

Консолідація розробки реформ у сфері юстиції в Україні

Проект фінансується
Європейським Союзом
та Радою Європи



COUNCIL OF EUROPE



Проект впроваджується
Радою Європи

Методологія виміру прогресу здійснення реформ у сфері юстиції в Україні

Стислий виклад

Листопад 2016 року

1. Як і всі сучасні інструменти політики державного сектору, **Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки і відповідний План дій (ПД)** вимагають і, відповідно, передбачають проведення належного **моніторингу та оцінки** (МО) їх реалізації. У межах Стратегії розглядаються загальні умови стратегічного планування (в розділі 6), оцінка та моніторинг, очікувані результати, а також деякі показники наслідків (розділ 9). У напрямку діяльності 12.1.1 План дій передбачає **інструменти оцінки / виміру** (пункт 6) і відповідні результати: посилаючись на «комплексні якісні та кількісні методики моніторингу та оцінювання, що застосовуються під час розробки та перегляду реалізації всіх стратегічних напрямків, які стосуються сфери юстиції» та «орієнтацію на результати (не на процедури) всіх політик реформування шляхом використання вихідного продукту, результату і показників наслідків у всіх стратегічних документах із забезпеченням зворотного зв'язку та регулярних удосконалень з посиланням на висновки у процесі аналізу результатів (МО)».
2. Отже, очевидно, що Стратегія і ПД ґрунтуються на **розробці політики ЄС, реалізації та фінансуванні регуляторної бази** і відповідної типології «реалізований ресурс – вихідний продукт – результат – наслідок» (Input – Output – Outcome – Impact) класичного ланцюга результату, що відповідає стандартам реалізації, моніторингу та оцінки.¹
3. Фактично у Стратегії і Плані дій визначено, **чого слід досягти** (з урахуванням цілей, заходів, показників результатів). Утім, вони не повинні пропонувати і не пропонують, як переконатись, **чи були досягнуті цілі реформи і наскільки**. У той же час **надання відповіді на вищезгадане запитання на підставі систематичної й об'єктивної оцінки набуває особливого значення** для органів влади і зацікавлених сторін, міжнародних партнерів і населення в цілому. Це питання повинно бути вирішено шляхом розробки інструментів моніторингу та оцінки.
4. Рада Європи (РЄ) в рамках спільного проекту ЄС/РЄ «Консолідація розробки реформ у сфері юстиції в Україні» надає допомогу Україні в імплементації Стратегії і відповідного Плану дій шляхом надання експертної підтримки в розробці **методології огляду і виміру прогресу та досягнень** упровадження реформ у сфері юстиції **в їхній динаміці**.
5. Для досягнення цих цілей Група консультантів РЄ у тісній співпраці із зацікавленими сторонами сектору юстиції розробили **інструмент (Методологію виміру прогресу), який складається з 11 структурних елементів, що включають в себе матриці з моніторингу (у вигляді таблиць)**. Вони складаються з описових керівних вказівок, які коротко окреслюють ситуацію в Україні на початку реформи і міжнародні стандарти у відповідних сферах.
6. Матриці методології виміру прогресу включають:
 - спеціальний **набір обраних і скорегованих показників оцінки (кількісних і якісних)**, що відповідає та узгоджений із кінцевими показниками Стратегії і ПД;

¹Керівні вказівки Європейського Союзу для підтримки секторних програм // Джерело доступу – <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ec-guidelines-support-to-sector-prog-2007-final-en.pdf>

- найбільш прості та раціональні **методи оцінки**;
- залучення найбільш **підхожих суб'єктів**;
- **орієнтовний календар** дій щодо оцінки.

7. Для деяких випадків пропонуються показники, які можна вимірювати за допомогою збирання адміністративних даних та/або статистики, а також інших порівняно простих методів збору даних і аналізу.
8. Методологія виміру прогресу пропонує орієнтовний календар **проведення оцінки щопівроку**, який був узгоджений з розкладом проведення реформи, її логічними межами. Це найбільш оптимальний період виконання, враховуючи інтенсивність і кількість заходів політики, які здійснюються в межах реформи. Його можна легко змінити на щорічний (шляхом видалення показників I або II половини відповідних років).
9. Методологія ґрунтується на найкращих практиках проведення комплексних аналізів / оцінок, **коли завдання провести оцінку розподіляється** між установами сектору, структурними підрозділами виконавчого (координуючого) органу, а також партнерами з міжнародного розвитку та/або неурядовими організаціями.
10. Щодо суб'єктів, тобто органи/установи, які, найімовірніше, проводитимуть (організовуватимуть) оцінювання конкретних показників, відповідно до специфіки дій/результатів, з урахуванням поєднання чинників, включаючи функціональну доречність, законний інтерес, чутливість питання, придатність/потребу в зовнішній оцінці, доступність експертизи, особливо у випадку з партнерами з міжнародного розвитку тощо. Очікується, що суб'єкти будуть проводити оцінювання і звітувати про результати самостійно, зокрема щодо залучення експертів, організацію заходів з пошуку ресурсів (у певних випадках).
11. Відповідний розділ матриці (таблиці) слід розглядати як групу найбільш відповідних залучених суб'єктів. Утім, це не передбачає, що вони вже надали згоду або взяли на себе якісь зобов'язання проводити відповідну оцінку, здійснювати фінансування або забезпечувати іншими ресурсами. У кожному розділі зазначені висновки консультантів щодо найбільш оптимальних варіантів, які є рекомендованими.
12. Хоча Рада з питань судової реформи діє при Президентіві України та пов'язана з виконавчою владою, було враховано те, що цей орган має складну природу і представляє різні гілки державної влади, зацікавлених сторін і громадянське суспільство. Таким чином, враховуючи складність і широту сфери, стратегічні політичні документи, що розглядаються, та наявні координаційні механізми, Рада з питань судової реформи могла б розглядатися як єдина платформа для координування не лише реалізації реформи, а й застосування інструменту моніторингу.
13. Запропонована методологія повинна бути розглянута як живий інструмент та є відкритою до подальших змін. Вона буде представлена (як робоча версія) зацікавленим сторонам 29 листопада 2016 року. Після цього вона може бути схвалена Радою з питань судової реформи. Як альтернативний варіант, вона може

бути безпосередньо застосована як робочий документ секретаріатом РСР та відповідними інституціями сектору юстиції.

14. З практичної точки зору методологія **повинна бути впроваджена у користування шляхом подання офіційного запиту або звернення** до відповідних зацікавлених сторін, міжнародних партнерів і громадянського суспільства зробити свій внесок у проведення оцінки, тобто здійснити певні заходи з оцінки відповідно до вимог методології (зокрема попереднього розкладу). Від залучених суб'єктів очікують **підтвердження (у письмовій формі)**, що вони будуть здійснювати оцінку (якщо мова йде про державні установи) або інформування про їхні відповідні зобов'язання (якщо мова йде про партнерів з міжнародного розвитку та організацій громадянського суспільства).
15. **Подальша координація включатиме** адміністративні організаційні заходи щодо підтримки зв'язку із залученими суб'єктами, дотримання запропонованого календаря оцінки, збирання звітів/інформації про оцінку і принаймні щорічне нагадування (багаторазові звернення) щодо очікуваних оцінок, які повинні бути проведені наступного року (або за півроку).
16. РСР на основі результатів оцінки з боку залучених суб'єктів та підтримки РС або будь-якого іншого партнера з міжнародного розвитку, могла б укладати і **публікувати періодичні звіти про контроль за впровадженням Стратегії, Плану дій і реформи в цілому**. Рекомендовано це здійснювати двічі на рік відповідно до запропонованого графіку моніторингу.
17. Крім того, можна порадишити відслідковувати кращі практики в інших юрисдикціях з точки зору **інституціональної підтримки і фінансування координації і впровадження реформ у сфері юстиції**.²
18. Хоча Рада з питань судової реформи розробила і має свій веб-сайт, що пропонує значний обсяг інформації, включаючи певний онлайн візуалізований календар щодо просування судової реформи, до нього можна і слід додати регулярно оновлюваний інструмент з інформаційного моніторингу. Методологія виміру прогресу, її матриці (таблиці) могли б слугувати основою для розробки і збереження динамічного, ключового показника ефективності, **регулярно оновлюваного інформаційного моніторингового інструменту**. Він може охопити всю сферу і розділені числові дані, наочно представити динаміку й особливі досягнення, включаючи ті, що отримані за допомогою **автоматично згенерованих таблиць**, які демонструють загальний і сегментарний рівні, рівень у напрямку і рівень конкретного показника (у %) у досягненні результатів, що передбачені Стратегією реформування і Планом дій за відповідний період їх упровадження.³ Стосовно найкращих практик використання інформаційних інструментів, можна звернути увагу на звіти про хід реалізації Стратегії

² Наприклад, Цільовий фонд за участю багатьох донорів для підтримки сфери юстиції (MDTF-JSS) // Джерело доступу: http://www.mdtfjss.org.rs/en/about-us#.V7_scCh9601

³ ІКІ не є частиною цього завдання і може бути розроблено окремо.

реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів у Молдові.⁴

19. Відповідно, крім функції **аналітичного інструмента для розробки політики та її узгодження**, методологія і відповідна система оцінки може слугувати важливим інструментом **для інформування законодавців, міжнародних партнерів і населення в цілому про етапи і результати реформи.**

⁴ Доступно онлайн: http://justice.gov.md/public/files/Raport_SRSJ_En_2016_v7_format_electronic_ENG.pdf