

**Заклад вищої освіти «Український католицький університет»**

**Факультет суспільних наук**

**Кафедра управління та організаційного розвитку**

**Кваліфікаційна робота**

**на тему: “Застосування методів моніторингу й оцінки в НУО:  
досвід Participatory Municipal Capacity Index (PMCI)”**

Виконала: студентка II курсу, групи СУН22/М

галузі знань: 07 «Управління та  
адміністрування»

спеціальності 073 «Менеджмент»

освітньо-професійної програми «Управління  
неприбутковими організаціями»

Жигаліна В.М.

Керівник: к.п.н., держ.упр. Дацаківська О.Ю.

Рецензент: д. е. н. Борщевський В. В.

Львів – 2024 року

## АНОТАЦІЯ

Жигаліна В.М. Застосування методів моніторингу й оцінки в НУО: досвід Participatory Municipal Capacity Index (PMCI): Магістерська робота: (073 «Менеджмент») / В.М. Жигаліна / Український католицький університет. Інститут лідерства та управління; Наук. кер: к.п.н., держ.упр. Дащаківська О.Ю. – Львів: УКУ, 2024. – 80 с.

**Анотація.** У роботі досліджено теоретико-методологічні засади дослідження застосування моніторингу й оцінки в неурядових організаціях, зокрема методологічні засади Індексу спроможності місцевого самоврядування (PMCI); визначено переваги та недоліки індексу, а також проаналізовано результати PMCI оцінювання територіальних громад-партнерів; визначено чинники впливу на спроможність громад-партнерів, напрацьовані моделі застосування PMCI оцінювання в період воєнного стану, а також розроблено рекомендації щодо вдосконалення PMCI для майбутніх оцінювань територіальних громад.

*Ключові слова:* моніторинг, оцінка, PMCI, Індекс спроможності місцевого самоврядування, територіальні громади, децентралізація.

**Abstract.** The paper examines the theoretical and methodological principles of the study of the application of monitoring and evaluation in non-governmental organizations, in particular, the methodological principles of the Participatory Municipal Capacity Index (PMCI); the advantages and disadvantages of the index are determined, as well as the results of the PMCI evaluation of consolidated communities are analyzed; factors affecting the capacity of consolidated communities were identified, models for the application of PMCI assessment in the period of martial law were developed, and recommendations for improving PMCI for future assessments of consolidated communities were developed.

*Key words:* monitoring, evaluation, PMCI, Participatory Municipal Capacity Index, consolidated communities, decentralization.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ.....</b>	<b>4</b>
<b>ВСТУП .....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ МОНІТОРИНГУ Й ОЦІНКИ В НУО.....</b>	<b>8</b>
1.1 Моніторинг та оцінка, її роль в управлінні неприбутковими організаціями.....	8
1.2 Індекс спроможності місцевого самоврядування (РМСІ) .....	15
<b>РОЗДІЛ 2. ВИКОРИСТАННЯ РМСІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА СПРОМОЖНІСТЬ ГРОМАД-ПАРТНЕРІВ .....</b>	<b>23</b>
2.1 Використання РМСІ неурядовими організаціями та органами місцевого самоврядування .....	23
2.2 Аналіз РМСІ оцінювання територіальних громад I - IV когорти в 2017-2020 рр. ....	30
2.3 Чинники впливу на спроможність громад-партнерів Програми DOBRE.....	39
<b>РОЗДІЛ 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ НЕУРЯДОВИМ ОРГАНІЗАЦІЯМ (НУО) ПО ЗАСТОСУВАННЮ РМСІ ДЛЯ МАЙБУТНІХ ОЦІНЮВАНЬ.....</b>	<b>46</b>
3.1 Застосування РМСІ під час війни .....	46
3.2 Рекомендації щодо вдосконалення РМСІ для майбутніх оцінювань територіальних громад.....	52
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>66</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>71</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>76</b>

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ

ДК – дорожня карта;

МіО – Моніторинг і Оцінка;

ОМС – органи місцевого самоврядування;

ТГ – територіальні громади;

УАО – Українська асоціація оцінювання;

DOBRE – англ. Decentralization Offering Better Results and Efficiency Program, укр. Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність»;

ГС – англ. Global Communities, укр. Глобал Ком'юнітіз;

PMCI – англ. Participatory Municipal Capacity Index, укр. Індекс спроможності місцевого самоврядування;

USAID – англ. United States Agency for International Development, укр. Агентство Сполучених Штатів Америки з міжнародного розвитку.

## ВСТУП

*Актуальність теми:* застосування методів моніторингу та оцінки у неурядових організаціях на сьогоднішній день, на жаль, ще не є загальнопоширеним явищем. Часто діяльність НУО є хаотичною і ситуативною. Система моніторингу та оцінки (МіО) пропонує структурований підхід з чітким виокремленням цілі (цілей) та шляху, за допомогою якого ці цілі зможуть бути досягнутими.

Використання системи МіО не лише дозволяє зафіксувати результати, включаючи як короткострокові, так і довгострокові, але й сприяє глибшому розумінню того, які конкретні дії призвели до певних наслідків. Це дозволяє визначити ефективність наших заходів, виділяючи те, що вже працює ефективно, і ідентифікуючи аспекти, які можна покращити. Для систематизації та фіксації довгострокових результатів застосовуються високотехнологічні інструменти, зокрема Participatory Municipal Capacity Index (PMCI), який використовується у цій кваліфікаційній роботі. Окрім того, розробляються відповідні рекомендації, які дозволяють використовувати індекс всім представникам громадського сектору, для яких він буде корисний.

*Гіпотеза:* з огляду на актуальність, можемо зробити припущення, що Індекс спроможності місцевого самоврядування не може бути використаний в звичайному вигляді через воєнний стан, а отже потрібно розробити адаптовану версію для його використання неурядовими організаціями та територіальними громадами.

*Мета дослідження:* дослідити методи застосування моніторингу та оцінки в неурядових організаціях, а також розробити рекомендації до застосування Індeksu спроможності місцевого самоврядування (PMCI) для майбутніх оцінювань.

*Завдання дослідження:*

1) Дослідити роль моніторингу та оцінки в управлінні неприбутковими організаціями;

- 2) Дослідити методологічні засади Індексу спроможності місцевого самоврядування (PMCI);
- 3) Визначити переваги та недоліки застосування інструменту PMCI для оцінки територіальних громад;
- 4) Проаналізувати результати PMCI оцінювання територіальних громад-партнерів за 2017-2022 роки;
- 5) Визначити чинники впливу на спроможність громад-партнерів Програми DOBRE;
- 6) Напрацювати моделі застосування PMCI оцінювання в період воєнного стану;
- 7) Розробити рекомендації щодо вдосконалення PMCI для майбутніх оцінювань територіальних громад.

*Об'єкт дослідження:* застосування методів моніторингу й оцінки в НУО.

*Предмет дослідження:* застосування Індексу спроможності місцевого самоврядування (PMCI), розроблений програмою DOBRE, в НУО.

*Методи дослідження.* У процесі реалізації завдань магістерської роботи було застосовано такі методи:

- методи теоретичного рівня – аналіз, синтез, індукція, порівняння, узагальнення, класифікація;
- методи емпіричного рівня – спостереження, моделювання, інтерв'ювання.

*Практичне значення одержаних результатів:* в кваліфікаційній роботі розроблено адаптовану версію Індексу спроможності місцевого самоврядування для якісної співпраці неурядових організацій з органами місцевого самоврядування, а також рекомендації для застосування індексу в майбутніх оцінюваннях. Інформація, зібрана в цьому дослідженні, є практичним джерелом застосування методів моніторингу та оцінки в сфері децентралізації і може бути використана кожним, для кого вона буде корисною.

*Обсяг та структура роботи.* Кваліфікаційна робота складається з вступу, трьох розділів, висновку, переліку використаних джерел та додатків. Обсяг роботи складає 81 сторінок, з яких основний текст — 66 сторінок. Робота містить: 8 рисунків та 3 додатки, найменування використаних джерел (53 позиції).

В першому розділі розкриваються теоретико-методологічні засади застосування систем моніторингу та оцінки для неурядових організацій, розкриваються загальні поняття МіО, а також обґрунтовується чому використання таких систем є важливим. В пункті 1.2 описується загальні положення Індексу спроможності місцевого самоврядування (PMCI) та його методологія.

В другому розділі ми досліджуємо використання PMCI органами місцевого самоврядування, проводимо аналіз результатів PMCI оцінювання серед громад-партнерів DOBRE за 2017-2022 роки, визначаємо причинно-наслідкові зв'язки між інтервенцією, яку здійснила організація і результатами, які це дало, а також визначаємо чинники, які впливають на спроможність громад-партнерів згідно оцінювання PMCI.

В третьому розділі увагу сконцентровано на подальшому використанні PMCI, описано його переваги і недоліки, застосування в умовах воєнного стану, а також розроблено 10 рекомендацій щодо вдосконалення PMCI для майбутніх оцінювань територіальних громад.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ МОНІТОРИНГУ Й ОЦІНКИ В НУО

#### 1.1 Моніторинг та оцінка, її роль в управлінні неприбутковими організаціями

Згідно визначення Української асоціації оцінювання (УАО), моніторинг – це збір та аналіз даних за попередньо визначеними кількісними та якісними показниками для визначення стану системи, проєкту, процесу, продукту, послуги, програми. Моніторинг дозволяє акумулювати необхідну для оцінювання інформацію та сприяє вчасному виробленню рішень. [1, с. 20-21]

Моніторинг зазвичай визначається як регулярний збір та аналіз інформації з метою відстеження прогресу. Він також включає процес перевірки відповідності та прийняття обґрунтованих рішень для управління проєктом. І головна його увага зосереджена на тому, що і як робиться. [2]

На відміну від Моніторингу, Оцінка (або Оцінювання) проводиться епізодично і має на меті зрозуміти який прогрес ми досягаємо на шляху до цілі. В англійській мові існує два визначення: “Evaluation” та “Assessment”.

Оцінювання (Evaluation) – це визначення змін за результатами реалізації політики/програми/проєкту, задля того, аби зрозуміти:

- Чи досягнули ми результатів?
- Наскільки вірними були наші припущення щодо результатів?
- Наскільки ефективними, результативними і стійкими є зміни?

Оцінювання (Assessment) – це процес зі збору інформації, її аналізу та формування суджень та її основі. [1, с. 23-24]

Проведення моніторингу та оцінювання абсолютно необхідне, коли ми говоримо про якісне управління неприбутковою організацією. Система допомагає визначити що ми робимо правильно, в яких напрямках нам подобаються результати, а де варто покращити роботу, додати ще ресурсів організації, зробити більше досліджень. [34]



Ця діяльність надає зворотній зв'язок щодо досягнення мети та завдань проекту. Це важливий етап для прийняття рішень та належного планування, а також ефективного використання ресурсів. [39] Вона створює умови для вдосконалення проекту, оскільки дозволяє вчитися на основі отриманих уроків. Оцінка забезпечує реалізацію принципів належного управління, таких як ефективність, результативність, відкритість та підзвітність. [42]

Оцінка проекту також допомагає ключовим зацікавленим сторонам, включаючи керівництво організації, донорів, партнерів і навіть бенефіціарів зрозуміти, як і в якій мірі проект несе відповідальність за конкретні вимірювані результати. Неурядові організації проводять таку діяльність не тому, що цього вимагають донори або ключові зацікавлені сторони, а тому, що це важливий елемент діяльності. [43] Це практика, яка допомагає приймати рішення щодо майбутніх втручань (interventions). Це допомагає організації та донорам визначити, чи досяг проект запланованих результатів. [2]

В тій чи іншій формі системи МіО почали використовуватись від початку проєктного менеджменту і лише в 1960-х і 1970-х роках це почало виділятися як окрема складова. [49] В Україні застосування систем МіО прийшло разом з міжнародними організаціями (ООН, Червоний Хрест, IFES тощо), а пізніше стало вимогою для отримання грантової допомоги для неурядових організацій.

Не існує двох однакових систем МіО, їх розробка та використання залежить від цілей та задач організації. [40] Спільним залишається лише структура логічної рамки, яка є затвердженим стандартом і є однаковою як в Україні, так і закордоном. [48] Побудова будь-якої структури МіО починається з теорії зміни, тобто нашого припущення що потрібно зробити аби впровадити певну зміну. Таке впровадження дозволяє організації модифікувати та коригувати як теорію змін, так і процеси впровадження, щоб безпосередньо підтримувати досягнення бажаних результатів. [3, с. 108-109]

Теорія змін - це вичерпний опис та/або ілюстрація того, як і чому очікується, що бажана зміна відбудеться в певному контексті. Тобто спочатку визначаються бажані довгострокові цілі, а потім визначають всі довгострокові результати, які вони мають бути і як вони причинно пов'язані між собою. [4]

Процес МіО має на меті зрозуміти чи є діяльність програми/проєкту успішною. Моніторинг покликаний зафіксувати потрібні дані: що сталося, де, коли, скільки (кількісні, якісні та змішані індикатори), в той час як оцінювання допомагає зрозуміти чому (внутрішнє або зовнішнє). Це взаємодоповнюючі поняття, і хоч вони можуть застосовуватись окремо, найкраще їх застосовувати в комплексі. [5, с. 13-20]

Моніторинг і Оцінка — це безперервний процес збору та аналізу даних показників та використання цих даних для оцінки прогресу в досягненні очікуваних результатів. Він надає інформацію щодо статусу програми або проєкту в будь-який момент часу (і протягом будь-якого проміжку часу) щодо цільових показників (targets) та очікуваних результатів на всіх рівнях: output, outcome та impact. [6]

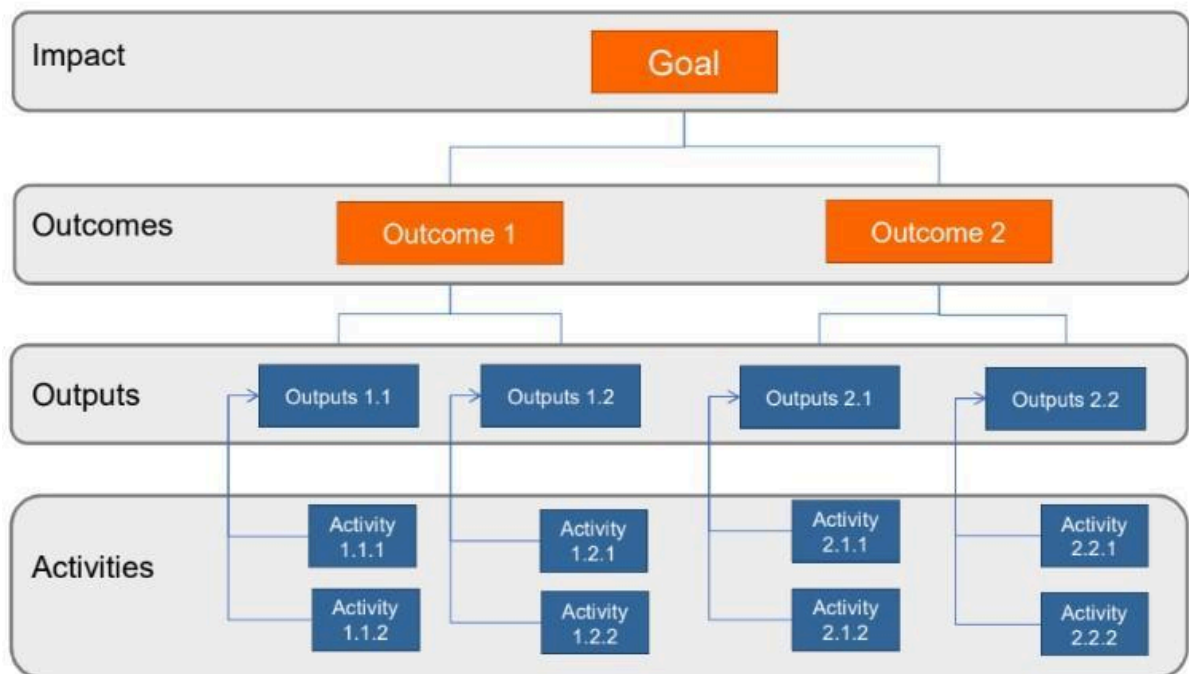
*Outputs (результати)* – прямими результатами проєктної діяльності, можуть включати типи та цілі послуг, які будуть надані в рамках проєкту. Вони є вимірними та відчутними, це прямий результат діяльності, реалізованої в рамках проєкту (наприклад, проведені тренінги або заходи, отримані гуманітарні набори тощо).

*Outcomes (результати)* – це конкретні зміни, короткострокові та довгострокові, очікувані в результаті результатів проєкту (outputs). Зміни учасників проєкту можуть включати поведінку, знання та навички. Короткострокові результати повинні бути досягнуті протягом 1-3 років, тоді як довгострокові результати повинні бути досягнуті протягом 4-6 років. [41]

Outcomes-результати можна розділити на три рівні. Короткострокові результати (short term outcomes) пов'язані з навчанням, можуть включати зміни в обізнаності, ставленні та навичках. Середньострокові результати (medium-term outcomes) пов'язані з діями, вони можуть включати зміни в

поведінці, практиці та рішеннях. Довгострокові результати (long-term outcomes) – це зміни, пов’язані з умовами, вони можуть включати здоров’я, економіку та навколишнє середовище. [35, с. 14]

І нарешті результат найвищого рівня – *Impact* (вплив). Це фундаментальна передбачувана чи ненавмисна зміна, яка виникає внаслідок результатів проекту. Це довгострокова мета, яка зазвичай займає більше часу, ніж життєвий цикл проекту. Окремий проект може зробити лише частковий внесок у досягнення цієї зміни, а зміна може відбутися після завершення проекту. Цей рівень зазвичай вимірюється під час оцінки проекту. [2]



**Рис. 1.1 Рівні результатів проекту (Outputs, Outcomes and Impact)**

*Джерело: [7]*

Отже, загальним підходом моніторингу та оцінки є здійснення впливу для отримання результатів (від найнижчого рівня до впливу). Це складний процес, який вимагає часу та методичності, проте це єдиний спосіб впровадити зміни, які будуть сприяти кращому і безпечнішому суспільству.

Схемою, де розміщені результати різних рівнів (як на рисунку вище) і прогнозовані наслідки діяльності НУО називають логічною рамкою (logframe). Саме таке графічне зображення дозволяє швидко зрозуміти цілі

організації і яку зміну вона планує впровадити. За потреби до логічної рамки можуть додаватись контекстні індикатори – це індикатори, на які ми не маємо безпосереднього впливу, але вони важливі для досягнення запланованих цілей. [36, с. 28]

Окрім безпосередньо результатів роботи відділу/представника моніторингу і оцінки є також інший важливий аспект – дотримання міжнародних стандартів МіО.

Стандарти вимагають, щоб процес моніторингу та оцінювання проводилися законно, етично та з належною увагою до благополуччя учасників оцінювання. Процес має бути:

- Орієнтований на учасників та їх потреби (працівники мають продемонструвати професійне та ввічливе ставлення до бенефіціарів);
- Проведений згідно чітких, зафіксованих норм;
- Без конфлікту інтересів (якщо хтось з учасників має імовірний конфлікт інтересів краще самоусунутись);
- Забезпечений належний доступ до матеріалів у відповідного персоналу;
- Працівники МіО роблять все можливе, щоб гарантувати довіру до їх роботи та результатів діяльності. [8]

Спеціаліст МіО має бути ознайомлений з міжнародними критеріями (наприклад, довідник Sphere – є основоположним стандартом роботи в гуманітарних організаціях з 2000 року [9]). Важливо в процесі діяльності застосовувати інклюзивний підхід, тобто враховувати позицію усіх груп населення, незалежно від статі, віку, раси, сексуальної орієнтації, релігії, фізичних та/або інтелектуальних особливостей, соціально-економічного становища тощо.

Якщо НУО поставила за мету запровадити МіО, необхідно визначити відповідальну особу, яка буде вільна від виконання інших обов'язків, яка вміє працювати з даними, аналізувати та обробляти інформацію, а також формувати звітність для відповідних зацікавлених сторін. [10]

Отже, в системі Моніторингу та Оцінки діяльності НУО, головне питання, на яке ми відповідаємо - чи є діяльність успішною. Моніторинг забезпечує кращу якість інформації, щоб прийняти ефективні та результативні рішення. Оцінювання є більш широким поняттям, оскільки ґрунтується на результатах моніторингу і застосовується на найважливіших етапах діяльності, а також у разі виникнення труднощів. Моніторинг і оцінювання взаємодоповнюють одне одного.

Останнім етапом у системі МіО є фаза Навчання (Learning), яка акцентується на систематичному процесі неперервного вдосконалення, не розглядаючи систему як завершену одиницю, але як постійний процес, що відбувається протягом усього життєвого циклу проекту. Навчання в цьому контексті є моментом рефлексії, коли команда проекту та ключові зацікавлені сторони відводять час для оцінки минулих дій та вивчення отриманих уроків. Поставлені командою запитання включають:

- Що відбулося?
- Що ми вивчили?
- Як ми можемо покращити роботу?
- Які висновки ми зробили?

Відповіді на ці питання не завжди є простим завданням, і для успішного проведення цього етапу, керівник проекту повинен створити сприятливе середовище та забезпечити належні стимули, спрямовані на отримання найкращих можливих відповідей. Успішне впровадження цього процесу гарантує, що проект використовує набуті уроки для постійного вдосконалення. Здобуті знання також стають цінним ресурсом для ключових зацікавлених сторін, партнерів та подібних проектів.

Для проведення Навчання існують окремі інструменти МіО, такі як After Action Review (AAR) [51] або Pause&Reflect Exercise [52]. Це можливість зупинитись і проаналізувати що йде добре, а що варто покращити в нашій роботі. Усі результати таких зустрічей старанно документуються, виокремлюючи Здобуті уроки (Lessons learned), які можна використовувати

для своєї роботи, ділитись досвідом між відділами або з іншими програмами та громадськими організаціями. [37, с. 9] Цей підхід в МіО називається CLA – Collaboration, Learning and Adapting. Цей підхід дозволяє не повторювати одні й ті ж помилки різними організаціями, натомість спілкуватись між собою, налагоджувати партнерства та ділитись досвідом. [50]

Навчання в організаціях можна охарактеризувати як безперервний, динамічний процес дослідження, де ключовими елементами є досвід, знання, доступ та відповідність. Цей підхід вимагає розвитку культури запитань і розслідувань, а не обмеження лише відповідями і звітами. [53, с. 77] Навчання і покращення процесів має стати невід’ємною складовою роботи, це має бути впроваджено в культурі та політиках неурядової організації, яка запроваджує такий підхід.

Підсумовуючи, всі три компоненти перелічені в цьому розділі, а саме *моніторинг, оцінка та навчання* призначені для якісного функціонування громадських, неурядових організацій, розуміння які результати ми маємо та внаслідок якої діяльності, керування цими результатами та постійне, безперервне покращення нашої роботи. Лише рухаючись до цілі планово та структуровано ми можемо досягти того результату, який поставили собі від початку.

В наступному розділі ми розглянемо як Програма DOBRE використовувала методи моніторингу та оцінки в своїй діяльності, а саме Індекс спроможності місцевого самоврядування для визначення спроможності 100 громад-партнерів.

## **1.2 Індекс спроможності місцевого самоврядування (PMCI)**

Для забезпечення відслідковування довгострокових результатів (outcomes, impact) Програма DOBRE використовувала Participatory Municipal Capacity Index (укр. Індекс спроможності місцевого самоврядування (PMCI)). Цей індекс мав на меті оцінити прогрес громад-партнерів у розвитку їхньої спроможності, а також зрозуміти який вплив здійснює Програма DOBRE на розвиток децентралізації в Україні.

Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (англ. Decentralization Offering Better Results and Efficiency Program, DOBRE – це десятирічна програма міжнародної технічної допомоги, спрямована на підтримку 100 територіальних громад (ТГ) України, метою якої є поліпшення управління ресурсами, підвищення якості комунальних послуг, стимулювання місцевої економіки та залучення громадян до активної участі у розвитку своїх громад. DOBRE надає технічну та фінансову підтримку для досягнення цих цілей громадою. [11]

Індекс спроможності місцевого самоврядування був розроблений спеціально для програми DOBRE з метою створення ефективного інструменту для відстеження прогресу в розвитку спроможностей територіальних громад-партнерів Програми. Основна мета індексу полягає в оцінці того, наскільки успішно громади розвивають свою спроможність, поліпшують якість надання послуг, зміцнюють стійкість до ризиків і сприяють загальному добробуту громадян.

Незважаючи на те, що PMCI був створений під потреби Програми DOBRE, індекс може бути використаний будь-якими неурядовими організаціями, які працюють над покращенням життя в територіальних громадах та розвитком децентралізації загалом.

PMCI ґрунтується на партисипативному підході до встановлення високих стандартів урядування. Після першого року використання PMCI стало очевидним, що цей інструмент може використовуватись не лише для моніторингу, але й для навчання громад. Він дозволяє громадам самостійно

оцінювати свої потреби і пріоритети, забезпечуючи таким чином постійний процес навчання і покращення управлінської спроможності.

Програма DOBRE проводила оцінювання РМСІ в більшій кількості громад і змінювалася з організації та фасилітації оцінювання персоналом DOBRE до самооцінювання, яке здійснювали громади. У 2017 році було проведено базове оцінювання 47 громад, які стали партнерами DOBRE (громади I та II когорти). У 2018 році кількість громад становила 28 (громади III когорти), а в 2021 році - 25 (громади IV когорти). Для базового оцінювання персонал DOBRE збирав дані безпосередньо в громадах-партнерах і проводив інформаційно-навчальні заходи, щоб розвинути спроможність громад здійснювати самооцінювання за допомогою РМСІ. Наступні раунди оцінювання проводилися спеціалістами громад-партнерів, а персонал DOBRE фасилітував процес та надавав підтримку громадам у використанні РМСІ. Також персонал DOBRE верифікував результати самооцінювання громад-партнерів.

Під час впровадження інструменту РМСІ відбулися деякі зміни в методології оцінювання, які враховували відгуки громад-партнерів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС) після реформи децентралізації та зміни в національному законодавстві, зокрема щодо публічних закупівель та управління публічними фінансами. Зміни в методології стосувалися визначення окремих показників та критеріїв оцінювання. Найбільш суттєві зміни були внесені в 2021 році. Хоча загальна структура і методологічні засади інструменту залишилися незмінними, оновлення методології у 2021 році не дозволяють прямого порівняння результатів оцінювання 2021 року з даними попередніх оцінювань для громад I-III когорт.

Загалом у рамках Програми DOBRE проведено такі раунди оцінювання:

- 2017 р. – базове оцінювання 47 громад I та II когорт;
- 2018 р. – друга серія оцінювання 47 громад I та II когорт, базове оцінювання 28 громад III когорти;



- 2019 р. – третя серія оцінювання 47 громад I та II когорт, друга серія оцінювання 28 громад III когорти;
- 2020 р. – четверта серія оцінювання 47 громад I та II когорт, третя серія оцінювання 27 громад III когорти;
- 2021 р. (оцінювання за оновленою методологією) – п'ята серія оцінювання 43 громад I та II когорт, четверта серія оцінювання 25 громад III когорти, базове оцінювання 25 громад IV когорти;
- 2022 р. (оцінювання за оновленою методологією) – друга серія оцінювання 25 громад IV когорти.

У результаті проведених раундів оцінювання зібрано унікальні дані для відстеження прогресу громад у розбудові їхньої спроможності:

- для громад I та II когорт – 5 серій оцінювання, які охоплюють 2017, 2018, 2019, 2020 рр. та 2021 р. за оновленою методологією;
- для громад III когорти – 4 серії оцінювання, які охоплюють 2018, 2019, 2020 рр. та 2021 р. за оновленою методологією;
- для громад IV когорти – 2 серії оцінювання за оновленою методологією, які охоплюють 2021 та 2022 рр.

Отож, РМСІ - це інструмент, наданий 100 ТГ, для підвищення здатності громад проводити самооцінювання своїх потреб і пріоритетів. Будова показників РМСІ базується на концепції ідеальної або "зразкової громади", яка служить прикладом для наслідування. Органи місцевого самоврядування такої громади розвивають свою спроможність задовольняти потреби місцевих жителів та впроваджують "найкращі практики" управління, які вважаються успішними у світі. "Зразкова громада" слугує орієнтиром для розвитку громад, оскільки інструмент базується на найкращих практиках місцевого управління з інших країн, адаптованих до українського контексту. [13, с. 7]

РМСІ - це метод якісного оцінювання діяльності місцевого самоврядування, що базується на кількісних показниках. Кожен показник оцінюється за окремими стандартами. Згідно методології, "зразкова громада"

описується за чотирма групами спроможності ОМС територіальної громади або чотирма сферами спроможності:

- Лідерство та управління;
- Управління фінансами та бюджет;
- Надання послуг;
- Участь громадськості.

Вони описують систему результативного менеджменту, управління ресурсами громади, створення комфортного середовища для життя через високі стандарти надання послуг та взаємодію ОМС з мешканцями на основі прозорості та довіри. РМСІ оцінює кожен сферу спроможності рівномірно, використовуючи п'ять показників для кожної сфери. Кожен показник оцінюється за п'ятибальною шкалою від 0 до 5, що дозволяє отримати максимальну суму 25 балів для кожної сфери. Всього можливо набрати 100 балів за РМСІ (див. Рис. 1.2).

Лідерство та управління	Управління фінансами та бюджет	Надання послуг	Участь громадськості
<ul style="list-style-type: none"> <li>•1.1. Стратегічне планування</li> <li>•1.2. Забезпечення виконання повноважень ОМС</li> <li>•1.3. Лідерство в місцевому економічному розвитку</li> <li>•1.4. Ефективний організаційний менеджмент</li> <li>•1.5. Управління персоналом</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•2.1. Розробка та виконання бюджету громади</li> <li>•2.2. Генерування доходу в бюджет громади</li> <li>•2.3. Здійснення публічних закупівель</li> <li>•2.4. Управління власністю громади</li> <li>•2.5. Фінансова звітність та аудит</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•3.1. Планування послуг</li> <li>•3.2. Організація доступу населення та охопленість послугами</li> <li>•3.3. Застосування механізмів зворотного зв'язку стосовно якості послуг</li> <li>•3.4. Моніторинг рівня задоволеності послугами серед населення</li> <li>•3.5. Інформаційно-роз'яснювальна робота з надання послуг</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•4.1. Публічність управлінської діяльності ОМС</li> <li>•4.2. Прозорість діяльності виборних органів – місцевих рад</li> <li>•4.3. Застосування інформаційних технологій для підтримки демократичного врядування</li> <li>•4.4. Дотримання гендерного балансу в діяльності ОМС</li> <li>•4.5. Залучення місцевої молоді до управління громадою</li> </ul>

**Рис. 1.2 Структура РМСІ**

*Джерело: [13, с. 9-10]*

Для отримання певного балу в системі РМСІ необхідно, щоб стан справ у громаді відповідав усім критеріям для цього балу, а також усім критеріям для попередніх нижчих балів. Таким чином, набрання балів ґрунтується на кумулятивному принципі. Оцінювання проводиться на основі співбесід з

посадовими особами ОМС та представниками(цями) громади, а також аналізу відповідних документів, що фіксують рішення ОМС, їх наслідки та результати застосування кращих практик.

Отже, процедура встановлення балу в системі РМСІ оцінювання полягає у зборі даних та їх аналізі з метою визначення відповідності кожному критерію, який описує певний бал, а також всім попереднім балам.

Значення РМСІ визначається шляхом оцінювання двадцяти показників за допомогою балів від 0 до 5. Кожен бал має свої критерії, які повинні бути виконані для отримання цього балу, а також для попередніх менших балів. Оцінювання проводиться шляхом співбесід з посадовими особами ОМС та представниками громади, а також аналізу відповідних документів, що фіксують рішення ОМС, їх наслідки та результати застосування кращих практик.

Відповідно, процедура встановлення балу, яка відповідає поточному стану під час оцінювання РМСІ, складається зі збору даних та їхнього аналізу на відповідність кожному критерію, що описує певний бал та усі попередні. Нижче наведено загальні критерії оцінювання всіх показників індексу, які є основою методології РМСІ.

БАЛ	УЗАГАЛЬНЕНІ КРИТЕРІЇ
0	ОМС не цілком дотримується законодавства або не вжив жодних заходів, пов'язаних з відповідними визначеними компетенціями та категоріями
1	ОМС зібрав інформацію, розпочав розробку плану та/або приступив до впровадження.
2	ОМС затвердив план, виконав конкретні заходи з впровадження, проте мають місце певні недоліки чи проблемні моменти.
3	Імплементация в громаді повністю реалізується, принаймні в одній зі сфер.
4	Імплементация в громаді повністю реалізується в більше, ніж в одній зі сфер. Зусилля спрямовуються на співпрацю з громадянами та прозорість.
5	Повною мірою розроблена імплементация в громаді, що приносить результати, поширюються та є сталою.

**Рис. 1.3 Узагальнені критерії РМСІ**

*Джерело: [13, с. 16]*

Кожен показник в межах однієї з чотирьох компетенцій оцінюється за п'ятибальною шкалою, де максимальна кількість балів за показник - 5. Кожна компетенція може отримати максимального 25 балів, а загальна кількість балів за всі показники становить 100, що є максимальним значенням Індексу РМСІ.

Далі, Індекс візуалізується у форматі павутинної діаграми, яка демонструє розподіл балів між чотирма компетенціями. Це дозволяє виділити сильні та слабкі сторони та сконцентрувати зусилля на найменш розвинених компетенціях. Головне завдання полягає не тільки в покращенні показників у всіх компетенціях, але й у досягненні якомога більшої симетрії павутинної діаграми та синхронного зростання балів у всіх компетенціях.

З іншого боку, діаграма дозволяє порівняти дві громади з однаковим значенням Індексу. Наприклад, на діаграмі нижче видно, що Громада має високий рівень лідерства, але низький рівень залучення громадян. У той же час, інша громада з таким самим значенням індексу може мати інший розподіл балів по компетенціям.



**Рис. 1.4** Павутинна діаграма громади за результатами РМСІ

*Джерело: власна розробка автора*

Оцінювання ОМС територіальних громад щороку та відслідковування їх прогресу за різними показниками є доцільним для зміни підходів до управління та визначення їх ефективності. Аналіз стану справ у кожній сфері

спроможності та порівняння його з попередніми результатами дозволяють спостерігати динаміку залучення місцевих мешканців до управління громадою. [46] Це сприяє зростанню прозорості, відкритості та партнерства між владою та мешканцями. Варто зазначити, що успіх досягається лише при одночасному покращенні усіх компетенцій, оскільки відсутність прогресу в одній з них гальмує розвиток інших, незважаючи на загальну оцінку за індексом РМСІ. Тому динаміка наближення до параметрів "зразкової громади" є основним показником спроможності ОМС до співпраці з громадою.

Співпраця місцевої влади з мешканцями, або залучення громадян до управління громадою, є основним принципом, закріпленим в РМСІ. Концепція "зразкової громади" передбачає, що місцева влада має розробити план дій для залучення громадян та забезпечення прозорості управлінської діяльності на всіх етапах реалізації відповідних заходів. [38] Це може включати надання послуг, стратегічне планування та економічний розвиток, формування та виконання бюджету, здійснення закупівель, управління майном громади та інше. Щорічне оцінювання за методологією РМСІ дозволяє визначити, як успішно місцева влада впроваджує ці заходи, як вона інформує громадян про свою діяльність, які механізми участі вона створює та який зворотний зв'язок вона отримує від громадян. [47]

РМСІ допомагає визначити, де ОМС можуть розвинути свою спроможність здійснювати належне врядування, і приносить такі вигоди:

- Показує сильні та слабкі сторони управління громадою;
- Допомагає ОМС визначити пріоритети для покращення системи управління;
- Визначає розуміння серед службовців місцевого самоврядування їхньої ролі в розвитку громади;
- Сприяє побудові команди в ОМС, об'єднуючи співробітників, які могли не мати узгодженого бачення своєї роботи та визначає відповідну роль в системі врядування кожного працівника;

- Підкреслює важливість розуміння чотирьох сфер спроможності, охоплених показниками оцінювання, та їхню взаємозалежність;
- Збільшує прозорість управління, що підвищує довіру громадян до ОМС.

Програма DOBRE використовувала РМСІ для вимірювання базового рівня спроможності органів самоврядування кожної партнерської громади на початку її участі у Програмі. Поступово цей інструмент передавався представникам органів місцевого самоврядування, які формують робочу групу для проведення самооцінювання.

Щорічно рекомендується застосовувати індекс, встановивши зручний календарний період для його вимірювання. Цей інструмент оцінює процеси, які мають періодичність або циклічність. Під час оцінювання зазвичай зосереджуються на досягненнях, отриманих протягом попереднього 12-місячного періоду. Наприклад, програма DOBRE проводила оцінювання громад-партнерів влітку, що дозволяло оцінити процеси планування на поточний рік і реалізацію запланованого середині бюджетного року. Однак, літо також є часом відпусток, що може ускладнити організацію колективної роботи посадових осіб.

Отже, Індекс спроможності місцевого самоврядування (РМСІ) став незамінним інструментом, який Програма DOBRE використовувала для оцінки спроможності громад-партнерів. Важливим було проведення оцінювання щороку, використовуючи сталу методологію, що дозволило оцінити успіхи територіальних громад-партнерів і визначити який вплив Програма може зробити для подальшого прогресу ТГ. За умови використання початкової методології, РМСІ може використовувати будь-яка неурядова організація, яка працює з територіальними громадами та для якої такий індекс буде корисним. Індекс є відкритим і програма DOBRE вітає його застосування іншими представниками неурядових організацій.

## РОЗДІЛ 2

### ВИКОРИСТАННЯ РМСІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА СПРОМОЖНІСТЬ ГРОМАД-ПАРТНЕРІВ

#### 2.1 Використання РМСІ неурядовими організаціями та органами місцевого самоврядування

Програма DOBRE використовувала РМСІ як основний інструмент вимірювання спроможності територіальних громад. Під спроможністю розуміється територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити *належний рівень надання послуг*, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. [40]

РМСІ був розроблений спеціально для оцінки рівня спроможності українських територіальних громад на початку 2016 році для сприяння реформі децентралізації в Україні. Над розробкою та покращенням працювали експерти Програми DOBRE та Global Communities, як міжнародний партнер. Індекс мав на меті визначити які результати в територіальних громадах стали постійними, яка допомога була найбільш та найменш ефективна, визначити що можна покращити.

Індекс є універсальним інструментом, який *можуть використовувати всі представники неурядових організацій*, для яких він буде корисний. Важливо лише слідувати методології, яка детально розписана в розділі 1.2. Можливе також використання частини індексу, якщо неурядова організація займається лише окремим сегментом, проте в такому випадку ТГ не може претендувати на визначення балів всієї матриці.

Програма DOBRE працювала з територіальними громадами в наступних сферах:

- *Стратегічне планування* (спільно Програма DOBRE та Фонд розвитку місцевої демократії імені Єжи Регульського (FSDL). Робота над стратегічними планами громад та їх імплементація)
- *Покращення надання послуг* (допомога у відновленні та/або покращенні надання послуг громадянам ТГ, розробка та впровадження Плану покращення надання послуг, надання матеріально-технічної допомоги);
- *Ефективне публічне адміністрування* (спільно Програма DOBRE та MSAP/UEK. Загальнонаціональні вебінари щодо управління в кризових ситуаціях та кращі управлінські практики);
- *Місцевий економічний розвиток* (визначення пріоритетних проєктів для місцевого економічного розвитку, матеріальна допомога для підтримки конкретних проєктів);
- *Бюджетування та фінансове управління* (відкритий та ефективний бюджетний та фінансовий менеджмент, управління активами та закупівель);
- *Зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування* (допомога у налагодженні співпраці з громадами за межами України, навчання громад розробці та управлінню проєктами, допомога у розробці концепцій та реалізації спільних проєктів);
- *Залучення громадськості та підтримка молоді* (Програма DOBRE працює через регіональні організації громадянського суспільства з метою сприяння активній участі громадян у прийнятті рішень місцевого рівня, а також зміцнення соціальної згуртованості в умовах значних демографічних змін, яких зазнали багато ТГ через війну). [11]

Окрім того, на всіх етапах імплементації змін ТГ супроводжували програмні спеціалісти. А працівники відділу Моніторингу та Оцінки могли



фіксувати прогрес громад в щорічних матрицях РМСІ та аналізувати результати.

Супровід громад та моніторинг результатів націлений на те, щоб допомогти представникам органів місцевого самоврядування (ОМС) системно оцінювати свою роботу, забезпечувати плановість і передбачуваність. У січні 2023 року Програма DOBRE провела онлайн-опитування [12, с. 48-65], в ході якого респонденти оцінили загальну корисність інструмента РМСІ для підвищення спроможності ОМС виконувати свої функції в середньому на 4.56 балів (за 5-бальною шкалою, де 1 – жодного впливу, 5 – значною мірою). Глибинні інтерв'ю учасників підтвердили високу корисність РМСІ, розглядаючи його як інструмент, що допомагає розуміти, як ОМС виконує свої функції і як ці функції впливають на громадян.

Представники неурядових організацій, а саме Програма DOBRE, використовували РМСІ, аби виявити сфери в територіальних громадах, де є прогалини та потребуються поліпшення, а також підкреслити питання, на які ОМС раніше не звертали увагу (наприклад, гендерна рівність, інклюзія та участь молоді). Іноді керівництво громади не має можливості отримати цілісну картину, і саме тут РМСІ стає цінним інструментом, допомагаючи зрозуміти стан управління всією громадою.

Робота Програми DOBRE та застосування індексу в громадах також дозволило систематизувати роботу ОМС, забезпечивши більшу плановість і передбачуваність. Респонденти відзначили, що РМСІ сприяє командній роботі, об'єднуючи фахівців місцевої ради в єдину команду і дозволяючи побачити взаємозалежність різних структурних підрозділів. Якщо десь в ланцюгу виконання обов'язків ОМС є слабкі місця, це стає очевидним під час оцінювання. [14]

Найціннішими аспектами інструмента РМСІ та його процесу, за думкою представників ОМС, є розроблення Дорожньої карти покращення

спроможності, моніторинг її виконання, презентація результатів оцінювання в громаді та верифікація результатів. [15, с.65-66]

Серед інструментів і процедур, які заслуговують найвищі оцінки і, відповідно, є найкориснішими, можна виділити:

- Створення Дорожньої карти покращення спроможності;
- Презентація результатів оцінювання в громаді;
- Моніторинг виконання Дорожньої карти покращення спроможності;
- Перевірка (верифікація) результатів спеціалістами Програми DOBRE.

Найменш корисним було завантаження документів на GoogleDrive (Рис.2.1).



**Рис. 2.1** Оцінка корисності окремих інструментів, підходів, процедур при використанні РМСІ (середнє значення за 5-бальною шкалою, де 1 – зовсім не важливий, 5 – надзвичайно важливий)

*Джерело: [15, с.66]*

З допомогою громадського сектору в більшості партнерських громад вперше було введено практику розробки Дорожньої карти на основі результатів оцінювання та регулярного моніторингу її виконання. Також було впроваджено використання показників для вимірювання спроможності громади. [16]

Проте, при застосуванні РМСІ виникли деякі проблеми, які відзначають представники ОМС. Однією з них є значний обсяг роботи, а також потреба надавати посилання на велику кількість онлайн-документів. Деякі з документів, передбачених в індексі, передбачають оприлюднення їх в мережі, хоча за чинним законодавством це не обов'язково. Наприклад, це стосується планів засідань, протоколів і рішень виконавчого комітету. Іноді важко переконати секретаря місцевої ради або керівника справ оприлюднювати ці документи.

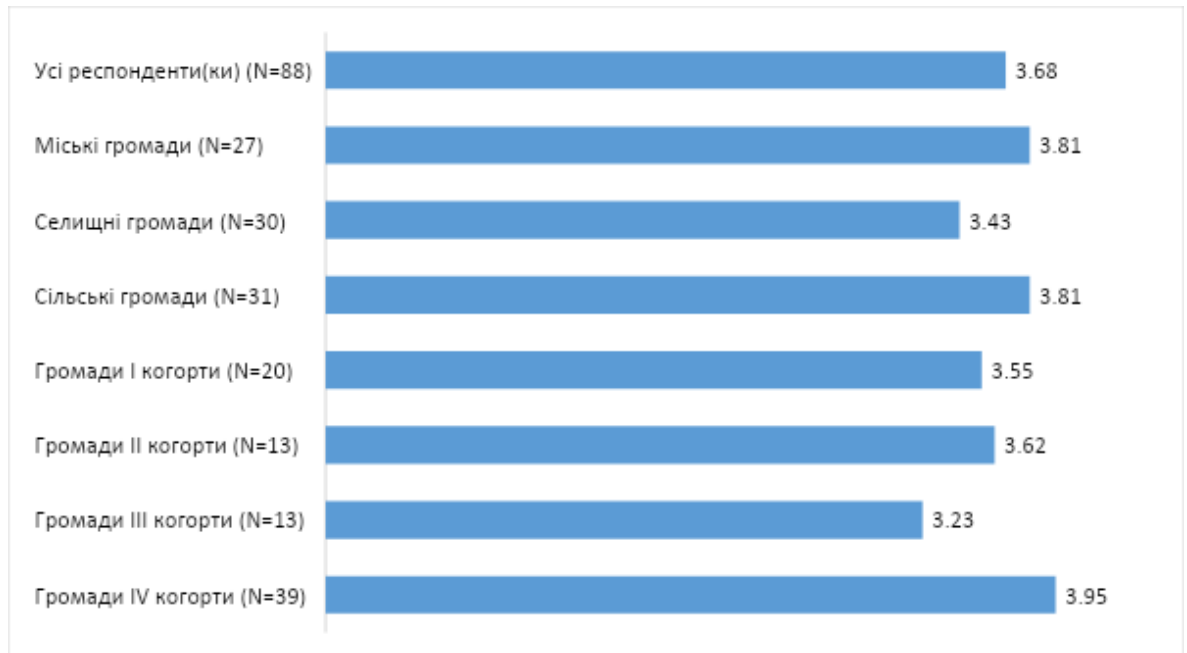
Також, показник 2.5 "Фінансова звітність та аудит" передбачає затвердження нормативно-правового акту в ОМС щодо впровадження внутрішнього контролю та проведення зовнішнього аудиту фінансової діяльності кожні 3 роки, що також не вимагається згідно з законодавством.

Показники, які входять до РМСІ в рамках чотирьох сфер спроможності ОМС, що відображають основні повноваження ОМС, дозволяють здійснити всебічну оцінку рівня їх виконання. Проте, деякі сфери діяльності, такі як соціальні послуги і земельні відносини, залишилися поки що за межами обсягу РМСІ.

Дві третини опитаних представників громад-партнерів [12, с. 32] вважають, що наразі РМСІ майже повністю охоплює всі сфери діяльності муніципалітету. Однак окремі респонденти зауважили, що до РМСІ можна було б додати інші компоненти, але це призвело б до збільшення складності інструменту і ускладнило б його використання. На даному етапі всі чотири сфери спроможності добре структуровані і збалансовані. РМСІ дозволяє зосередитися на основних аспектах.

РМСІ не включив до свого оцінювання сферу соціальних послуг і земельних відносин [17, с. 33], оскільки інструмент був розроблений у період, коли громадам ще не передавали такі повноваження. Зараз повноваження місцевого самоврядування в цих сферах значно розширилися.

Представники ОМС громад-партнерів оцінили спроможність незалежно використовувати методологію РМСІ середньо на рівні 3,68 бала (див. Рис. 2.2).



**Рис. 2.2** Оцінка спроможності громад-партнерів продовжувати застосовувати РМСІ без підтримки Програми DOBRE (середнє значення за 5-бальною шкалою, де 1 – взагалі не спроможний, 5 – значною мірою)

*Джерело: [15, с.68]*

Ця оцінка розподілена приблизно рівномірно між міськими та сільськими громадами, у той час як селищні громади визначають свою спроможність трошки нижче. Аналізуючи групи громад за когортами, слід відзначити, що найвищу оцінку видали представники громад IV когорти, що пояснюється їхнім більш недавнім досвідом роботи з РМСІ (на початку 2022 року завершувався другий раунд оцінювання для громад IV когорти). З іншого боку, громади інших когорт мають певний період віддаленості в майже 2 роки від останнього застосування РМСІ.

Враховуючи безпекову ситуацію, варто зазначити, що представники ОМС сприймають РМСІ як інструмент для мирного часу, і в умовах воєнного стану його застосування стає вкрай складним. Суттєві труднощі виникають через обмеження у публікації документів з питань безпеки, порушення

комунікації з мешканцями, зміни в запитах і потребах мешканців, а також переверот у пріоритетах діяльності органів місцевого самоврядування. Чим триваліша перерва в застосуванні РМСІ, тим менше ймовірність повернення громад до цього інструменту після завершення війни.

Також є потреба у подальшій підтримці для використання РМСІ в територіальних громадах. Необхідні заходи включають, але не обмежуються такими:

- Консультації з розробки документів, таких як Комунікаційна стратегія, Кодекс етики представника ОМС та інші;
- Консультації від фахівців та методологічна підтримка;
- Експертні консультації у зв'язку з нестабільністю політичної ситуації, виникненням нових викликів і проблем;
- Проведення оцінювання;
- Навчальні матеріали;
- Моніторинг виконання Дорожньої карти покращення спроможності;
- Допомога програмних спеціалістів при верифікації даних;
- Навчання "кращим практикам" через поліпшення оцінки за РМСІ; обговорення результатів оцінювання;
- Можливість отримати досвід від іноземних колег;
- Фінансова підтримка, тренінги для спеціалістів і депутатів;
- Аналіз документів на їх ефективність та повноту.

Отже, в цьому розділі ми розглянули як РМСІ можуть використовувати представники НУО та ОМС, в яких напрямках програма DOBRE надавала допомогу громадам-партнерам, які були результати взаємодії НУО та ОМС, а також які інструменти та процедури були визначені найбільш і найменш корисними для розвитку ТГ.

## **2.2 Аналіз РМСІ оцінювання територіальних громад I - IV когорти в 2017-2022 рр.**

Відділ Моніторингу і Оцінки (МіО) Програми DOBRE збирав дані РМСІ протягом 2017 – 2022 років, тому мав можливість проаналізувати результати та спрямувати вектор роботи Програми (які з напрямків потрібно підсилити, а які працюють добре). Аналіз результатів РМСІ вказує на значні розбіжності в базових оцінках між різними громадами, а також в різних сферах спроможності та показниках, спостерігається зміна оцінок протягом років. Важливим фактором, що впливає на цю динаміку, є початкове значення, або базова оцінка. Спеціалісти МіО відзначають, що високі темпи зростання оцінок можуть бути спричинені низькими початковими значеннями, навіть при незначних абсолютних змінах. [21]

Сфери спроможності, такі як "Управління фінансами та бюджет" і "Лідерство та управління", мають найвищі оцінки в різних типах громад. Найбільший абсолютний приріст спроможності спостерігається в сфері "Управління фінансами та бюджет", але найбільше відносне зростання досягнуто в сфері "Участь громадськості". З іншого боку, найменший прогрес (як за абсолютними, так і відносними показниками) зафіксовано в сфері "Надання послуг".[18]

Для оцінки прогресу різних когорт громад були розраховані середні показники, а також абсолютний приріст і темп зростання для кожного показника. Результати цих обчислень за різні роки та в різних сферах спроможності наведено в Додатку Б.

Зведені результати обчислень абсолютного та відносного прогресу громад за сферами спроможності представлені нижче на Рис. 2.2.

Серії оцінювання	Загальна оцінка РМСІ		Лідерство та управління		Управління фінансами та бюджет		Надання послуг		Участь громадськості	
	Абсол. приріст	Темп зрост.	Абсол. приріст	Темп зрост.	Абсол. приріст	Темп зрост.	Абсол. приріст	Темп зрост.	Абсол. приріст	Темп зрост.
<b>Громади I-II когорт за 2017-2020 рр.</b>	29.72	235%	7.83	199%	9.26	279%	5.13	195%	7.51	313%
У т.ч. Міські	35.40	236%	7.90	182%	12.60	338%	4.60	169%	10.30	329%
Селищні	25.78	223%	6.89	191%	8.06	251%	4.94	209%	5.89	268%
Сільські	30.47	246%	8.68	218%	8.63	275%	5.58	200%	7.58	348%
<b>Громади III когорти за 2018-2020 рр.</b>	31.33	274%	8.00	212%	9.26	297%	4.85	206%	9.22	693%
У т.ч. Міські	26.86	228%	6.71	181%	8.43	234%	4.57	200%	7.14	485%
Селищні	33.20	275%	7.90	204%	9.30	316%	4.30	183%	11.70	716%
Сільські	32.60	319%	9.00	253%	9.80	345%	5.60	240%	8.20	920%
<b>Громади IV когорти за 2021-2022 рр.</b>	27.23	240%	6.55	194%	8.86	215%	5.77	263%	6.05	612%
У т.ч. Міські	26.00	208%	5.89	171%	7.44	184%	6.11	231%	6.56	411%
Селищні	29.20	255%	6.00	175%	11.00	253%	6.20	321%	6.00	850%
Сільські	27.38	286%	7.63	256%	9.13	235%	5.13	286%	5.50	1567%

**Рис. 2.2 Абсолютний та відносний прогрес громад за сферами спроможності**

*Джерело: [18]*

На основі наданих даних можна виділити наступні ключові висновки:

1. сфери "Лідерство та управління" і "Управління фінансами та бюджет" демонструють найвищі середні оцінки у всіх серіях оцінювання;
2. сфера "Управління фінансами та бюджет" показує найвищі абсолютні оцінки в останні дві серії оцінювання (2021 і 2022 роки), незалежно від типу громади;
3. сфера "Участь громадськості" має найнижчі абсолютні оцінки практично для всіх типів громад у двох останніх серіях оцінювання (2021 і 2022 роки);
4. сфера "Управління фінансами та бюджет" відзначається найбільшим абсолютним прогресом, за винятком деяких випадків, таких як сільські громади I та II когорт за період 2017-2020 років та селищні громади III когорти за 2018-2020 роки;

5. сфера "Участь громадськості" відзначається найвищим темпом зростання для всіх когорт та майже всіх типів громад, за винятком міських громад I та II когорт за період 2017-2020 років;
6. сфера "Надання послуг" демонструє найменший абсолютний та відносний прогрес в різних типах громад, за винятком міських та селищних громад IV когорти.

Ці висновки вказують на значущі відмінності у рівні спроможності громад у різних сферах і типах громад, а також показують динаміку їхнього розвитку протягом років.

Суттєвий вплив допомоги громадського сектору прослідковувався у сфері "Участь громадськості". Це можна пояснити ефектом базового порівняння, оскільки громади мали на початку низькі оцінки в цій сфері спроможності. Це явище спостерігається як за середніми оцінками громад різних когорт (I-II, III та IV), так і в залежності від типу громад для цих когорт.

Зокрема, громади IV когорти продемонстрували найвищий відносний ріст в цій сфері, незважаючи на те, що період оцінювання становив лише два роки. Громади цієї когорти в основному мали на початку низькі базові оцінки в цій сфері в порівнянні з громадами інших когорт (з винятком міських громад). Проте, спеціалісти Програми за короткий період допомогли суттєво покращити спроможність, особливо сільські громади досягли значних результатів у покращенні цієї сфери.

Громади IV когорти показали менший відносний ріст в сфері спроможності "Лідерство та управління" (за винятком сільських громад, де ця сфера була заміщена "Управління фінансами та бюджет"). Це можна пояснити обмеженим часовим проміжком оцінювання та обмеженою можливістю громад працювати над покращенням своєї спроможності в рамках співпраці з Програмою DOBRE.

У сфері "Управління фінансами та бюджет" досягнення прогресу було найлегше, ймовірно, через те, що значна частина показників, включених до



РМСІ, враховує вимоги, встановлені чинним законодавством. Таким чином, дотримуючись нормативно-правових актів, що регулюють прозорість та відкритість бюджетного процесу (наприклад, оприлюднення проекту місцевого бюджету, щоквартальних та щорічних звітів про виконання бюджету громади), громади-партнери досягали високих показників у цій сфері спроможності під час оцінювання за РМСІ.

Частково така ситуація також пояснює прогрес громад у сфері "Лідерство та управління", де часто зазначалося поліпшення кадрової роботи, формування кадрового резерву та проведення щорічного оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування (більшість цих процедур передбачено чинним законодавством).

Для досягнення відчутного прогресу в сферах "Надання послуг" та "Участь громадськості" потрібно більше часу та інвестицій в різноманітні ресурси, особливо в контексті надання послуг. Результати, досягнуті в цих сферах (особливо у сфері участі громадськості), можуть бути нестійкими через міграцію мешканців, зокрема молоді, і пасивність громадян.

Крім того, показники в сфері "Участь громадськості" передбачають застосування інструментів взаємодії з громадськістю, які є новими для органів місцевого самоврядування (наприклад, електронні петиції, електронні звернення громадян, ІТ-інструменти для відстеження громадської думки, онлайн обговорення та консультації з громадянами, річний план консультацій з мешканцями громади). Імплементация цих інструментів вимагає зміни парадигми управління у відносинах між владою та громадськістю.

Громади-партнери різних типів і когорт в середньому продемонстрували важливий відносний прогрес у виконанні показника, що стосується дотримання гендерного балансу в діяльності органів місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на цей відносний прогрес, абсолютні оцінки залишаються на середньому рівні, і окремі громади не досягли жодного прогресу.

Аналіз оцінок за показником 4.4, який стосується "Дотримання гендерного балансу в діяльності органів місцевого самоврядування," показав, що громади досягли важливого прогресу у впровадженні гендерної рівності. Однак цей прогрес пояснюється переважно ефектом порівняння з базовими оцінками. Вихідні значення базових оцінок для всіх громад (включаючи різні когорти і типи громад) були в діапазоні від 0 до 0,33 бала. Більшість громад отримали базову оцінку 0 бала. Так, із 24 громад I когорти при базовому оцінюванні всі 24 отримали 0 балів за показником 4.4, з 23 громад II когорти таких громад 21, з 28 громад III когорти – 26, а з громад IV когорти – 22 громади. Тому відносно посередні оцінки в 2020 р. для громад I-III когорти та в 2022 р. для громад IV когорти показали суттєве зростання – від 8 разів до 63,5 разів. [12, с.18]

Групи громад	Базове оцінювання	Оцінювання 2020 р. (громади I-III когорти), 2022 р. (громади IV когорти)	Абсол. приріст	Темп зрост.
<b>Громади I-II когорти за 2017-2020 рр., середнє</b>	0.04	2.70	2.66	6350%
У т.ч. Міські	0.00	3.20	3.20	-
Селищні	0.00	2.56	2.56	-
Сільські	0.11	2.58	2.47	2450%
<b>Громади III когорти за 2018-2020 рр., середнє</b>	0.07	2.85	2.78	3850%
У т.ч. Міські	0.14	2.57	2.43	1800%
Селищні	0.10	3.60	3.50	3600%
Сільські	0.00	2.30	2.30	-
<b>Громади IV когорти за 2021-2022 рр., середнє</b>	0.18	2.50	2.32	1375%
У т.ч. Міські	0.33	2.67	2.33	800%
Селищні	0.00	2.80	2.80	
Сільські	0.13	2.13	2.00	1700%

**Рис. 2.3 Аналіз прогресу громад за показником 4.4 «Дотримання гендерного балансу в діяльності органів місцевого самоврядування»**

*Джерело: [12, с.18]*

Аналіз оцінок за показником 4.4 в окремих громадах показує значну варіацію результатів. У 2020 році серед громад I-II когорт п'ять громад отримали найвищий бал (по 5 балів). Це були Бобринецька, Маловісківська та Новоукраїнська міські громади Кіровоградської області, а також

Галичинівська сільська та Олександрівська селищна громади Миколаївської області. Вони досягли цього завдяки впровадженню інструментів для просування гендерної рівності, включаючи призначення уповноваженої особи з питань гендерної рівності, розроблення гендерно-чутливих місцевих програм, гендерно-орієнтоване бюджетування та збір гендерно дезагрегованих показників.

У той же час, три громади I-II когорт не отримали жодного бала за цим показником. Ці громади включають Гусятинську та Скала-Подільську селищні громади Тернопільської області, а також Старобогородчанську сільську громаду Івано-Франківської області.

У 2020 році серед громад III когорти найвищу оцінку отримали три громади: Дмитрівська сільська Кіровоградської області, Підволочиська селищна громада Тернопільської області та Вознесенська міська громада Миколаївської області. Одночасно три інші громади не отримали жодного бала за цим показником. У 2021 році серед усіх громад лише шість отримали найвищу оцінку, в той час як 33 громади мають оцінку 0 балів. У 2022 році громади IV когорти показали менше різноманітності, де жодна громада не отримала 5 балів, і лише одна – Мамалигівська сільська громада Чернівецької області – отримала 0 балів. Жінки загалом відзначають менший прогрес у гендерній рівності порівняно з чоловіками, представники міських громад виявили найбільший прогрес у цьому аспекті, тоді як селищні громади відзначилися найменшим. Серед когорт найбільше досягнень у просуванні гендерної рівності відзначено представниками громад III когорти.

Значним фактором, що вплинув на досягнення громад у справі просування гендерної рівності, було вибране лідерство. Цілком часто, голова громади або призначена уповноважена особа володіли необхідними ресурсами впливу на інших працівників ОМС. Наприклад, у одній громаді уповноважена особа виявила активний інтерес у питаннях гендерної рівності, задалегідь пройшла навчання з цього питання та порекомендувала всім керівникам структурних підрозділів ОМС пройти подібне навчання на

платформі Prometheus. Такий підхід призвів до позитивних результатів: співробітники почали розуміти, що таке гендер та які зміни потрібно внести у роботу. У той час як інші громади, які обмежилися лише створенням робочої групи з гендерної рівності чи прийняттям формальних документів, не змогли досягти значного прогресу в цій області. [23]

Представники НУО в цілому позитивно оцінили прогрес громад у гендерній рівності, вказавши на сприяння Програми DOBRE та її партнера – Національного демократичного інституту (NDI). Важливу роль у цьому грали також зміни в бюджетному законодавстві, що включає гендерні показники до паспортів бюджетних програм. Інтеграція гендерних питань в різні сфери, такі як послуги, місцевий економічний розвиток, спорт і молодіжна робота, сприяла усвідомленню зв'язку між прийняттям рішень, бюджетуванням і гендерною рівністю.

PMCI є до певної міри універсальним інструментом для оцінювання спроможності органів місцевого самоврядування (ОМС). Проте його доцільно адаптувати для різних типів громад, зокрема для великих міст, а також для громад, що не були партнерами Програми DOBRE.

З огляду на те, що PMCI базується переважно на нормативно-правових актах, обов'язкових для всіх ОМС, його використання в кожній громаді може стати основою для оцінювання та аналізу їхньої спроможності. Тим не менше, маємо сумніви стосовно доцільності однакових підходів та інструментів для оцінювання громад різного масштабу, таких як м. Київ чи обласні центри. Якщо інструмент набере широкого поширення серед громад, має сенс провести тестування методології PMCI в громадах обласних центрів чи великих міст перед її широким застосуванням.

Програмні спеціалісти і технічні експерти Програми DOBRE, а також декілька представниць громад-партнерів, висловили застереження щодо можливості застосування PMCI всіма громадами. За їхньою думкою, деякі показники PMCI передбачають наявність у громадах інструментів, які впроваджувалися лише Програмою DOBRE (наприклад, плани

удосконалення послуг, показник 3.1; план комунікацій, показник 3.5; комунікаційна стратегія, показник 4.1). Крім того, було зазначено, що Програма DOBRE використовувала соціологічну компанію для збору даних і вимірювання рівня задоволеності громадах наданими послугами, що є показником РМСІ (показник 3.3 "Застосування механізмів зворотного зв'язку стосовно якості послуг"). Варто зазначити, що у більшості ОМС немає фінансових ресурсів для проведення соціологічної компанії. Тому деякі респонденти вважають за доцільне спростити РМСІ та адаптувати деякі його показники до можливостей громад, які ще не впроваджували певні інструменти, перед його розширенням на інші громади.

Показники, що включені в РМСІ, в основному вимірюють діяльність органів місцевого самоврядування (ОМС) у створенні передумов для ефективного управління, що, в свою чергу, має потенціал призвести до позитивних змін у громадах. Загальна оцінка РМСІ може недостатньо відображати те, чи досягла громада конкретних успіхів. Індекс, переважно, враховує показники діяльності, що створюють умови для успішного управління та покращення якості життя, проте відсутність чітких засобів вимірювання результатів здійснених заходів залишає деякі аспекти ефективності без відповідного уваги. Лише окремі показники РМСІ включають індикатори, які оцінюють конкретні результати, такі як:

- Показник 1.4 “Ефективний організаційний менеджмент”, де розглядається видатки на утримання апарату управління на одного мешканця;
- Показник 2.2 “Генерування доходу в бюджет громади”, що враховує зростання власних доходів бюджету;
- Показник 3.1 “Планування послуг”, де оцінюється поліпшення послуг згідно з планами;
- Показник 3.2 “Організація доступу населення та охопленість послугами”, який вимірює результативність;

- Показник 3.4 “Моніторинг рівня задоволеності послугами серед населення”, що базується на показниках задоволеності базовими послугами;
- Показник 4.1 “Публічність управлінської діяльності органів місцевого самоврядування”, який враховує наявність чітко визначених і ефективних механізмів залучення громадян.

Однак, існує велика різниця між здійсненою діяльністю та реальними змінами в громаді. Оцінка РМСІ може високо оцінити громаду за впровадження нових процедур та розробку документів, не враховуючи при цьому реальних змін у житті громадян. Зокрема, відсутність чіткого причинно-наслідкового зв'язку між діяльністю ОМС та поліпшенням якості життя може призвести до непорозумінь серед мешканців. РМСІ, хоча й має в собі ідею, що певні заходи призведуть до поліпшення життя, проте цей зв'язок працює повільно або взагалі не завжди діє, особливо якщо введені процедури залишаються формальні та невикористані.

Підсумовуючи, в цьому розділі ми детально аналізуємо результати РМСІ оцінювання територіальних громад-партнерів Програми DOBRE в період 2017-2022 років. Ми визначили, що сфери спроможності, такі як "Управління фінансами та бюджет" і "Лідерство та управління", мають найвищі оцінки в різних типах громад, а найбільший абсолютний приріст спроможності спостерігається в сфері "Управління фінансами та бюджет". Хоча найбільше відносне зростання досягнуто в сфері "Участь громадськості", найменший прогрес (як за абсолютними, так і відносними показниками) зафіксовано в сфері "Надання послуг". Розуміння таких закономірностей дозволяє ефективніше надавати допомогу громадам-партнерам та більш якісно планувати роботу НУО.

### **2.3 Чинники впливу на спроможність громад-партнерів Програми DOBRE**

Для аналізу чинників впливу на спроможність громад-партнерів варто проаналізувати яку ж саме підтримку надавала Програма:

- Матеріально-технічна підтримка (закупівля обладнання, техніки тощо);
- Експертна та консультаційна (розробка стратегій, комунікацій, впровадження ІТ послуг тощо);
- Навчання ОМС (фінанси, бюджет, закупівлі, комунікації, написання грантових заявок, розвиток підприємництва тощо);
- Супровід програмних спеціалістів в впровадженні реформ;
- Соціологічні опитування (для вимірювання задоволеності послугами);
- Партнерство та міжнародна співпраця (програми співпраці між територіальними громадами в Україні та закордоном). [19]

Також проаналізувавши річні звіти 2017-2022 років можна виявити такі фактори, що сприяли підвищенню спроможності громад-партнерів: лідерство та командна робота в органах місцевого самоврядування (ОМС), технічна допомога від Програми DOBRE, правильне використання інструменту РМСІ та наявний потенціал (фінансовий, людський, організаційний, технічний) у ОМС. Серед інших чинників, які сприяли покращенню спроможності громад можна назвати також:

- o Згуртованість представників громади у вирішенні спільних питань та командна робота апарату для підвищення спроможності;
- o Сформований позитивний імідж громади;
- o Застосування механізмів участі та залучення громадськості до прийняття рішень;
- o Бажання мешканців активно брати участь у розвитку громади;
- o Мотивація у ОМС;
- o Отримання додаткових знань.

Лідерство та командна робота є одним з ключових факторів, які найбільше сприяли прогресу в розвитку спроможності громад, зокрема, коли голови послідовно та системно застосовували РМСІ. Якщо керівництво громади зацікавлене у розвитку, він/вона формує відповідну команду, ефективніше впроваджуються інструменти, що надаються Програмою DOBRE, і відзначається позитивна динаміка за результатами оцінювання.

Також дуже важливою є роль технічної підтримки, наданої Програмою DOBRE, такі як навчальні заходи, консультаційна та експертна підтримка, технічна допомога у впровадженні планів покращення послуг тощо. Серед інших факторів, що сприяли досягненню прогресу у розвитку спроможності громад, можна зазначити правильну роботу органів місцевого самоврядування (ОМС), зміни в організаційній структурі (зокрема, створення окремих структурних підрозділів, відповідальних за певні сфери спроможності) та обмін досвідом між громадами-партнерами (в тому числі менторські програми).

З іншого боку, найбільш впливовими чинниками, які ускладнювали розвиток спроможності громад-партнерів, були обмежені людські та фінансові ресурси в органах місцевого самоврядування, небажання ОМС впроваджувати нові методи та інструменти, низький рівень громадської активності та несприятлива соціально-економічна ситуація. Серед інших чинників, які також гальмували розвиток спроможності громад, респонденти вказували наступне:

- o Небажання змінювати існуючу ситуацію співробітниками ОМС, які тривалий час займають свої посади і для яких складно приймати зміни;
- o Несправедлива система оцінювання, де виконання вимог пункту 4 без виконання пункту 1 призводило до низької оцінки;
- o Недовіра до влади;
- o Відсутність в певній мірі необхідних знань;
- o Короткі терміни для вирішення деяких питань, які вимагали більш тривалих часових рамок;



- о Недостатньо розвинена інфраструктура та низький рівень освіченості населення. [19]

Узагальнюючи, можна відзначити нестачу фінансових/людських/організаційних/технічних ресурсів у місцевих самоврядуваннях як ключовий фактор, що впливає на стримування розвитку громади. Брак людських ресурсів призводив до того, що не оформлювалися всі документи (наприклад, протоколи різноманітних засідань), оскільки це потребувало витрат робочого часу працівників. Ця нестача була взаємопов'язана із фінансовим обмеженням громад, яке обмежувало їх можливість розширення організаційної структури та впровадження матеріальних стимулів для працівників. Фінансова спроможність громад впливала і на їхню здатність втілювати плани покращення послуг та реалізовувати проєкти на умовах співфінансування. Тобто ці проблеми є пов'язаними і взаємодоповнюючими.

Окремим викликом для роботи Програми DOBRE стало небажання деяких посадових осіб змінювати старі, звичні методи роботи. Для зміни ситуації та впровадження нових методів та інструментів роботи, включаючи РМСІ, потрібен був час, інтенсивна внутрішня комунікація і, не рідко, лідерський вплив голови громади. Також було відзначено пасивність мешканців громади як стримуючий фактор, завдяки якому громадам важко було досягти суттєвого прогресу в сфері спроможності «Участь громадськості». Зокрема, представниці сільських громад зауважили, що їм складніше залучати мешканців громади до обговорень, консультацій та інших заходів порівняно з міськими громадами. У той же час, місцеві органи самоврядування намагаються стимулювати активність мешканців, але це не завжди це вдається.

Проаналізувавши результати оцінювання 2017-2022 років, ми виявили, що існує взаємозв'язок між змінами у спроможності громад, вимірюваної за допомогою РМСІ, та чисельністю населення, проте цей зв'язок не визначає рішучого впливу на здатність громад досягати прогресу в розвитку своєї

спроможності, розмір населення громади не є визначальним фактором, що впливає на її здатність підвищувати свою спроможність за показниками РМСІ. Програмні спеціалісти Програми DOBRE наводили приклади невеликих сільських громад, які досягли значного прогресу за РМСІ, тоді як більші міські громади досягали меншого успіху. Водночас більші громади мають більший управлінський апарат, щоб спрямовувати більше ресурсів, включаючи людські, на проведення самооцінювання та впровадження Дорожньої карти. Суттєвим фактором є не стільки чисельність населення, а компактність його проживання. Зокрема, громади з більшою чисельністю населення, яке проживає компактніше (з більшою щільністю, характерною для міських громад), можуть мати більше можливостей залучати громадськість до управління ТГ. У сільських малонаселених громадах може бути важче активізувати місцевих мешканців оскільки заходи щодо залучення громадськості, такі як громадські слухання чи збори громадян, легше організувати там, де проживає більше населення. В територіально розсіяних громадах часто виникають проблеми із комунікацією, зокрема щодо доступу до Інтернету і, відповідно, використання інструментів електронної демократії. Крім того у більш густонаселених громадах із більшими фінансовими можливостями є більше надходжень до місцевого бюджету, а отже, і більше можливостей для співфінансування проєктів та покращення послуг. Однак, як показали результати оцінювання, розмір населення громади не має вирішального впливу на можливості громад досягати прогресу у збільшенні їхньої спроможності.

Якщо говорити про типи громади (сільська, селищна, міська), то немає однозначної кореляції з результатами РМСІ. Частина представників Програми DOBRE вважає, що тип громади не має значення, і всі громади можуть впроваджувати нові інструменти управління та досягати прогресу. [21] Інші ж стверджують, що тип громади впливає на цю здатність, зокрема у сільських громадах зафіксовано нижчі показники за РМСІ (мається на увазі результати останнього оцінювання 2021-2022 років), а у них менше можливостей для

розвитку порівняно з міськими громадами. Також у сільських громадах ускладнено впровадження механізмів громадської участі (через зайнятість мешканців домашніми обов'язками) та просування гендерної рівності (через консервативні погляди), у сільських і часто селищних громадах значна частина роботи ОМС пов'язана з земельними питаннями, які у містах є менш значущими. [23]

Ми можемо зазначити, що будь-яка громада стикається з певними складнощами, неважливо сільська, селищна чи міська. Можемо точно стверджувати, що кожна громада має всі можливості до розвитку свого потенціалу, якщо вона ставить собі за мету такий розвиток. [45]

Також варто розглянути такий аспект як взаємозв'язок між датою об'єднання територіальних громад і зміною їхньої спроможності. Громади, які були утворені раніше, швидше досягають підвищення своєї спроможності порівняно з тими, які об'єдналися пізніше. Це пояснюється тим, що громади, які утворилися раніше, мали більший доступ до коштів державної підтримки, зокрема субвенцій на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, і міжнародної технічної допомоги. Наприклад, субвенція з державного бюджету України на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад була надана з 2016 року, і громади, що утворилися в 2015 році, стали її отримувачами. [33] Субвенція розподілялася між громадами з урахуванням чисельності населення та розміру території. Таким чином, громади, створені раніше, отримували субвенцію більшу кількість років, хоча розмір субвенції поступово зменшувався зі зростанням кількості нових громад. Також громади, створені раніше, розпочали співпрацювати з програмами міжнародної технічної допомоги і розвивати свою спроможність завдяки цій підтримці.

Крім того, важливим є те, що перші об'єднані громади були створені ініціативними командами, які мотивовані покращити свої громади, це значно більше сприяє позитивним результатам, ніж вимушені об'єднання. [44] Тоді як громади останньої хвилі, що утворилися в 2020 році, часто створювалися

під адміністративним тиском. Громадам перших хвиль об'єднання (2015-2017 рр.) було складніше адаптувати систему управління через зміни в законодавстві, наявність суперечностей і прогалин в законодавстві, а також відсутність готових шаблонів рішень, що призводило до помилок і втрат ефективності. З цієї точки зору, громадам останньої хвилі було легше пройти етап становлення, використовуючи готові шаблонні рішення. Однак, аналізуючи результати РМСІ оцінювання, рік утворення територіальних громад не має суттєвого впливу на підвищення їхньої спроможності порівняно з іншими громадами, що утворені раніше або пізніше.

Щодо питання міжобласних відмінностей у можливостях громад підвищувати свою спроможність було виявлено, що *не існує* визначальних географічних особливостей, які б впливали на рівень зростання громад та відповідно їхні оцінки за РМСІ. Громади-лідери та громади, які демонструють менший прогрес, розташовані у різних областях, і відмінностей між ними не було помічено залежно від географічного розташування. Замість цього, такі відмінності залежать від якості та ефективності команди, яка управляє кожною громадою. [20] Безумовно не можна ігнорувати географічне розташування громади, наприклад, у громадах на заході України більше розвинене міжмуніципальне співробітництво і транскордонна співпраця, однак це має переваги в окремих сферах, що вимірюються окремими показниками в РМСІ. Також географічне розташування має вплив, якщо громада розташована в гірських громадах, там складніше організувати послуги з утримання доріг, задовольнити потреби мешканців та підтримувати комунікації, проте такий фактор не є визначальним.

Відмінності в оцінках громад за РМСІ мають суб'єктивний характер і виникають внаслідок того, хто саме проводив оцінювання або верифікацію результатів. Залучення програмних спеціалістів до процедур оцінки чи верифікації може створювати потенційні конфлікти інтересів, оскільки вони

можуть мати певний інтерес у продемонструванні кращих результатів громад, з якими вони співпрацюють. [21]

Фінансово-економічний стан громад має суттєвий вплив на їхню загальну спроможність, особливо в контексті обсягу місцевих доходів і розвитку економіки. Громади, які мають значні надходження до місцевого бюджету і активний розвиток економіки, зазвичай мають більше ресурсів для впровадження нових інструментів управління та розвитку інфраструктури. Також, ці громади здатні змінювати підходи до управління місцевим економічним розвитком, включаючи створення агентств для розвитку та реалізації розвиткових проєктів. Наявність фінансових ресурсів впливає на можливість ОМС впроваджувати технічні інструменти, такі як електронний документообіг, що також враховується при оцінюванні за РМСІ. Якщо в громаді відсутні великі промислові підприємства, то місцевий бюджет не має значних надходжень. Це може бути видно в прикладі Компаніївської селищної громади Кіровоградської області, Білоберізької сільської громади та Тлумацької міської громади Івано-Франківської області. [22]

Підсумовуючи, факторами, що сприяли підвищенню спроможності громад-партнерів є лідерство та командна робота в органах місцевого самоврядування (ОМС), технічна допомога від Програми DOBRE, правильне використання інструменту РМСІ та наявний потенціал (фінансовий, людський, організаційний, технічний) у ОМС. А також згуртованість представників громади у вирішенні спільних питань, сформований позитивний імідж громади, застосування механізмів участі та залучення громадськості до прийняття рішень, бажання мешканців активно брати участь у розвитку громади, мотивація у ОМС та отримання додаткових знань. Серед чинників, які ускладнювали розвиток спроможності громад-партнерів, були обмежені людські та фінансові ресурси в органах місцевого самоврядування, небажання ОМС впроваджувати нові методи та інструменти, низький рівень громадської активності та несприятлива соціально-економічна ситуація.

## РОЗДІЛ 3 РЕКОМЕНДАЦІЇ НЕУРЯДОВИМ ОРГАНІЗАЦІЯМ (НУО) ПО ЗАСТОСУВАННЮ РМСІ ДЛЯ МАЙБУТНІХ ОЦІНЮВАНЬ

### 3.1 Застосування РМСІ під час війни

Після початку повномасштабної війни у лютому 2022 року Програма DOBRE прийняла рішення призупинити використання РМСІ серед громад-партнерів. Громади-партнери знаходились у вкрай тяжких обставинах - частина ТГ опинилась в окупації, частина потерпала від постійних обстрілів, а інші активно приймали біженців. Безумовно проведення будь-якого оцінювання було б недоречним і складним в реалізації, тому Програма сфокусувалась на терміновій допомозі для подолання наслідків війни (rapid response). [24]

Як зазначалось вище, Програма співпрацювала зі 100 громадами з 10 областей України, проте після початку повномасштабної війни кількість громад збільшилась до 131. DOBRE намагалось надати всю можливу допомогу громадам, відповідно їх потреб. Прифронтові ТГ мали найбільшу потребу в будівельних матеріалах, техніці для прибирання завалів та генераторах. Частина громад опинилась під окупацією і ми не могли надати їм допомогу, все що нам залишалось це тримати зв'язок через програмних спеціалістів і сподіватись, що Збройні Сили України зможуть їх звільнити якомога швидше.

Першими, кого змогли звільнити були громади Чернігівської області. За допомогою програмних спеціалістів ми швидко зібрали інформацію про "оцінку потреб" ("needs assessment" - це ще один термін з моніторингу та оцінки, який означає визначення нагальних потреб, найчастіше використовується міжнародними гуманітарними місіями, як реакція на стихійні лиха, катастрофи та війни). 10 громад Чернігівської області змогли отримати їжу, воду, легкі будівельні матеріали та генератори. Обласним хабом для цієї області стала Ніжинська громада, вже звідти гуманітарна допомога відправлялась до інших громад. Ми дуже пишались, що територіальні громади, з якими ми працювали були знайомі між собою завдяки програмам

менторства DOBRE, [30] а отже мали можливість підтримати один одного в складний час.

Територіальні громади, які знаходились далі від лінії фронту (Кіровоградська, Івано-Франківська, Тернопільська та Чернівецька області) також мали дуже складну ситуацію. Одномоментно в громади приїхала величезна кількість біженців, які потребували розміщення, харчування, предметів гігієни, товарів для дітей тощо. [31] Частина людей, які втікали від війни, залишалась в громадах на деякий час і їхала далі, інша частина – оселялась в громадах, намагаючись знайти роботу і налагодити побут. Для нових мешканців з допомогою Програми DOBRE проводились заходи згуртування (фестивалі, воркшопи, заходи для дітей), аби залучити нових мешканців до життя громади та покращити їх емоційний стан. Оскільки “Участь громадськості” є однією з чотирьох ключових частин РМСІ, ми переконані, що заходи згуртування необхідні для відновлення ТГ та держави загалом, адже кожна окрема громада може розвиватись лише якщо мешканці відчують приналежність до цього місця, комунікують між собою та намагаються покращити життя в своєму місті/селі/селищі. [32]

Враховуючи все зазначене вище, зважаючи на обмеження в застосуванні РМСІ громадами-партнерами, а також зниження ймовірності подальшого застосування індексу після тривалої перерви, ми вважаємо, що доцільно запропонувати громадам-партнерам *адаптовану версію* РМСІ, наприклад, розділивши критерії до кожного показника на ті, що мають виконуватися і в умовах воєнного стану, і ті, що спрацьовують тільки в мирний час. При цьому замість класичного оцінювання РМСІ ми пропонуємо використовувати інструмент як своєрідний *чек-лист*. Це б дало змогу підтримувати в ОМС інституційну пам’ять щодо РМСІ, а також спроможність надалі застосовувати індекс.

Як зазначив представник однієї з прифронтових громад, застосування інструментів моніторингу та оцінки в умовах війни *можливе*, питання скоріше в *ефективності*. Є певні проблеми з використанням такої оцінки,

наприклад, фізично відсутні працівники, які збирали таку інформацію. Після початку повномасштабної війни частина населення (в тому числі працівники деяких ОМС) виїхали з країни, тому громади стикаються з шаленим браком кадрів навіть для поточної роботи, що вже казати про додаткове оцінювання, яке має на меті стимулювання розвитку. Також станом на зараз маємо певну конкуренцію серед донорів для надання допомоги постраждалим громадам. [27] Справа в тому, що одним зі стимулів в Програмі DOBRE слугувала фінансова допомога для інфраструктурних проєктів ТГ, але зараз вже немає браку коштів від донорів, особливо тих, які мають гуманітарне спрямування.

Ми вважаємо, що проведення оцінювання РМСІ все ще недоречно в прифронтових громадах, а саме територіальні громади Харківської, Дніпропетровської, Запорізької, Херсонської та Миколаївської областей.

Для територіальних громад півночі, центру та заходу України ми могли б запропонувати пройти адаптоване РМСІ оцінювання. Мова йде про громади Чернігівської, Кіровоградської, Івано-Франківської, Тернопільської та Чернівецької областей.



**Рис. 3.1 Рекомендації для проведення адаптованого РМСІ оцінювання для територіальних громад**

*Джерело: [власна розробка автора]*



Безумовно, ми не можемо використовувати РМСІ під час воєнного стану в такому вигляді, в якому він був задуманий при створенні. Деякі показники доведеться адаптувати або прибрати взагалі. Наприклад, показник 1.1 "Стратегічне планування" є одним з критеріїв, які недоцільно використовувати під час воєнного стану. Стратегічне планування вимагає прогнозованості і бачення, що досить складно забезпечити під час фази активної війни. Інший показником, який варто виключити є Показник 4.1. "Публічність управлінської діяльності органів місцевого самоврядування", цей показник передбачає відкрите інформування громадян, проте в сьогоденних умовах цим можуть скористатись не лише мешканці, а й ворог. Окрім того Закон прямо обмежує доступ громадян до певної публічної інформації згідно до положень статті 64 Конституції України. [25]

Суттєво обмежуються можливості для участі громадян в житті громади, наприклад, ОМС мають право не публікувати бюджетні документи посилаючись на воєнний стан. Значно складніше виявити зловживання не маючи доступу до фінансових документів (показники 2.1. "Розробка та виконання бюджету" та 2.2. "Генерування доходу в бюджет громади"). Один з основних документів – прогноз бюджету громади тепер може бути нерелевантним так як ніхто не може передбачити ситуацію через 3 роки.

Так само не актуально на час воєнного стану виконання Показника 4.2. "Прозорість діяльності місцевих рад". Цей пункт передбачає публікування всіх необхідних документів на офіційному сайті (регламент, протоколи, проекти рішень, порядок денний засідань тощо). Це просто небезпечно викладати в публічному доступі такі документи.

Є показники, які можуть бути виконанні в сьогоденних умовах, проте їх реалізація значно ускладнилась, наприклад, 3.1. "Планування послуг". До послуг ми відносимо водо-, електро-постачання, вивіз сміття, каналізацію, дороги, освіту, медицину тощо. Це дуже ресурсозатратні інструменти і їх створення або покращення вимагає багато часу і коштів. Ситуація

ускладнюється тим, що в будь-який момент через російську агресію об'єкти інфраструктури можуть бути фізично знищені. Окрім того в Показникові 3.4. "Моніторинг рівня задоволеності послугами серед населення" буде дуже складно оцінити реальний рівень надання послуг органами місцевого самоврядування, враховуючи відключення електроенергії, води та опалення як, наприклад, минулої зими коли росія націлено знищувала об'єкти енергетичної інфраструктури України.

Показник 2.3. "Здійснення публічних закупівель" має також суттєві обмеження, оскільки на час воєнного стану набули чинності обмеження згідно постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 "Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі". [26]

Так само громади можуть стикнутись з суттєвими складнощами в досяганні Показника 1.5. "Управління персоналом", адже багато працівників були мобілізовані та зараз перебувають на фронті. З іншого боку, ми маємо можливість підсилити Показник 4.4. "Дотримання гендерного балансу в діяльності ОМС". З цим показником ми, як працівники громадського сектору, спостерігали різну ситуацію в громадах – в частини громад були суттєві успіхи (особливо там, де керівні посади займали жінки), а в інших громадах за цим показником був дуже незначний прогрес. Зараз під час війни ми можемо спостерігати новий виток жіночого лідерства і варто скористатись такою можливістю тим громадам, де гендерне питання традиційно було "не на часі".

Окрема сфера, яка вимагає підсилення в умовах воєнного часу це Показник 4.5. "Залучення місцевої молоді до управління громадою". Цей показник передбачає затвердження програми сприяння розвитку молоді, здійснення заходів для зростання знань і навичок молоді, участь у роботі місцевого самоврядування тощо. В умовах воєнного часу дуже складно працювати над розвитком молодого покоління, проте це абсолютно

необхідно, якщо ми хочемо виростити наступну генерацію свідомих громадян. Цей показник може включати додаткове фінансування на дитячих психологів, обладнання для молодіжних центрів, укриттів в школах та садочках.

Лідерство та управління	Управління фінансами та бюджет	Надання послуг	Участь громадськості
<ul style="list-style-type: none"> <li>•1.1. Стратегічне планування</li> <li>•1.2. Забезпечення виконання повноважень ОМС</li> <li>•1.3. Лідерство в місцевому економічному розвитку</li> <li>•1.4. Ефективний організаційний менеджмент</li> <li>•1.5. Управління персоналом</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•2.1. Розробка та виконання бюджету громади</li> <li>•2.2. Генерування доходу в бюджет громади</li> <li>•2.3. Здійснення публічних закупівель</li> <li>•2.4. Управління власністю громади</li> <li>•2.5. Фінансова звітність та аудит</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•3.1. Планування послуг</li> <li>•3.2. Організація доступу населення та охопленість послугами</li> <li>•3.3. Застосування механізмів зворотного зв'язку стосовно якості послуг</li> <li>•3.4. Моніторинг рівня задоволеності послугами серед населення</li> <li>•3.5. Інформаційно-роз'яснювальна робота з надання послуг</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•4.1. Публічність управлінської діяльності ОМС</li> <li>•4.2. Прозорість діяльності виборних органів – місцевих рад</li> <li>•4.3. Застосування інформаційних технологій для підтримки демократичного врядування</li> <li>•4.4. Дотримання гендерного балансу в діяльності ОМС</li> <li>•4.5. Залучення місцевої молоді до управління громадою</li> </ul>

**Рис. 3.2 Структура РМСІ адаптована до воєнного стану**

*Джерело: [власна розробка автора]*

Коротко підсумовуючи, проведення РМСІ оцінювання можливе в громах Чернігівської, Кіровоградської, Івано-Франківської, Тернопільської та Чернівецької областей і краще поки не проводити в прифронтових громадах (Харківська, Дніпропетровська, Запорізька, Херсонська та Миколаївська області). Мова йде про адаптовану версію індексу, де бали замінюються чек-листом. Повністю прибираються критерії 1.1. Стратегічне планування, 2.1. Розробка та виконання бюджету громади, 2.2. Генерування доходу в бюджет громади, 4.1. Публічність управлінської діяльності ОМС та 4.2. Прозорість діяльності виборних органів – місцевих рад. Сферу 3 Надання послуг ми пропонуємо оцінювати, але зважати на контекст (згідно обраної пріоритетної послуги і наслідків воєнних дій). Також ми бачимо можливості для підсилення наступних сфер: 4.4. Дотримання гендерного балансу в діяльності ОМС та 4.5. Залучення місцевої молоді до управління громадою.

### **3.2 Рекомендації щодо вдосконалення РМСІ для майбутніх оцінювань територіальних громад**

Індекс спроможності місцевого самоврядування (РМСІ) є розробкою Програми DOBRE та Global Communities, як імплементуючого партнера в Україні. Індекс є доступний для використання громадським сектором в Україні, однак, Програма DOBRE наполягає на використанні методології, яка була закладена від початку (детально в розділі 1.2). Методологія індексу це його невід’ємна основа, будь-які зміни не можуть бути здійснені без згоди авторів. [28]

Щоб розробити рекомендації для використання індексу для ширшого кола представників НУО, потрібно детальніше розібрати загальні принципи та етапи застосування. РМСІ не має на меті контролювати дії посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також він не служить аудитом їхньої діяльності. Замість цього, індекс використовується на добровільній основі для регулярної перевірки того, як ОМС дотримуються принципів демократичного управління у своїй повсякденній практиці.

Процес оцінювання в громаді повинен бути організований таким чином, щоб, з одного боку, бути максимально чітким та зрозумілим для всіх учасників, а з іншого боку, бути регламентованим відповідним нормативно-правовим актом ОМС для надання оцінюванню офіційного статусу та обов’язковості. Це може бути виконано через розпорядження голови громади, яке визначає організацію та проведення оцінювання та визначає відповідальних посадових осіб.

Для здійснення оцінювання використовується відповідний інструментарій - матриця РМСІ у форматі .xlsx (додаток А). Вона включає інструкцію з заповнення, опис методології, бланки для оцінювання 20 показників та бланк дорожньої карти для планування подальших кроків у покращенні спроможності громади.

Особи, що проводять оцінювання, повинні заповнити файл матриці, результатом чого буде отримання загальної оцінки стану спроможності

громади на поточний момент. Важливою частиною для отримання найбільш об'єктивних результатів оцінювання є *незалежна верифікація*, яка проводиться одразу після завершення стадії збору даних. Стороння перевірка допомагає уникнути суб'єктивності та впливу посадових осіб на оцінювання, забезпечуючи достовірність, актуальність та вичерпність зібраної інформації. Тільки зовнішня незалежна верифікація може забезпечити чітке виконання критеріїв індексу під час оцінювання, сприяючи об'єктивності та уніфікації застосування інструменту різними громадами. Верифікатор не спілкується напряду з представниками, але дотримується методології оцінювання та має загальну картину щодо розвитку та застосування "кращих практик" в цілому по країні.

Після завершення незалежної верифікації та затвердження результатів оцінювання, розпочинається етап планування розвитку та підвищення спроможності громади. Ця стадія зосереджена на створенні дорожньої карти з розвитку спроможності громади та щоквартальному моніторингу стану виконання запланованих заходів. Завдяки цьому етапу інструмент РМСІ сприяє поступовому розвитку спроможності громад, які його систематично використовують.

Розглянемо основні етапи щорічного циклу використання інструменту РМСІ в громаді:

#### I. Оцінювання спроможності:

1. Підготовчий етап, що включає організаційні заходи (наприклад: видача розпорядження щодо проведення оцінювання);
2. Проведення співбесід та групових обговорень;
3. Робота з документами, спостереження та порівняння даних з різних джерел;
4. Заповнення матриці та виставлення балів;
5. Зовнішня верифікація підготовленого пакету додатків та матриці;
6. Фіналізація оцінювання та презентація результатів.

#### II. Розробка дорожньої карти (ДК):

1. Підготовка проєкту ДК членами робочої групи;
2. Обговорення проєкту з керівництвом громади;
3. Офіційне затвердження ДК та початок імплементації заходів.

### III. Моніторинг виконання заходів ДК:

1. Щоквартальний перегляд запланованих заходів;
2. Підрахунок прогресу виконання заходів у відсотках;
3. Внесення коректив в дорожню карту відповідно до проведеного моніторингу.

Методологія вимірювання спроможності за допомогою інструменту РМСІ може бути зовнішньою та внутрішньою відносно ОМС громади. Процедура зовнішнього вимірювання спроможності здійснюється за участю експертів, які мають досвід у проведенні відповідних оцінювань та знають методологію РМСІ. Такий підхід гарантує максимальну об'єктивність, оскільки зовнішні експерти не пов'язані з громадою. Після проведення співбесід і вивчення документів ОМС вони можуть надати чітке та структуроване враження про спроможність громади на даний момент. Тому рекомендується громадам запрошувати експертів для першого оцінювання своєї спроможності, а також після 3-4 років самостійного чи внутрішнього оцінювання. Представники ОМС можуть проводити оцінювання спроможності громади самостійно лише після проходження відповідного навчання за методологією РМСІ. З навчених представників ОМС формується робоча група, яку доповнюють додатковими тимчасовими повноваженнями з оцінювання.

Від самого початку слід ознайомити посадових осіб ОМС та інших зацікавлених громадян з методологією індексу та визначити цілі проведення оцінювання. Під час загальної зустрічі зовнішні експерти представляються та наголошують, що наступні два робочі дні будуть присвячені індивідуальним співбесідам, які не слід розглядати як перевірку знань чи зовнішній аудит. Для успішного проведення зовнішнього оцінювання надзвичайно важлива довіра та співпраця між громадою та командою оцінювачів.

Під час першого оцінювання РМСІ у громадах-партнерах Програми DOBRE робоча група, яка виконувала цей процес, складалася виключно з працівників Програми, тобто зовнішніх експертів. Проведення такого зовнішнього оцінювання мало кілька цілей: визначення базового рівня та подальше відстеження впливу Програми на розвиток кожної з 100 громад з плином часу; визначення "вузьких місць" громади та планування розвитку її спроможності; порівняння громад між собою за об'єктивною шкалою; та поступове навчання ОМС самостійному застосуванню інструменту РМСІ. Працівники Програми використовували ці зустрічі для ознайомлення з громадою, визначення її особливостей, особистого спілкування з різними посадовими особами та створення підґрунтя для подальшої співпраці.

Процес оцінювання на місці в громаді включає три основні блоки, які займають 2-3 робочі дні:

- 1) Збір даних (співбесіди з представниками ОМС та іншими зацікавленими особами, запит офіційних документів ОМС та візуальне спостереження, оцінка веб-сайту громади, перегляд дошки оголошень, друкованих матеріалів і т.д.);
- 2) Перевірка та порівняння додатків, наданих ОМС згідно з РМСІ методологією;
- 3) Заповнення матриці РМСІ оцінювання та розрахунок загального балу.

При зборі інформації для оцінювання слід пам'ятати, що вона має бути об'єктивно наявною і підтвердженою щонайменше двома джерелами незалежного походження. Найперше джерело інформації - дані, отримані від співбесіди з потенційними носіями, або ключовими інформантами, які надають орієнтири для визначення рівня розвитку громади за критеріями індексу.

Ось перелік можливих джерел інформації або основних інформаторів для проведення співбесід:

- Голова громади та його заступник/и

- Секретар місцевої ради та інші представники депутатського корпусу, наприклад, голови постійних комісій (2-3 особи)
- Старости, у разі наявності старостинських округів
- Керівники структурних підрозділів (кадри, фінанси, послуги тощо)
- IT-персонал
- Члени тендерного комітету або уповноважена особа з закупівель
- Посадова особа підрозділу з комунікацій або прес-служби
- Керівники комунальних підприємств/організацій, що надають послуги
- Представники місцевої молодіжної ради, якщо така існує
- Лідери громадської думки (представники місцевих активних громадських організацій, молодіжні активісти, волонтери тощо)

Під час співбесіди оцінювач реєструє всі важливі факти та, за необхідності, запитує офіційні документи ОМС чи інші джерела для підтвердження усної інформації про громаду. Матриця для РМСІ оцінювання містить деталізований чек-лист із рекомендаціями стосовно того, які саме матеріальні джерела підтвердження повинна надати громада.

Частина показників індексу також вимагає візуального спостереження оцінювачем щодо організації відповідних процесів в громаді. Наприклад, оцінка достатності та зручності для сприйняття друкованих матеріалів про послуги, що надаються в громаді. Важливо також оцінити, як організовано "дошку оголошень" ОМС, яка інформація на ній доступна та яку інформацію вона надає пересічному мешканцю громади. Особливу увагу слід приділити спостереженню за організацією інформації на веб-сайті громади. Тут оцінювач робить висновки про легкість знаходження веб-сайту та запитуваної інформації, а також зручність перегляду її зі смартфона чи планшета.

Після порівняння всіх даних з усних та письмових джерел експерти заповнюють матрицю оцінювання. Для кожного з 20 показників вони коротко фіксують результати співбесід та надають веб-посилання на матеріальні джерела підтвердження балів, які підтверджують існуючі практики в громаді.



Заповнена матриця автоматично генерує загальний бал індексу громади, який наразі зафіксовано.

Наступним етапом є незалежна верифікація результатів оцінювання, яку проводить визначений на загальнонаціональному рівні незалежний орган. Під час цієї верифікації проводиться перегляд заповненої матриці на предмет дотримання методології та її уніфікованого застосування. Однак найкориснішою частиною такої верифікації є виявлення "кращих практик", зафіксованих в громаді. Це можуть бути унікальні інструменти та практики, які можна поширювати серед інших громад. Зважаючи на те, що на час написання цього посібника такий орган ще не визначений, результати оцінювання зовнішніми експертами можна вважати достовірними, а їх висновки та результати можна використовувати у роботі керівництва громади.

Протягом 2016-2022 років РМСІ було впроваджено в 100 партнерських громад DOBRE. Програма поетапно проводила навчання та тренування представників місцевих органів влади, щоб вони могли застосовувати індекс у своїй роботі. Перше, базове оцінювання здійснювали експерти Програми як зовнішні оцінювачі. Наступного року був проведений тренінг з використання методології РМСІ, а внутрішнє оцінювання спроможності громади виконувалася робочою групою ОМС, включаючи представника Програми. На третій рік робоча група ОМС самостійно оцінювала спроможність своєї громади за допомогою РМСІ, тоді як представники Програми здійснювали нагляд і верифікацію результатів. На четвертий рік громада проводила самостійне РМСІ оцінювання, проте представники Програми залишалися в ролі незалежних верифікаторів, що є обов'язковою ланкою у процесі оцінювання.

Таким чином, відмінною рисою внутрішнього оцінювання, проведеного представниками місцевих органів влади, є його характер як самооцінювання. Цей процес передбачає формування робочої групи з представників ОМС та їх навчання на етапі підготовки. Саме РМСІ оцінювання впроваджується через

групові обговорення та ретельний аналіз наявних практик у контексті вимог і критеріїв РМСІ методології.

Після того як громада збрала дані та заповнила РМСІ матрицю, починається процес верифікації незалежним органом (представником НУО). Верифікація полягає в перевірці зібраної інформації на її достовірність, актуальність та вичерпність. Цей процес здійснюється порівнянням інформації, отриманої з різних незалежних джерел, що перебувають у парних або протилежних смислових стосунках. Наприклад: голова громади під час співбесіди стверджує, що поводження з ТПВ покращилося, і це підтверджується опитуванням громадян; секретар місцевої ради розповідає, що протоколи засідань постійних депутатських комісій є в публічному доступі, але верифікація показує, що ця інформація не відповідає дійсності, оскільки протоколи не знайдені або важко доступні.

Іншим важливим аспектом є актуальність. Наприклад, якщо ми аналізуємо діяльність влади у справах гендерної рівності та використовуємо офіційно затверджений план з двома роками тому, це не достатньо для підтвердження його актуальності на момент проведення РМСІ оцінювання. Реальна реалізація заходів є ключовим критерієм, і цей факт також потрібно перевірити.

Важливим аспектом є вичерпність інформації, тобто наявність всієї необхідної інформації для повного розуміння ситуації. Якщо два джерела інформації недостатньо, додаткові джерела можуть бути долучені для підтвердження фактів. Наприклад, ми маємо інформацію про ініціативу ОМС щодо створення молодіжного консультативно-дорадчого органу (МКДО) - місцевої молодіжної ради (1). Є копії протоколів засідань МКДО (2) і дані про його склад (3). Однак для повного розуміння впливу цього органу на управлінські рішення громади важливо також визначити, чи мають представники МКДО вплив на процеси управління громадою. Протоколи свідчать, що їхня діяльність обмежується організацією заходів, і для визначення реального впливу важливо перевірити, чи є ці заходи частиною

управлінських рішень, зокрема через протоколи засідань місцевої ради (4). Такий підхід дозволяє з упевненістю стверджувати, що влада громади ефективно залучає молодь до управління.

Отже, ми розглянули особливості використання індексу неурядовими організаціями та взаємодію з громадою. Незважаючи на всі переваги, які має інструмент, в його імplementації можуть виникнути певні складнощі, з якими можуть стикнутись представники НУО. Ми б хотіли зупинитись на них детальніше, а також розібрати як з ними працювати.

Серед основних складнощів використання індексу представники ОМС зазначають його об'ємність та час на заповнення. [20, 27] Справа в тому, що в попередніх версіях матриці не вимагались "Супроводжуючі документи" і це залишало місце для викривлення даних. Після появи такого поля верифікатори (працівники МіО в громадській організації) можуть стверджувати, що дані зібрані коректно та згідно методології, проте для працівників ОМС зібрати такі супроводжуючі документи є додатковою роботою. Варто відверто зазначати скільки часу орієнтовно забере заповнення матриці, аби працівники були готові і це не викликало супротиву.

Окремим викликом є іноді невисокий рівень комп'ютерної грамотності серед деяких працівників ОМС. Це спостерігалось частіше в спеціалістів старшого віку, особливо в сільських і селищних територіальних громадах. [23] Для нівелювання цього ризику Програма DOBRE залучала програмних спеціалістів, які підтримували працівників ОМС на будь-якому з етапів. Також варто залучити інших працівників Програми (наприклад, керівників), які б змогли пояснити працівникам ОМС для чого потрібно заповнення цієї матриці і подолати спротив.

І ще один виклик, який би я хотіла тут зазначити, це брак мотивації територіальних громад для систематичної роботи без підтримки НУО. Незважаючи на очевидні переваги, які зазначають представники громад, [29] все ж дуже складно продовжувати роботу так само щорічно і систематично. Не маючи постійного контакту з програмними спеціалістами, підтримку (в

тому числі фінансову) міжнародних донорів, дуже важко знаходити час для застосування РМСІ.

Незважаючи на всі складнощі з імплементацією індексу, ми переконані, що це найкращий з існуючих інструментів для оцінки спроможності територіальних громад в Україні. Повномасштабна війна стала неймовірним викликом як для індексу, так і для децентралізації загалом і наше завдання зараз принаймні не втратити ті здобутки, які ми змогли впровадити за останні роки.

Якщо ми говоримо про застосування РМСІ під час війни, то нашою рекомендацією є адаптований варіант описаний в Розділі 3.1. Щодо застосування індексу після завершення війни, безумовно, він потребуватиме оновлення та деякого редагування відповідно до ситуації, яка складеться на той момент часу. Індекс – це практичний інструмент. Він оновлюється відносно викликів, які стоять перед територіальними громадами та неурядовими організаціями. Спеціалісти Програми DOBRE зможуть оновити інструмент та надати його партнерам і громадам для використання.

Окремо також варто зазначити питання промоції інструменту – імплементуючий партнер (зараз Програма DOBRE) має активніше просувати РМСІ серед громад, які не брали участі в її програмі. Для наступних етапів залучення індексу необхідно розробити маркетингову кампанію, яка б включала рекламу РМСІ, презентації інструменту та консультаційну підтримку для впровадження. Також рекомендується співпрацювати з профільними міністерствами, наприклад, Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури, Міністерством фінансів, Міністерством Молоді та Спорту.

Додатковою корисною ініціативою було б публічне поширення успішних прикладів громад-партнерів, які завдяки РМСІ досягли прогресу в управлінні громадою. Такі історії успіху можуть надихнути інші громади, які ще не співпрацювали з РМСІ. Менторська програма, в якій успішні громади-партнери виступають в ролі наставників для інших громад, може

також спрацювати як засіб популяризації РМСІ. Це дозволить громадам-партнерам бути основними промоутерами РМСІ.

Для успішного впровадження РМСІ в інших громадах потрібно більше інформації про певні інструменти, які передбачені в матриці, наприклад, комунікаційну стратегію та план удосконалення послуг. Однак просте розповсюдження шаблонів документів, навіть у вигляді методичних рекомендацій чи керівництва, не є достатнім заходом. Ми вважаємо, що важливо проводити навчання та експертний/менторський супровід під час практичної апробації для глибшого розуміння необхідності прийняття та застосування цих інструментів у практиці. Важливо активно взаємодіяти з іншими громадами, виходячи безпосередньо на їх територію, презентувати цей інструмент перед керівництвом та фахівцями органів місцевого самоврядування.

Програма DOBRE не проводила рейтингування громад-партнерів за РМСІ, проте представники громад-партнерів в цілому сприймають позитивно ідею рейтингування та поширення цієї інформації, якщо це зможе зацікавити інші громади в застосуванні РМСІ.

Всі результати оцінки за РМСІ не були оприлюднені у вигляді рейтингу серед громад-партнерів чи в публічному просторі, це робилось для уникнення зайвої конкуренції між громадами. У той же час представники громад-партнерів обмінювалися на неформальному рівні оцінками з колегами з інших громад, порівнюючи свої результати. В будь-якому випадку, на час воєнних дій такий рейтинг не може бути оприлюдненим, так як, по-перше, всі громади знаходяться в різних умовах і їх порівнювання недоцільне, по-друге, адаптована версія буде складатись з чек-листа замість балів.

Нашою великою амбіцією є впровадження РМСІ на загальнодержавному рівні як обов'язковий інструмент для застосування органами місцевого самоврядування у всіх територіальних громадах. Проте, це трохи суперечить початковій логіці, де індекс задумувався як добровільний інструмент. Можливо розумно спочатку провести пілотний проєкт з оцінювання

спроможності громад, а потім, аналізуючи результати, прийняти рішення щодо подальшого впровадження цього інструменту в усіх громадах. Враховуючи важливість фінансової мотивації для застосування РМСІ та досягнення прогресу в розвитку спроможності, саме застосування РМСІ органами місцевого самоврядування або отримана оцінка можуть бути враховані при розподілі коштів Державного фонду регіонального розвитку чи субвенцій територіальним громадам з державного бюджету України. В будь-якому випадку, всі такі ідеї дуже відклались через повномасштабну війну. Також варто враховувати, що Мінрегіон не мав би достатньо людських ресурсів для проведення оцінювання чи верифікації його результатів. Обласні державні адміністрації, яким може бути делеговано таке завдання, також потребують додаткових людських ресурсів. Виникає і питання неупередженості результатів оцінювання через можливу дотичність до цього процесу державних чиновників. Іншим варіантом може бути не введення обов'язковості застосування РМСІ, а рекомендація Мінрегіону використовувати методологію РМСІ в громадах, а також врахування результатів оцінювання при співпраці з громадами.

Наразі відсутнє остаточне бачення щодо інституції, яка могла б надалі впроваджувати РМСІ серед громад України; найбільш імовірною інституцією розглядається Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад. Між інституціями, які можуть стати "власником" РМСІ, просувати його подальше застосування, методологічно і технічно розвивати, називалися різні: асоціації ОМС, громадські організації, програми міжнародної технічної допомоги, Мінрегіон. Проте є сумнів щодо наявності необхідних ресурсів в цих інституціях та можливості оцінювання РМСІ, яке б не залежало від суб'єктивних чинників чи політичного тиску. Ідеальна інституція повинна бути незалежною, неупередженою та викликати довіру у ОМС та інших стейкхолдерів.

Незважаючи на загальне визнання потреби у проведенні незалежної верифікації результатів оцінювання ОМС, ми не маємо чіткого розуміння

того, яка конкретна інституція могла б це здійснити, з метою забезпечення об'єктивності та неупередженості оцінювання. Підходи до верифікації результатів оцінювання РМСІ будуть залежати від того, яка інституція стане "власником" цієї методології. Незалежна інституція, яка користується довірою ОМС, є ключовою умовою незалежно від конкретного підходу. Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад (Асоціація) мала б можливість залучати зовнішніх експертів для верифікації на платній основі. Проте більшість Мінрегіон не повинен брати участь у верифікації, навіть якщо саме ця інституція стане "власником" РМСІ. Також можливе використання підрозділів обласних ОДА в якості потенційних верифікаторів.

Підсумовуючи, можна виокремити такі рекомендації для застосування РМСІ:

1. З урахуванням обмежень у використанні РМСІ громадами-партнерами через воєнний стан та з усвідомленням зменшення ймовірності подальшого використання РМСІ після тривалої перерви, пропонується запропонувати громадам-партнерам адаптовану версію РМСІ. Це включає розділення критеріїв на ті, що мають виконуватися в умовах воєнного стану, і ті, що діють тільки в мирний час. Такий підхід дозволить використовувати РМСІ як чек-лист, який допомагатиме ОМС управляти ситуацією в умовах воєнного стану, зберігаючи інституційну пам'ять щодо РМСІ та здатність подальшого його використання.

2. Внесення радикальних змін до методології РМСІ може порушити порівнюваність результатів оцінки в часі і втратити мотивацію громад-партнерів застосовувати РМСІ. Таким чином, не рекомендується вносити значні зміни на поточному етапі.

3. При оцінці громад, щоб уникнути можливого конфлікту інтересів, не рекомендується залучати програмних спеціалістів до верифікації результатів громад, які вони курують. Замість цього, краще дозволити програмним спеціалістам проводити верифікацію результатів інших громад.

4. Під час подальшого використання РМСІ і порівняння оцінок громад рекомендується враховувати абсолютні значення отриманих оцінок в цілому та за окремими сферами спроможності, а також аналізувати абсолютний приріст і темп зростання оцінок. Такий підхід дозволяє відзначити громади, що проявляють високі темпи зміни оцінок, а також ті, що досягли найвищої оцінки РМСІ загалом чи за конкретними сферами та показниками.

5. Запровадити пілотне оцінювання спроможності кількох міст-обласних центрів, щоб визначити можливість розширення застосування РМСІ на ці територіальні громади.

6. Для подальшого просування РМСІ важливо розробити промоційні матеріали, включаючи інформаційні ресурси, які пояснюють сутність РМСІ та окремі інструменти, запропоновані Програмою DOBRE для громад-партнерів, які оцінюються у РМСІ. Ці матеріали слід адаптувати для різних цільових аудиторій, а також включати описи успішних історій громад-партнерів, які досягли успіху завдяки впровадженню РМСІ.

7. Розробити програму менторської підтримки для ОМС, які впроваджуватимуть РМСІ в своїх територіальних громадах. Менторами можуть стати громади-партнери, які успішно використовували РМСІ і досягли прогресу в розвитку своєї спроможності. Такий підхід сприятиме швидшому розповсюдженню РМСІ на інші громади.

8. Визначити коло потенційних інституцій, які можуть прийняти інструмент РМСІ, провести з ними переговори та розвинути спроможність обраної інституції використовувати РМСІ та впроваджувати його в інших територіальних громадах. Враховуючи позитивний досвід співпраці Програми з Всеукраїнською асоціацією територіальних громад, зокрема щодо РМСІ, розглянути можливість зробити цю асоціацію "власником" методології РМСІ.

9. Для стимулювання територіальних громад розглянути можливість передбачення субгранту для інституції, який може відзначити лідерів громад за результатами оцінювання.



10. Зі збільшенням кількості ОМС, що впроваджують РМСІ, розглянути можливість розробки ІТ-інструменту для збору та обробки даних, з метою автоматизації процедур оцінювання та аналізу результатів. Це надасть можливість ОМС, що впроваджують РМСІ, самостійно аналізувати результати та вивчати кращі практики управління.

## ВИСНОВКИ

Під час написання кваліфікаційної роботи було зроблено припущення, що Індекс спроможності місцевого самоврядування (PMCI) не може бути використаний в звичайному вигляді через воєнний стан, а отже потрібно розробити адаптовану версію для його використання неурядовими організаціями та територіальними громадами. В процесі написання кваліфікаційної роботи така гіпотеза була підтверджена, а адаптована версія інструменту – розроблена.

Нами були розглянуті основні принципи моніторингу та оцінки, висвітлено важливість належної наявності системи моніторингу та оцінки в громадських неурядових організаціях (НУО). Було визначено, що такі системи призначені для ефективної систематизації роботи НУО, а також для об'єктивного фіксування результатів їх діяльності. Додатково системи MiO дозволяють зрозуміти шляхи покращення діяльності, сприяючи таким чином оптимізації та підвищенню ефективності роботи громадських неурядових організацій.

В роботі були детально досліджені методологічні засади Індексу спроможності місцевого самоврядування (PMCI), які Програма DOBRE використовувала для визначення спроможності 100 територіальних громад-партнерів. Визначено основні переваги та недоліки застосування інструменту PMCI для оцінки територіальних громад, до основних переваг відносимо: оцінювання спроможності ТГ по ключових компетенціях; ідентифікація потреби та встановлення орієнтирів (Дорожня карта); сприяння досягненню рівня “взірцевої громади”; відстежування прогресу, використовуючи індикатори в різних сферах управління.

До основних недоліків відносимо: об'ємність інструменту та час на заповнення; імовірні складнощі пов'язані з комп'ютерною грамотністю деяких працівників ОМС; імовірний брак мотивації ТГ для систематичної роботи без підтримки НУО.

Також ми проаналізували результати РМСІ оцінювання територіальних громад-партнерів за 2017-2022 роки та змогли побачити зв'язок між впливом, який робила НУО DOBRE (матеріально-технічна підтримка, навчання, консультування, залучення експертів тощо) та наявними результатами серед 100 територіальних громад. Ось найважливіші результати:

- Сфери "Управління фінансами та бюджет" та "Лідерство і управління" мають найбільші абсолютні бали, так як значна частина показників, включених до РМСІ, враховує вимоги, встановлені чинним законодавством.
- Сфера "Надання послуг" показала найменший відносний прогрес, так як, багато складових (будівництво доріг, водопостачання, освітлення вулиць тощо) вимагають багато часу та інвестицій.
- Сфера "Участь громадськості" має найбільші відносні бали, так як до РМСІ оцінювання представники ОМС не займалися цією сферою системно, а робота мала більше ситуативний характер.
- Показник 4.4 «Дотримання гендерного балансу в діяльності органів місцевого самоврядування» показав дуже різні результати серед громад. Частина досягла суттєвого прогресу і впровадила гендерно-орієнтовані політики, інша частина громад так і не просунулась за цим показником. Такі результати пояснюються наявністю або відсутністю активної уповноваженої особи в громаді та загальним усвідомленням важливості теми серед представників ОМС.

Встановлено також, що немає значної кореляції між результати оцінювання РМСІ та розміром територіальної громади (сільська, селищна чи міська) та географічним розташуванням.

В кваліфікаційній роботі було визначено основні чинники впливу на спроможність громад-партнерів Програми DOBRE, до них відносяться: лідерство та командна робота ОМС; матеріально-технічна допомога від Програми DOBRE; правильне використання інструменту РМСІ; наявний фінансовий, людський, організаційний, технічний потенціал; згуртованість

представників громади у вирішенні спільних питань та командна робота апарату для підвищення спроможності; сформований позитивний імідж громади; застосування механізмів участі та залучення громадськості до прийняття рішень.

Від початку повномасштабного вторгнення ми не можемо використовувати РМСІ оцінювання в класичному вигляді, тому в цій кваліфікаційній роботі ми розробили адаптовану версію. Критерії показників розділені на такі що можуть використовуватися в умовах воєнного стану, і ті, що не можуть. Ми пропонуємо не використовувати бали та рейтингування, натомість використовувати чек-лист з відміткою є чи немає відповідної діяльності за визначений період.

Згідно напрацьованої моделі застосування РМСІ оцінювання можливе на територіях, де відносно безпечно - це центр, північ та захід України (Чернігівська, Кіровоградська, Івано-Франківська, Тернопільська та Чернівецька області). Натомість в прифронтових громадах таке оцінювання поки не може бути проведене з міркувань безпеки.

Ми повністю виключаємо такі показники з адаптованої версії РМСІ: 1.1. Стратегічне планування; 2.1. Розробка та виконання бюджету громади; 2.2. Генерування доходу в бюджет громади; 4.1. Публічність управлінської діяльності ОМС; 4.2. Прозорість діяльності виборних органів – місцевих рад. На час воєнного стану ці показники або дуже важко розвивати, або це небезпечно для мешканців громад.

Сферу "Надання послуг" ми пропонуємо повністю залишити, але з поправкою на контекст. Якщо громада обрала пріоритетними послуги, які складно оцінити через воєнні дії (наприклад, якість послуги "вуличне освітлення" неможливо було оцінити взимку 2022-2023 рр, через відключення електроенергії по всій країні), тоді ТГ зазначає цю інформацію і пропускає розділ. В усіх інших випадках, коли російська агресія має опосередкований ефект на надання послуг, ми радимо проходити РМСІ оцінювання як зазвичай.

Також важливо зафіксувати наявність двох показників, які ми маємо можливість підсилити в обставинах, що склались: 4.4. Дотримання гендерного балансу в діяльності ОМС; 4.5. Залучення місцевої молоді до управління громадою. Оскільки багато чоловіків були мобілізовані та перебувають на фронті, ми маємо унікальні умови для реалізації жіночого лідерства в територіальних громадах. Це також стосується показника 1.5. "Управління персоналом", де є можливість зрівняти гендерний дисбаланс та залучити більше жінок до управління громадою.

Так само ми маємо унікальні умови для розвитку молоді. З початком війни Україна отримала безпрецедентну грантову та донорську підтримку від цивілізованих країн та міжнародних організацій. Багато з них працює саме над розвитком молоді, тому територіальні громади мають можливість залучати додаткове фінансування для таких проєктів (наприклад, залучення додаткових дитячих психологів, обладнання для молодіжних центрів, укриття в школах та садочках тощо).

Програма DOBRE готова поширювати інструмент РМСІ оцінювання, оскільки, на нашу думку, він буде корисним для НУО, які працюють в сфері децентралізації. Для використання РМСІ в наступних оцінюваннях територіальних громад було напрацьовано десять рекомендацій: запропоновано адаптувати РМСІ для громад-партнерів у зв'язку з обмеженнями в умовах воєнного стану та після тривалої перерви; важливо уникати радикальних змін у методології РМСІ для збереження порівнюваності результатів та мотивації громад-партнерів; рекомендується уникати залучення програмних спеціалістів до верифікації результатів громад, які вони курують, та замість цього дозволити їм проводити верифікацію результатів інших громад. Також до рекомендацій можна віднести наступні: під час подальшого використання РМСІ рекомендується аналізувати абсолютні значення та темп зростання оцінок громад; запровадження пілотного оцінювання у міст-обласних центрах може визначити можливість розширення застосування РМСІ на ці територіальні

громади; розробка промоційних матеріалів та програми менторської підтримки можуть сприяти швидшому прийняттю РМСІ громадами та органами місцевого самоврядування; а також важливо розглянути можливість розробки IT-інструменту для автоматизації процедур оцінювання та аналізу результатів при збільшенні кількості ОМС, які впроваджують РМСІ.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання / Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. - 2-е видання – Київ: Українська асоціація оцінювання, 2016 - 53 с.
2. PM4Dev: eCourse Project Design, Monitoring and Evaluation. Lesson 4-5 – Unit 1: Fundamentals of Monitoring; Project Evaluation.
3. Linda Morra Imas, Ray C. Rist: The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations, Washington, DC: World Bank, 2009.
4. The Center for Theory of Change. Setting Standards of Theory of Change. URL: <https://www.theoryofchange.org/> (дата звернення: 16.09.2023).
5. Моніторинг і Оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом? / Дукач Ю., Кияниця З., Конечна-Саламатін Й., Кравчук І., 2018.
6. Results-Based Management for International Assistance Programming at Global Affairs Canada: A How-to Guide. URL: [https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/results\\_based\\_management-gestion\\_axee\\_resultats-guide.aspx?lang=eng#a3\\_3](https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/results_based_management-gestion_axee_resultats-guide.aspx?lang=eng#a3_3) (дата звернення: 07.09.2023).
7. Ragan McGill: Outputs, Outcomes and Impact. URL: <https://www.linkedin.com/pulse/outputs-outcomes-impact-ragan-mcgill/> (дата звернення: 16.09.2023).
8. American Evaluation Association (AEA): The Personnel Evaluation Standards. URL: <https://www.eval.org/About/About-AEA> (дата звернення: 2.09.2023).
9. Sphere Association. The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response, fourth edition, Geneva, Switzerland, 2018.
10. Кравчук І., Пильгун Л., Савва М. Моніторинг оцінювання соціального впливу проекту: практ. посіб., 2016 – 27 с.
11. Децентралізація. Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/dobre> (дата звернення: 10.09.2023).

12. Baldych N. Evaluation Report on the implementation of Participatory Municipal Capacity Index (PMCI) as an assessment and capacity building tool in DOBRE communities, 2023.
13. Музичук О., Пономарьова К. Посібник із застосування Індексу спроможності місцевого самоврядування, 2022. 80 с.
14. Global Communities. DOBRE Monitoring, Evaluation and Learning Plan, 2020, 104 p.
15. Muzychuk O., Ponomarova K., Zhyhalina V. DOBRE MEL manual. Standard Operations Procedures, 2022, 73 p.
16. USAID. Country Development Cooperation Strategy for Ukraine (2019-2024), 33 p.
17. Ольчак М. Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування. Посібник для об'єднаних територіальних громад: Вид-во Фонд Розвитку Місцевої, Варшава, 2017. 107 с.
18. Global Communities. DOBRE Monitoring, Evaluation and Learning Results. PMCI Final Summary table, 2022.
19. DOBRE Annual Reports: progress against targets for 2016-2021.
20. Результати інтерв'ю з Андрієм Нагорним, менеджером Східного офісу Програми DOBRE (громади Харківської, Дніпропетровської, Запорізької, Кіровоградської, Херсонської та Миколаївської областей).
21. Результати інтерв'ю з Юлією Саратовою, МіО офіцер Київського офісу Програми DOBRE 2020-2022 рр.
22. Результати інтерв'ю з Ольгою Шубіною, старший фахівець з місцевих бюджетів та фінансового управління Програми USAID DOBRE.
23. Результати інтерв'ю з Олесею Хомин, програмною спеціалісткою Західного офісу Програми DOBRE (громади Тернопільської та Івано-Франківської області).
24. Децентралізація. Програма USAID DOBRE надає громадам допомогу для подолання наслідків війни. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16020> (дата звернення: 13.12.2023).



25. Юридична Газета online. Доступ до публічної інформації під час дії воєнного стану. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/dostup-do-publichnoyi-informaciyi-pid-chas-diyi-v-oennogo-stanu.html> (дата звернення: 22.11.2023).
26. PROZORRO. ІНФОБОКС. Роз'яснення щодо особливостей здійснення публічних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану від МЕРТУ. URL: <https://infobox.prozorro.org/articles/roz-yasnennya-shchodo-osoblivostey-zdiysnen-nya-publichnih-zakupivel-na-period-diji-pravovogo-rezhimu-voyennogo-stanu-vid-mertu> (дата звернення: 13.12.2023).
27. Результати інтерв'ю з Іллею Бовсуновським, менеджером з регіонального розвитку у Агенції розвитку Широківської громади (громада-партнер DOBRE).
28. Результати інтерв'ю з Олексієм Коваленком, керівником ГО “Форум розвитку громадянського суспільства”, автором та розробником методики CivicLab та методики UChange, викладчем курсу “Оцінка та Моніторинг” в Українському католицькому університеті.
29. Дунаєвецька міська рада. URL: <http://dunrada.gov.ua/news-one/3033> (дата звернення: 15.10.2023).
30. Дмитрівська ОТГ. Програма Менторство - новий ресурс для громад 4 когорти програми DOBRE. URL: <https://dmitrovka-otg.gov.ua/news/programa-mentorstvo-novi-resurs-dlya-gromad-4-kogorti-programi-dobre--2021-02-15> (дата звернення: 14.12.2023).
31. Global Communities. DOBRE Weekly Highlights. Reports to USAID regarding rapid response. March - June 2023
32. Децентралізація. Наша суперсила - ділитися досвідом, надихати громади згуртовуватися і розв'язувати проблеми. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17548> (дата звернення: 14.12.2023).
33. Урядовий портал. Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету. URL:

- <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-rozpod> (дата звернення: 15.12.2023).
34. USAID. PROGRAM CYCLE. How-To Note: Activity Monitoring, Evaluation, & Learning (MEL) Plan, ver.2, 2021.
35. USAID PPL Office. ADS Chapter 201. Program Cycle Operational Policy (File Name: 201\_092822), 2022.
36. Bureau for Humanitarian Assistance (BHA). Technical Guidance for Monitoring, Evaluation, and Reporting for Emergency Activities, 2022.
37. Sean Kelly, Idalia Rodriguez Morales. Target setting Guide Mission, Guidance to target setting for learning outcomes, 2020, 41 p.
38. Mark Seasons. Monitoring and Evaluation in Municipal Planning: Considering the Realities, 2008.
39. M. D. Boer. Monitoring: The slow cousin of evaluation, or an equal partner? Evaluation of Journal of Australasia, 2001.
40. Децентралізація. Яка громада є спроможною? URL: <https://decentralization.gov.ua/questions/27> (дата звернення: 10.11.2023).
41. Perrin Burt. Performance measurement: Does the reality match the rhetoric? American Journal of Evaluation, 1999, vol. 20, no. 1.
42. Wholey J. S. Evaluability assessment in Evaluation Research Methods: A Basic Guide, ed. Rutmna L., Sage Publications, 1997, Thousand Oaks, California.
43. Smith M.F. Evaluability Assessment: A Practical Approach, Springer Science & Business. 2013. 224 p.
44. Howell S. Baum. How Should We Evaluate Community Initiatives? Journal of the American Planning Association. 2007. Vol 67, No 2.
45. Philip R. Berke, Maria Manta Conroy. Are We Planning for Sustainable Development? 2000. Vol 66, No 1.
46. David J. Bernstein. Local government measurement use to focus on performance and results, 2001, 101 p.
47. Louise E. Cartwright. Selecting Local Sustainable Development Indicators: Does Consensus Exist in their Choice and Purpose? Vol. 15. 2000.

48. Casley D.J., Kumar K. The collection, analysis, and use of monitoring and evaluation data, Baltimore: London: John Hopkins University Press, 1988, 174 p.
49. Xavier Dewalque. Monitoring and Evaluation: The Evolution of a Critical Component of Development Projects. URL: <https://www.linkedin.com/pulse/monitoring-evaluation-evolution-critical-component-xavier-dewalque/> (дата звернення: 28.12.2023).
50. USAID. Collaborating, Learning and Adapting (CLA). URL: <https://www.usaid.gov/evaluation/collaborating-learning-and-adapting-cla> (дата звернення: 28.12.2023).
51. MindTools. After Action Review (AAR) Process. URL: <https://www.mindtools.com/ap0ri1f/after-action-review-aar-process> (дата звернення: 28.12.2023).
52. Serlemitsos E., Cassaniti J., Aisiri A., Mehrotra P. A guide to ‘pause and reflect.’ Pragmatic advice for practitioners. 28 p.
53. United Nations Development Programme (UNDP). Handbook on Monitoring and Evaluation for Results. One United Nations Plaza, New York, 2002, 152 p.

## ДОДАТКИ

## Додаток А: Матриця РМСІ (частина)

Показник 1.2. Забезпечення виконання повноважень органів місцевого самоврядування									
Орган місцевого самоврядування створив відповідні підрозділи та/або мають штатного спеціаліста для здійснення менше 33% передбачених законом повноважень.	0	Заповнений Додаток 1.2 (співбесіда з Головою громади ТА/АБО заступником/ми ТА з керівником структурного підрозділу або уповноваженою на ведення кадрової роботи особою) Спостереження: отримано менше 33%	Крочак О.Л. начальник відділу управління персоналом, організаційно-інформаційної	Малинник Олег Ярославович, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів, 0679011405, malyunnyk.oleg1@gmail.co		Відсоток, що відповідає стану у Вашій громаді:	виконано, є підтвердження	прийнято	прийнято
		Посипання на сторінку офіційного веб-сайту ОМС рішення сесії ради про затвердження організаційної структури виконавчого апарату ради громади	<a href="https://drive.google.com/file/d/11VKHPv3OQ2YMoEVbRa95LF86aBXC4osC/view">https://drive.google.com/file/d/11VKHPv3OQ2YMoEVbRa95LF86aBXC4osC/view</a>	<a href="https://www.borschivrada.gov.ua/?page_id=1751">https://www.borschivrada.gov.ua/?page_id=1751</a>	<a href="https://drive.google.com/file/d/1_kXXJaxCQ1w2JgD-r71IhN_kIreZiPWvO/vi">https://drive.google.com/file/d/1_kXXJaxCQ1w2JgD-r71IhN_kIreZiPWvO/vi</a>	91%	виконано, є підтвердження	прийнято	прийнято
ОМС створив відповідні підрозділи та/або мають штатного спеціаліста для здійснення від 34 - до 50 % передбачених законом повноважень.	1	Заповнений Додаток 1.2 (співбесіда з Головою громади ТА/АБО заступником/ми ТА з керівником структурного підрозділу або уповноваженою на ведення кадрової роботи особою) Спостереження: отримано від 34 - до 50 %	Крочак О.Л. начальник відділу управління персоналом, організаційно-інформаційної роботи, оборонної роботи та військового обліку виконавчого комітету міської ради,	Малинник Олег Ярославович, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів, 0679011405, malyunnyk.oleg1@gmail.com			виконано, є підтвердження	прийнято	прийнято
		Інші додатки за потреби				виконано, є підтвердження	прийнято	прийнято	
ОМС створив відповідні підрозділи та/або мають штатного спеціаліста для здійснення від 51 - до 66 % передбачених законом повноважень.	2	Заповнений Додаток 1.2 (співбесіда з Головою громади ТА/АБО заступником/ми ТА з керівником структурного підрозділу або уповноваженою на ведення кадрової роботи особою) Спостереження: отримано від 51 - до 66 %	Крочак О.Л. начальник відділу управління персоналом, організаційно-інформаційної роботи, оборонної роботи та військового обліку виконавчого комітету міської ради,	Малинник Олег Ярославович, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів, 0679011405, malyunnyk.oleg1@gmail.com			виконано, є підтвердження	прийнято	прийнято
		Інші додатки за потреби				виконано, є підтвердження	прийнято	прийнято	
ОМС створив відповідні підрозділи та/або мають штатного спеціаліста для здійснення від 67 - до 80 % передбачених законом повноважень.	3	Заповнений Додаток 1.2 (співбесіда з Головою громади ТА/АБО заступником/ми ТА з керівником структурного підрозділу або уповноваженою на ведення кадрової роботи особою) Спостереження: отримано від 67- до 80 %	Крочак О.Л. начальник відділу управління персоналом, організаційно-інформаційної роботи, оборонної роботи та військового обліку виконавчого комітету міської ради, 0986359150, viddilkadryotg@gmail.com	Малинник Олег Ярославович, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів, 0679011405, malyunnyk.oleg1@gmail.com			виконано, є підтвердження	прийнято	на доопрацюванні
		Інші додатки за потреби				виконано, є підтвердження	прийнято	на	
ОМС створив відповідні підрозділи та/або мають штатного спеціаліста для здійснення від 81 - до 90 % передбачених законом повноважень.		Заповнений Додаток 1.2 (співбесіда з Головою громади ТА/АБО заступником/ми ТА з керівником структурного підрозділу або уповноваженою на ведення кадрової роботи особою) Спостереження: отримано від 81- до 90 %	Крочак О.Л. начальник відділу управління персоналом, організаційно-інформаційної	Малинник Олег Ярославович, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів, 0679011405, malyunnyk.oleg1@gmail.co			виконано, є підтвердження		

Інструкція

Інфо

Лідерство та управління

Додаток 1.2

Управління фінансами

Надання послуг

Додаток 3.2

Участь громадськості

Підсумки

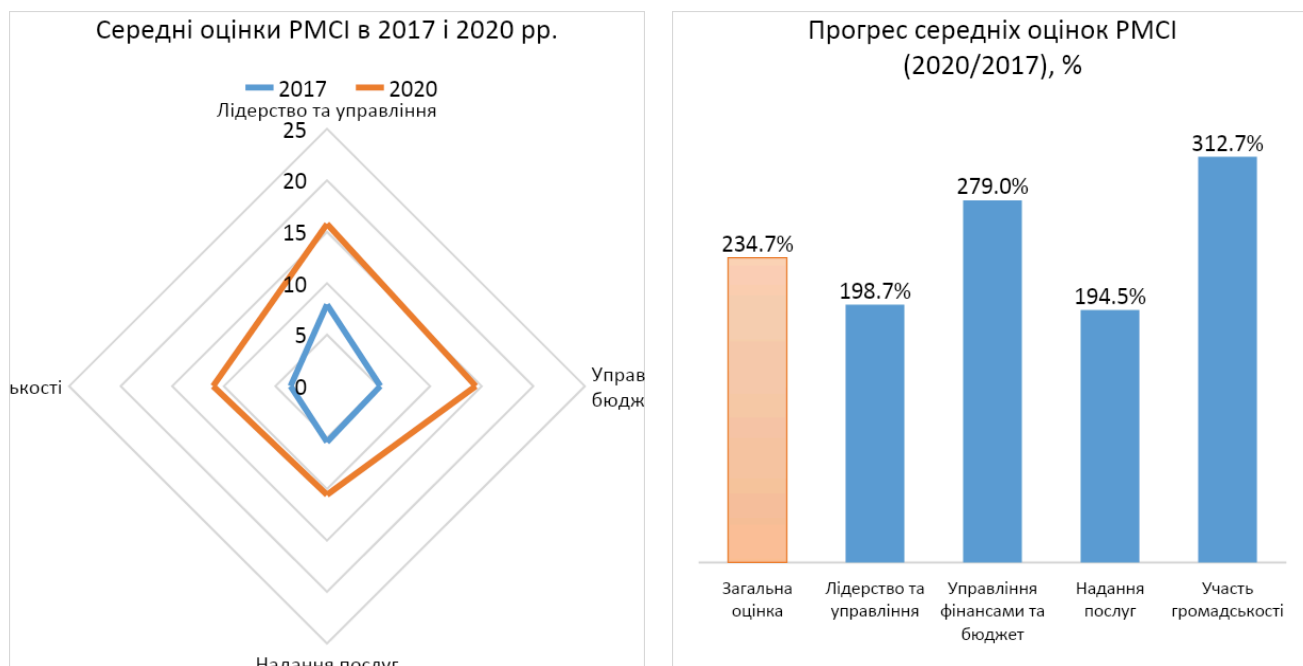
Дорож ...



Джерело: розроблено Програмою DOBRE

## Додаток Б: Результати оцінки РМСІ

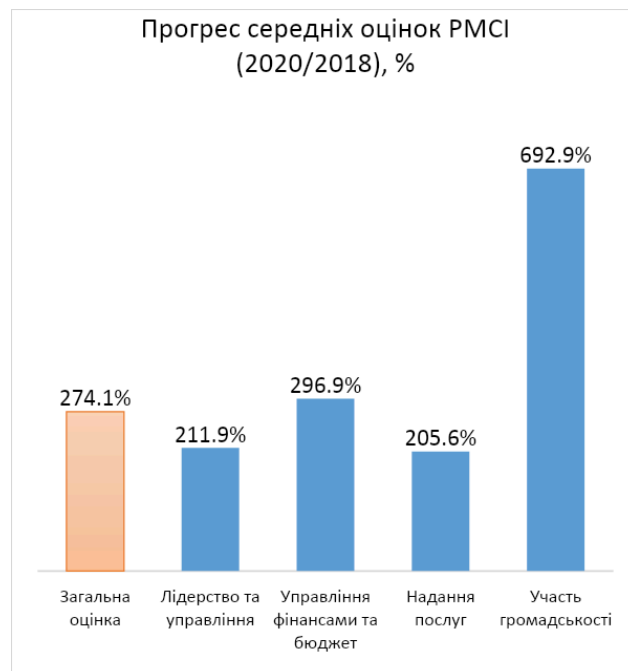
### Громади I-II когорт, 2017-2020 роки, 47 громад



#### Оцінки за індикаторами (середній рівень)

	Оцінка РМСІ	2017	2018	2019	2020	Прогрес, 2020-2017
		<b>22.06</b>	<b>36.23</b>	<b>49.66</b>	<b>51.79</b>	<b>29.72</b>
Лідерство та управління	1.1	1.34	3.15	4.04	4.06	2.72
	1.2	2.72	3.32	3.89	3.87	1.15
	1.3	0.62	1.66	2.34	2.89	2.28
	1.4	1.32	1.85	2.38	2.26	0.94
	1.5	1.94	2.34	2.74	2.68	0.74
	<i>Разом</i>	<i>7.94</i>	<i>12.32</i>	<i>15.40</i>	<i>15.77</i>	<i>7.83</i>
Управління фінансами та бюджет	2.1	1.60	2.36	4.13	3.55	1.96
	2.2	0.96	1.91	2.64	3.11	2.15
	2.3	1.47	1.83	2.17	2.38	0.91
	2.4	0.70	1.28	2.30	2.77	2.06
	2.5	0.45	1.94	2.28	2.62	2.17
	<i>Разом</i>	<i>5.17</i>	<i>9.32</i>	<i>13.51</i>	<i>14.43</i>	<i>9.26</i>
Надання послуг	3.1	0.70	1.62	1.91	2.04	1.34
	3.2	1.91	2.34	3.34	3.32	1.40
	3.3	1.11	1.96	2.06	2.19	1.09
	3.4	0.81	1.17	2.77	0.70	-0.11
	3.5	0.89	1.60	2.28	2.30	1.40
	<i>Разом</i>	<i>5.43</i>	<i>8.68</i>	<i>12.36</i>	<i>10.55</i>	<i>5.13</i>
Участь громадянськості	4.1	0.49	0.89	1.53	2.49	2.00
	4.2	1.32	1.15	1.26	1.53	0.21
	4.3	0.85	1.47	1.83	1.81	0.96
	4.4	0.04	1.00	1.77	2.70	2.66
	4.5	0.83	1.40	2.00	2.51	1.68
	<i>Разом</i>	<i>3.53</i>	<i>5.91</i>	<i>8.38</i>	<i>11.04</i>	<i>7.51</i>

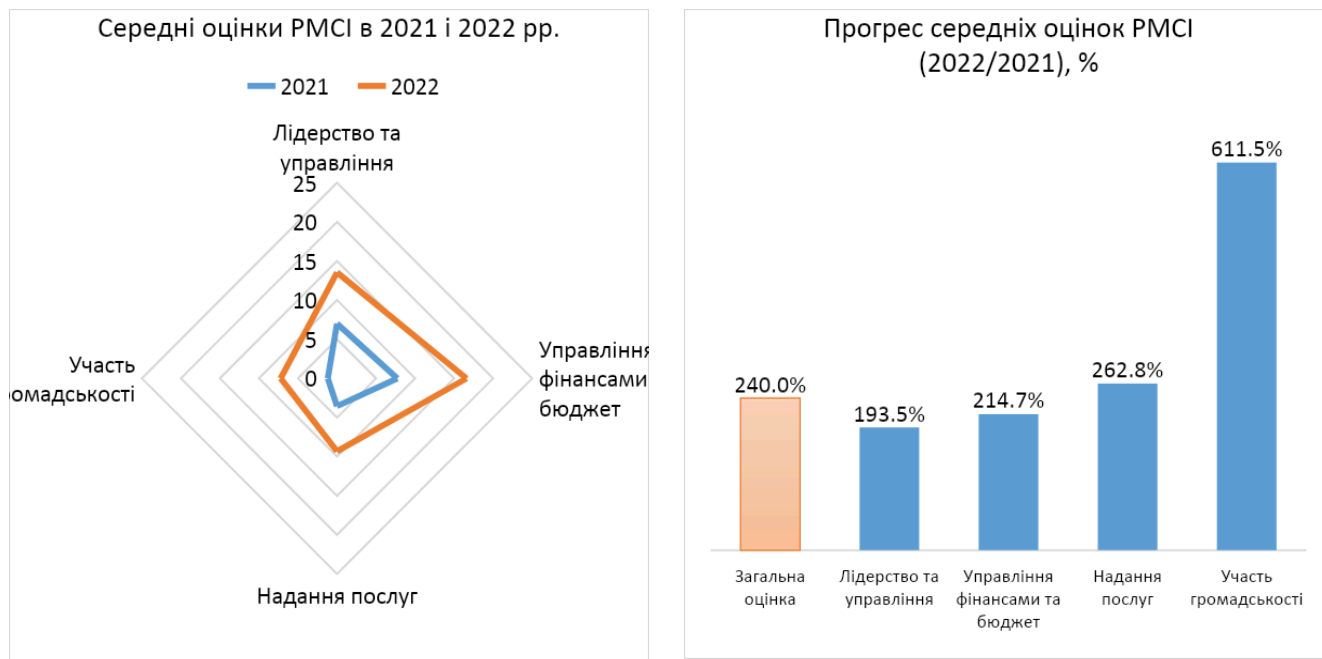
## Громади III когорти, 2018-2020 роки, 27 громад



### Оцінки за індикаторами (середній рівень)

		2018	2019	2020	Прогрес, 2020-2018
<b>Оцінка РМСІ</b>		<b>18.00</b>	<b>33.33</b>	<b>49.33</b>	<b>31.33</b>
Лідерство та управління	1.1	1.11	2.63	3.37	2.26
	1.2	2.89	3.67	4.22	1.33
	1.3	0.22	1.41	2.70	2.48
	1.4	1.15	1.89	2.30	1.15
	1.5	1.78	2.04	2.56	0.78
	<i>Разом</i>	<i>7.15</i>	<i>11.63</i>	<i>15.15</i>	<i>8.00</i>
Управління фінансами та бюджет	2.1	1.15	1.89	3.78	2.63
	2.2	0.93	1.85	2.70	1.78
	2.3	1.52	1.78	2.11	0.59
	2.4	0.59	1.52	2.85	2.26
	2.5	0.52	1.93	2.52	2.00
	<i>Разом</i>	<i>4.70</i>	<i>8.96</i>	<i>13.96</i>	<i>9.26</i>
Надання послуг	3.1	0.52	0.93	1.93	1.41
	3.2	2.04	2.59	2.89	0.85
	3.3	1.22	1.93	2.04	0.81
	3.4	0.07	1.89	0.74	0.67
	3.5	0.74	1.33	1.85	1.11
	<i>Разом</i>	<i>4.59</i>	<i>8.67</i>	<i>9.44</i>	<i>4.85</i>
Участь громадянської	4.1	0.26	0.74	2.04	1.78
	4.2	0.89	0.81	1.59	0.70
	4.3	0.30	0.81	1.78	1.48
	4.4	0.07	0.85	2.85	2.78
	4.5	0.04	0.85	2.52	2.48
	<i>Разом</i>	<i>1.56</i>	<i>4.07</i>	<i>10.78</i>	<i>9.22</i>

## Громади IV когорти, 2021-2022 роки, 22 громади



### Оцінки за індикаторами (середній рівень)

		2021	2022	Прогрес, 2022-2021
<b>Оцінка РМСІ</b>		<b>19.45</b>	<b>46.68</b>	<b>27.23</b>
<b>Лідерство та управління</b>	1.1	1.50	3.05	1.55
	1.2	3.45	3.95	0.50
	1.3	0.41	2.14	1.73
	1.4	0.73	2.23	1.50
	1.5	0.91	2.18	1.27
	<i>Разом</i>	<i>7.00</i>	<i>13.55</i>	<i>6.55</i>
<b>Управління фінансами та бюджет</b>	2.1	1.45	3.41	1.95
	2.2	1.55	3.32	1.77
	2.3	2.23	4.27	2.05
	2.4	1.27	4.00	2.73
	2.5	1.23	1.59	0.36
	<i>Разом</i>	<i>7.73</i>	<i>16.59</i>	<i>8.86</i>
<b>Надання послуг</b>	3.1	0.00	1.95	1.95
	3.2	1.91	2.91	1.00
	3.3	0.32	1.05	0.73
	3.4	0.00	1.41	1.41
	3.5	1.32	2.00	0.68
	<i>Разом</i>	<i>3.55</i>	<i>9.32</i>	<i>5.77</i>
<b>Участь громадянськості</b>	4.1	0.59	1.36	0.77
	4.2	0.27	1.05	0.77
	4.3	0.00	0.82	0.82
	4.4	0.18	2.50	2.32
	4.5	0.14	1.50	1.36
	<i>Разом</i>	<i>1.18</i>	<i>7.23</i>	<i>6.05</i>

Джерело: розроблено Програмою DOBRE

## **Додаток В: Протокол інтерв'ю щодо покращення РМСІ**

### **ВСТУП**

Доброго дня! Мене звати Віта Жигаліна, я спеціалістка з моніторингу та оцінки Програми DOBRE. Ми проводимо дослідження щодо покращення Participatory Municipal Capacity Index (РМСІ), я звернулась до Вас, оскільки Ви працювали з цим інструментом. Чи могли б Ви поділитись досвідом та відповісти на наступні питання? Це займе не більше 5-7 хвилин.

1. Як Ви загалом оцінюєте корисність Індексу спроможності місцевого самоврядування (РМСІ) для підвищення спроможності ОМС?
2. Наскільки показники в рамках чотирьох сфер, включені до РМСІ, відображають основні повноваження ОМС, щоб дати всеохоплюючу оцінку рівня їх виконання?
  - Лідерство та управління;
  - Управління фінансами та бюджет;
  - Надання послуг;
  - Участь громадськості.
3. На Вашу думку, наскільки дизайн РМСІ є зручним?
4. Як застосування РМСІ сприяло досягненню результатів Програми DOBRE? Наведіть, будь ласка приклади.
5. У яких сферах спроможності територіальні громади досягли найбільшого прогресу? У яких сферах спроможності прогрес територіальних громад був найменшим? Будь ласка, наведіть приклади.
6. На Вашу думку, які основні чинники гальмували прогрес територіальних громад?
7. Які загальні уроки з використання інструменту РМСІ на сьогоднішній день для Програми DOBRE і що можна було б зробити інакше?



8. Яким чином можливо розширити використання інструменту РМСІ за межі програми DOBRE?
9. Які основні переваги і недоліки Ви бачите в інструменті РМСІ?
10. Чи потребуватиме методологія РМСІ адаптації та змін у подальшому? Як процес адаптації та змін має здійснюватися, щоб зберегти цілісність інструменту?
11. Чи є щось ще, щоб Ви хотіли додати, що стосується даного інструменту?

Дякую за Вашу участь!

Якщо виникнуть якісь питання або Ви вирішите щось додати до відповідей, будь ласка, зверніться до мене напряму або через пошту <пошта не вказана в кваліфікаційній роботі з міркувань безпеки>. Дякую за Ваш час!