики (А. Горошко, І. Кравчук, О. Красовська, Т. Нарчинська, І. Озимок, О. Павленко, Л. Пильгун, М. Савва, В. Тарнай, О. Щетініна, В. Яцик та ін.) сходяться на думці відносно необхідності стратегій і констатують, що стратегія дає відповіді на ключові проблеми місцевого розвитку; охоплює всі основні аспекти місцевого розвитку; є довгостроковим планом розвитку території; з'єднує всі частини місцевого розвитку в єдине ціле; забезпечує сумісність всіх планів розвитку території; є засобом досягнення кінцевого результату; є результатом ана-

лізу сильних і слабких сторін; завчасно спланованою реакцією території на зміни зовнішнього середовища.

**Мета статті** – на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою виявити існуючі методики і підходи до оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою.

**Виклад основного матеріалу.** Для децентралізації системи публічного управління освітою важливим є розуміння ключових переваг стратегії розвитку в сучасних умовах, а саме: стратегія розвитку виступає суспільно узгодженою програмою розвитку; сприяє згуртуванню мешканців громади; забезпечує прозору конкуренцію за місцеві ресурси; підвищує конкурентоспроможність громади в залученні зовнішніх ресурсів; підкреслює позитивний імідж – фаховість і компетентність; надає перевагу при залученні інвестицій.

Задля успішної реформи децентралізації в Україні для держави і її громадян, а не лише

для окремо взятої території (громади), слід ураховувати, що проект регіональної стратегії має розроблятися на період дії Державної стратегії регіонального розвитку України з урахуванням: положень Державної стратегії; стратегій розвитку міст, селищ та сіл, першочергового розвитку депресивних територій, стратегічних пріоритетів розвитку ОТГ та окремих районів відповідного регіону; наявних результатів проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації діючої регіональної стратегії. Розроблення проекту регіональної стратегії починається не пізніше ніж за 15 місяців до завершення строку реалізації чинної.

Стратегія має складатися з таких компонентів: вступ; аналітична частина; SWOT-аналіз; сценарії розвитку; стратегічне бачення на відповідний період; стратегічні цілі, пріоритети розвитку регіону; оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей; основні завдання, етапи та механізми їх реалізації; аналіз відповідності положень регіональної стратегії Державній стратегії регіонального розвитку України; система моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональної стратегії, у тому числі індикатори результативності.

Важливою та визначальною компонентою є мета стратегії / програми / проекту, яка має відповідати критеріям SMART (конкретність, вимірюваність, реалістичність та визначеність у часі) та завданням і прогнозованим результатам. Зважаючи на об'єкт цього дослідження – процес децентралізації системи публічного управління освітою, – для нас суттєвим є розуміння *ієрархічної структури*, так званого «дерева робіт»: що є метою для одного рівня виконавців, є завданням(и) для іншого рівня виконавців. Тобто, управління (програмою, проектом тощо) передбачає декомпозицію (дроблення) мети, завдань і результатів проекту на більш дрібні елементи, – до пакетів робіт, які піддаються управлінню [1, слайд 6].

Стосовно *завдань стратегії / програми / проекту*: вони описують передбачуваний результат (підсумок) виконання, піддаються оцінюванню; визначають, які відбудуться зміни в стані проблеми з точки зору стейкхолдерів; викладені ясно і чітко, без зайвих пояснень і посилань. Важливо пам'ятати, що завдання не є методами їх вирішення. Опис методів відповідає на питання «Як буде досягнута мета?». Контрольне питання для завдання – «Що?», тобто «Що зміниться в результаті вирішення

завдання?», «Яким буде результат?». Наприклад, «аналіз регіональної стратегії щодо децентралізації системи публічного управління освітою» – це «Що?», а «Проведення масового соціологічного дослідження регіональної стратегії в аспекті децентралізації системи публічного управління освітою» – це «Як?».

Для нашого дослідження важливим є *моніторинг і оцінювання (МіО)*. Під *моніторингом* будемо розуміти систематичний і регулярний процес збору інформації для відслідковування стану виконання планів і перевірки відповідності результатів певним стандартам, поточне визначення результатів діяльності [2; 1]. *Оцінювання* ж визначається як аналітичний інструмент або процедура, призначення якої – вимірювання прямих ефектів, результативності і довгострокових наслідків реалізації державних програм, галузевих політик, програм розвитку, проектів некомерційного сектору, корпоративних програм [там само].

Моніторинг та оцінювання допомагають обґрунтувати в стратегії / програмі / проекті причинно наслідковий зв'язок. Згідно теорії змін алгоритм досягнення запланованої в стратегії соціальної зміни, починаючи з вихідних припущень і закінчуючи довгостроковими завданнями, містить: обґрунтування причинно наслідкового зв'язку між запланованою дією та бажаним результатом; обґрунтування правильності вибору інструментів і методів досягнення бажаних результатів. *Опис методів* повинен бути докладним з використанням кількісних показників, з описом заходів, які будуть проведені під час реалізації стратегії.

*Очікувані результати* (кількісні, якісні; тимчасові; просторові) та *продукти реалізації стратегії / програми / проекту* *визначаються одночасно* – вони є *досягненнями стратегії / програми / проекту*, саме тим, заради чого стратегія / програма / проект ініціюється. Результати – це такі досягнення, які можна гарантувати після завершення основних запланованих заходів. *Індикаторами / показниками оцінювання* (тобто, ознакою процесу, предмету, явища, стану, яка вимірюється задля оцінювання, стають доказова база змін та доказова база діяльності задля змін [1, слайд 19].

Л. Пильгун *алгоритм моніторингу й оцінювання* представила наочно: індикатор → джерело інформації → метод збору інформації → частота і графік збору інформації → виконавці → аналіз інформації → для кого результати? – фор-

ма звіту → використання результатів → бюджет моніторингу [1].

Звернемо увагу на індикатори досягнення мети та виконання завдань. Так у «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 року 55 індикаторів вимірюють 13 результатів Концепції [3]. У центрі уваги системи моніторингу – вимірювання якості та доступності державних та муніципальних послуг.

У ході дослідження з'ясовано ознаки успішної стратегії розвитку. Отже, успішна стратегія створена на основі партнерства і широкої участі; характеризується високим рівнем громадського консенсусу, ефективності і ділового підходу; підготовлена з залученням великої кількості зацікавлених сторін з усіх сфер життєдіяльності суспільства; підготовлена з використанням потужного аналітичного інструментарію; має реалістичну кількість стратегічних цілей (до 5); якість однієї завершеної фази процесу стратегічного планування впливає на успішність наступної фази; існує загальна координація процесу.

Аналіз загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою дав змогу виявити існуючі методики оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою, зокрема методику експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад та методику контрольного отримання адміністративних або соціальних послуг (методики М.В. Савви) [4; 5]. В обох методиках терміни та поняття використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання (УАО) [2].

Авторка у складі регіональної (Дніпропетровська область) експертної групи мала змогу апробувати зазначені методики в рамках виконання проекту Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів «Посилення децентралізації в Україні» (грант National Endowment for Democracy / NED #2017-158).

*Перша методика (експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад)* використовується з метою «оцінити здатність розділу (*стратегії тощо*), що стосується моніторингу і оцінювання..., служити інструментом виявлення створеної у результаті реалізації стратегії / програми цінності та засобом змін у випадку різниці між очікуваними та наявними результатами» [4, с. 1]. Методика спрямована

лише на оцінку змісту моніторингу і оцінювання системи / програми, вона не передбачає оцінку виконання стратегії / програми розвитку.

*Щодо другої методики*, то «(М)ета контрольного отримання послуг – виявити проблеми надання послуг з точки зору їх споживача» [5, с. 1]. Експерти УАО «виходять з того, що низька якість послуг, що надаються органами публічної влади, визначена у тому числі недостатнім залученням структур громадянського суспільства в процеси розробки нормативних документів про соціальні і адміністративні послуги, контролю за їх доступністю та якістю» [5, с. 1]. Послуги бюджетних організацій (освітніх, медичних та інших), а також публічні послуги комерційних організацій, наприклад, приватних закладів освіти, входять до переліку послуг для контрольного отримання. Для повноти інформації додамо, що соціальні послуги, що надаються відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» та адміністративні послуги, що надаються відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», також входять до зазначеного переліку послуг для контрольного отримання [5, с. 1].

У результаті дослідження було визнано, що зазначені вище методики дають змогу досягти поставленої мети, а отже, вони є дієвим інструментом для стратегічного планування розвитку, особливо, зважаючи на те, що децентралізація вплинула на широке впровадження стратегічного планування на національному та регіональному рівнях. Потребувалася розробка та актуалізація нормативної бази (правові механізми) **для стратегічного планування національного рівня**, зокрема Законів України: «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [6], «Про засади державної регіональної політики» [7], «Про стимулювання розвитку регіонів» [8], «Про державні цільові програми» [9]; Постанови Кабінету Міністрів: «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» [10], «Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» [11], «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року» [12] та ін. Таким чином, слід визнати, що було закладе-

не підґрунтя для нових можливостей розвитку регіонів.

**Для регіонального рівня** також було розроблено правові механізми, зокрема *документи, які деталізують особливості стратегічного планування в регіонах*:

– Наказ Мінрегіону України «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» [13]. Методика визначає склад та зміст, строки розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації.

– Наказ Мінрегіону України «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» [14]. Наказ встановлює форми технічного завдання на інвестиційну програму і проекти регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. Також низку інших механізмів та інструментів стимулювання розвитку, зокрема [15; 16; 17].

Вищенаведений перелік правових механізмів ще раз підтверджує той факт, що існує низка систем моніторингу, в центрі уваги яких – нормативно-правові акти, програмні документи. Тому вважаю за необхідне наголосити на думці, що саме слід розуміти під об'єктом моніторингу реформ децентралізації. Ми поділяємо твердження Л. Пильгун, що *головним об'єктом системи моніторингу реформ з децентралізації є результат реформ(и)*.

Науковці (Л. Пильгун, М. Савва) обговорюють не тільки методи, але й підходи до управління регіональними стратегіями / програмами / проектами, зокрема й щодо децентралізації системи публічного управління освітою. Аналізується доцільність послугоування *доказовим підходом* в управлінні регіональними стратегіями в аспекті децентралізації системи публічного управління освітою. Доказовий підхід «має на увазі: обов'язкове обґрунтування рішень, що приймаються на всіх стадіях життєвого циклу стратегії / програми / проекту; використання кращих з доступних доказів для обґрунтування рішень; не передбачає жорсткого пов'язування якості доказів зі способами їх отримання; припускає використання у якості доказів наукових даних, організаційних даних, живого досвіду,

цінностей і принципів; враховує можливі відмінності в сприйнятті якості доказів різними зацікавленими сторонами» [1]; враховує, що стратегії і більшість програм, проектів «...містять і прості, і складні, і динамічні компоненти»; «передбачає використання різних доказів для різних компонентів» [там само]; «при виборі обґрунтувань стосовно динамічних компонентів враховує контекст і початкові умови» [там само].

**Висновки і пропозиції.** Децентралізацію системи публічного управління освітою визнано одним із важливих напрямів реформи децентралізації. Вивчено й описано на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою існуючі методики, зокрема методику експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад та методику контрольного отримання адміністративних або соціальних послуг, а також підходи (зокрема, доказовий) до оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою. Акцентовано на слухності доказового підходу в публічному управлінні освітою в умовах децентралізації. У ході дослідження з'ясовано також ознаки успішної стратегії розвитку, а саме: вона створена на основі партнерства і широкої участі; характеризується високим рівнем громадського консенсусу, ефективності і ділового підходу; підготовлена з залученням великої кількості зацікавлених сторін з усіх сфер життєдіяльності суспільства; підготовлена з використанням потужного аналітичного інструментарію; має реалістичну кількість стратегічних цілей (до 5); якість однієї завершеної фази процесу стратегічного планування впливає на успішність наступної фази; існує загальна координація процесу.

Детально висвітлено алгоритм моніторингу й оцінювання, індикатори досягнення мети та виконання завдань, алгоритм досягнення запланованої соціальної зміни, вимоги до мети, індикатори / показники оцінювання. Наголошено, що головним об'єктом системи моніторингу реформ з децентралізації є результат реформ (и).

#### Список використаної літератури:

1. Пильгун Л. В. Моніторинг та оцінювання як інструменти управління. Виступ для початківців – членів Української асоціації оцінювання. Київ. 2017.
2. 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>; <https://drive.google.com/file/d/0B9Ou4hWUY3RoSIJMM0FQak5VVTQ/view>
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. <https://www.minregion.gov.ua/legislation/rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayiny-vid-01-kvitnya-2014-roku-%E2%84%96-333-pro-shvalennya-konczepczyi-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-terytorialnoyi-organizacziyi-vlady-v-ukray/>
  4. Савва М.В. Методика експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад. УАО. 2017. – 8 с.
  5. Савва, М.В. Методика контрольного отримання адміністративних або соціальних послуг. УАО. 2017. – 2 с.
  6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Закон України із змінами, внесеними згідно із Законами № 4731-VI від 17.05.2012, ВВР, 2013, № 15, ст.98; № 5463- VI від 16.10.2012, ВВР, 2014, № 4, ст.61. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2000, № 25, ст.195. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>
  7. Про засади державної регіональної політики. Закон України (Відомості Верховної Ради (ВР), 2015, № 13, ст.90). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
  8. Про стимулювання розвитку регіонів. Закон України, ідентифікатор: 2850-15, *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2005, № 51, ст.548. Текст документа від 02.12.2012 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>
  9. Про державні цільові програми. Закон України від 18.03.2004 № 1621- IV (Редакція станом на 24.10.2020) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>
  10. 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. Постанова Кабінету Міністрів від 11.11.2015 року № 932. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text>
  11. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. Постанова Кабінету Міністрів № 856 від 21.10.2015 року. <https://www.kmu.gov.ua/npas/248594766>
  12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів
  13. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації. Наказ Мінрегіону України від 31.03.2016 № 79. [https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Nakaz-Minregionu-79\\_31.03.16.pdf](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Nakaz-Minregionu-79_31.03.16.pdf)
  14. Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. Наказ Мінрегіону України від 24.04.2015 № 80. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15#Text>
  15. Савва М. Проблемы стратегического планирования в регионах Украины: презентация для семинара-нарады «Развиток регионов. Инструменты та механизмы стимулирования развития», 22-23 вересня 2016 року, м. Одеса.
  16. Децентралізація та регіональний розвиток 2015-16. Звіт Мінрегіону. <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1507>
  17. Експертний висновок щодо Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики, затверджено Постановою КМУ від 21.10.2015 р. № 856. <https://drive.google.com/file/d/0B9Ou4hWUY3RobklrTm9OeXJKdVk/view>

### **Ditsman K. D. Evaluation of regional strategies for decentralizing the public education management system: methods and approaches**

*Monitoring and evaluation are recognized as management tools, including public ones. The decentralization reform in Ukraine provides new opportunities for regional development, in particular, opportunities for developing and implementing strategies, programs and projects for the development of territories. In these circumstances, one of the important directions of the decentralization reform is the decentralization of the public administration system of education. Therefore, the purpose of the research is to study and describe, based on the analysis of general theoretical and industry studies of the current state of public education management, existing methods and approaches to evaluating regional strategies for decentralizing the public education management system. In the course of the study, the signs of a successful development strategy were identified. The author identifies and describes, based on the analysis of general theoretical and industry studies of the current state of*

*public education management, existing methods and approaches to evaluating regional strategies for decentralizing the public education management system. The monitoring and evaluation algorithm, indicators for achieving goals and completing tasks, the algorithm for achieving planned social changes, goal requirements, and evaluation indicators are covered in detail. The article focuses on the validity of the evidence-based approach in public education management in the context of decentralization.*

**Key words:** *monitoring and evaluation algorithm, indicators for achieving goals and completing tasks, algorithm for achieving planned social changes, evaluation indicators, evidence-based approach to management.*