

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ ВИКОНАННЯ ДОКУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Н. І. Пеліванова, головний консультант відділу гуманітарної політики та розвитку громадянського суспільства центру суспільних досліджень НІСД

В аналітичній записці акцентується увага на такій проблемі виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки, як недосконала система моніторингу її імплементації та оцінювання ефективності. Висвітлюються деякі зарубіжні практики. За результатами аналізу вироблено рекомендації з формування інструментів моніторингу та оцінювання виконання нової Національної стратегії.

Висновки та рекомендації:

Схвалення 16 червня 2021 р. Кабінетом Міністрів України проекту Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» (Національну стратегію) стало важливим кроком на шляху завершення процесу оновлення формату взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства. Наступним етапом подальших змін має стати підготовка за участю інститутів громадянського суспільства (ІГС) форм звітності, моніторингу та оцінки виконання нового документу державної політики. Враховуючи досвід деяких зарубіжних країн, пропонуємо:

- передбачити два об'єкти моніторингу та оцінки: План заходів та Національна стратегія;
- при розробці системи індикаторів виконання Плану заходів орієнтуватися на досягнення результату (ухвалення нормативно-правового акту, який вирішує конкретні проблеми правового регулювання; створення консультативно-дорадчого органу, проведення просвітницьких заходів та ін.). Шкала значень оцінки має

враховувати стадії виконання завдання для визначення прогресу реалізації заходів. На прикладі ухвалення нормативно-правових актів це може бути стадія розробки проєкту, проведення публічних консультацій, етапи розгляду у Верховній Раді України;

- при визначенні індикаторів реалізації Національної стратегії виходити з того, що вони мають інформувати про вплив на громадянське суспільство та суспільні зміни, що очікувалися як результат виконання її завдань. У даному випадку застосування кількісних індикаторів підвищить точність оцінки ефективності документу державної політики за умови їх безпосереднього зв'язку із заходами завдання (наприклад, кількість осіб, які скористалися податковою знижкою для пожертвувань громадських об'єднанням, через зміну її розміру чи спрощення порядку нарахування; результати опитувань адресатів заходів щодо дієвості запровадження змін);

- використати позитивний досвід співпраці органів державної влади та ІГС для запровадження систематичного громадського моніторингу та оцінки виконання Національної стратегії.

З метою підвищення моніторингу та оцінки виконання Національної стратегії рекомендуємо:

1. Кабінету Міністрів України:

- утворити Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, яка відповідно до проєкту нової Національної стратегії має розробити систему індикаторів для моніторингу реалізації Стратегії;
- розпочати процес вироблення за участю інститутів громадянського суспільства пропозицій щодо системи моніторингу виконання Національної стратегії.

2. Верховній Раді України:

- ініціювати проведення щорічних парламентських слухань про розвиток громадянського суспільства в Україні спільно з Секретаріатом Кабінету Міністрів України та Координаційною радою;
- забезпечити можливість проведення слухань у профільному комітеті на тему оцінки виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні;

Обґрунтування

Однією з перешкод у виконанні завдань Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 рр. експерти вважають

недосконалу систему моніторингу реалізації документу державної політики. Серед основних вад варто відзначити: недостатню врегульованість процедури моніторингу та координації органів виконавчої влади у процесі збору необхідних даних, подання пропозицій до планів заходів; відсутність індикаторів виконання Національної стратегії.

Через фактичну бездіяльність Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства її функції щодо методичного забезпечення, моніторингу, визначення критеріїв для оцінки ефективності та індикаторів реалізації Національної стратегії не виконувалися належним чином. Протягом періоду дії Національної стратегії моніторинг її виконання здійснювався Секретаріатом Кабінету Міністрів України (СКМУ) у формі звітів про виконання щорічних Планів заходів, Національним інститутом стратегічних досліджень (НІСД) у щорічній доповіді про стан громадянського суспільства, неурядовими організаціями (НУО) в окремих дослідженнях (Український незалежний центр політичних досліджень¹, Лабораторія законодавчих ініціатив², Асоціація сприяння самоорганізації населення³). Щорічні звіти СКМУ містять інформацію переважно про виконані заходи за напрямками Національної стратегії або описують етапи виконання окремих заходів, НІСД у щорічних доповідях досліджує тенденції реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, НУО здійснювали моніторинг реалізації Національної стратегії не систематично та за різною методологією.

Серед завдань робочої групи під час підготовки проекту нового документу державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства було визначити чіткі процедури та етапи моніторингу його виконання. У проекті нової Національної стратегії, який було схвалено Кабінетом Міністрів України 16 червня 2021 р.⁴, вдалося покращити умови моніторингу та оцінки її виконання, а саме: 1) **деталізувати питання звітності органів виконавчої влади**. Зокрема, прописано обов'язок регіональних органів виконавчої влади здійснювати підготовку та оприлюднення річних звітів про виконання планів заходів з реалізації регіональних

¹ Громадські експерти назвали проблеми та успіхи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?news=hromadski-eksperty-nazvaly-problemy-ta-uspihy-derzhavnoji-polityky-spruyannya-rozvytku-hromadyanskoho-suspilstva>

² Моніторингове дослідження. Імплементация Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Brochure_10.12.19_final.pdf

³ Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Громадський супровід реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на регіональному рівні»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uvp.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Analitichnyj-zvit-za-pidsumkamy-monitoringu_compressed.pdf

⁴ Розроблено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021—2026 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/rozrobleno-nacionalnu-strategiyu-spruyannya-rozvytku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-20212026-roki>

програм сприяння розвитку громадянського суспільства; 2) **встановити терміни надання річних звітів** до 1 лютого року, наступного за звітним, СКМУ для організації розгляду Координаційною радою сприяння розвитку громадянського суспільства; 3) **визначити орієнтири для оцінки результатів реалізації Національної стратегії**. Так, мають враховуватися досягнення індикаторів виконання планів заходів з її реалізації, показники звітів щодо оцінки дотримання Україною міжнародних зобов'язань та стандартів у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, міжнародних рейтингів та індексів, які оцінюють питання, пов'язані з розвитком громадянського суспільства, – Індексу сталості розвитку організацій громадянського суспільства, Барометру організацій громадянського суспільства, Світового індексу благодійності, Індексу верховенства права та ін⁵.

Разом із тим члени робочої групи не знайшли єдиної візії формату системи індикаторів та вирішили знову покласти це завдання на Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства. Отже, потребують уточнення такі питання: 1) що має стати об'єктом щорічного моніторингу: виключно План заходів або Національна стратегія в цілому; 2) яка має бути інформативність індикаторів ефективності Національної стратегії.

Позитивний зарубіжний досвід моніторингу та оцінювання документів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Аналіз зарубіжної практики дозволяє виокремити такі спільні риси моніторингу:

- чітка координація та межі відповідальності органів державної влади та інших виконавців документів державної політики у процесі здійснення моніторингу. Обов'язково визначається орган, відповідальний за організацію процесу моніторингу, збору даних та комунікацію. Такі функції покладаються на об'єднані комітети або ради, які формуються з представників Уряду та ІГС (Хорватія) або з представників Парламенту та ІГС (Естонія, Молдова), окремі міністерства (Великобританія), структурні підрозділи міністерства (Данія, Угорщина, Польща). Прикладом широкої міжсекторної взаємодії є досвід Хорватії, де для координації моніторингу та оцінки виконання Національної стратегії створення сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства створено відповідний комітет, до якого входять представники Урядового Офісу співпраці з НУО, Національного Фонду розвитку громадянського суспільства, Ради з питань розвитку громадянського суспільства та

⁵ Проект Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/document/d/1fyMWcGwz2I4rMZKjnbMkNBakcZHX51jRlyDIC9nAji4/edit>

інших дорадчих органів уряду, органів, що виконують Національну стратегію. Крім того, комітет визначає моделі співпраці з підрозділами органів місцевого та регіонального самоврядування під час здійснення заходів, виконання яких покладено на них⁶.

- залучення ІГС та наукових установ до моніторингу документів державної політики розвитку громадянського суспільства. Важливим інструментом оцінювання ефективності Концепції Естонії є підготовка висновків з оцінювання впливу Планів розвитку громадянського суспільства НУО (Інститут Балтійських досліджень (IBS), Центр досліджень та розвитку громадянського суспільства університету Таллінна)⁷. На замовлення Міністерства закордонних справ Данії звіти про оцінку державної підтримки громадянського суспільства виконують НУО INTRAC, Tana Copenhagen ApS⁸.

- застосування показників виконання завдань, прийнятних для повноцінного аналізу впливу на громадянське суспільство. Незважаючи на різні пріоритетні напрями політики розвитку громадянського суспільства, частіше використовуються кількісні показники: частка асоціацій, які залучають волонтерів, кількість договорів про міжсекторну співпрацю, кількість ІГС, які взяли участь у роботі державної влади, частки державного фінансування ІГС. Разом із тим заходи, які передбачають ухвалення нормативно-правових актів або створення інституційних, переважно мають конкретний характер, а при визначенні індикаторів дотримано причинно-наслідковий зв'язок та забезпечується повний цикл виконання. Наприклад, у Стратегії Хорватії індикаторами для оцінки виконання завдання з посилення позиції Ради з розвитку громадянського суспільства щодо формування державної політики у цій сфері визначено: проведення консультацій із зацікавленою громадськістю; прийняття рішення про внесення змін до Рішення про створення Ради з питань розвитку громадянського суспільства; призначення нової Ради з питань розвитку громадянського суспільства, створення робочих органів та інших структур для роботи Ради відповідно до нового рішення.

- наявність широкого діапазону інструментів для забезпечення високого рівня інклюзивності процесу оцінювання державної політики сприяння розвитку

⁶ National strategy for the creation of an enabling environment or civil society development from 2012 to 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/National%20Strategy-Civil%20Society-Croatia-2012-2016-eng.pdf>

⁷ Civil society development plan 2011-2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://heakodanik.ee/sites/default/files/files/Civil%20Society%20Development%20Plan%202011-14.pdf>

⁸ Danish Support to Civil Society: A Monitoring and Evaluation Framework to demonstrate Results. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://um.dk/en/danida-en/results/eval/Eval_reports/publicationdisplaypage/?publicationID=A3F95711-3878-43E0-B935-FD5A23A98B12&sc_mode=normal&sc_debug=0&sc_trace=0&sc_prof=0&sc_ri=0&sc_rb=0

громадянського суспільства. Для презентації звітів або доповідей про стан реалізації документів державної політики створюють окремий веб-ресурс для моніторингу їх виконання (Хорватія, Естонія, Латвія, Угорщина, Об'єднане Королівство), проводять парламентські слухання (Молдова, Естонія); організовують Форуми (Латвія)⁹.

⁹Monitoring the effectiveness of state policies on civil society development: european experience. UNDP, 2011. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://issuu.com/dhrpraxis/docs/6_monitoring_the_effectiveness_of_s