



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ

ОЦІНКА ТА МОНІТОРИНГ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЧЕРЕЗ АЛЬТЕРНАТИВНІ ЗВІТИ (SHADOW REPORT)

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ
КИЇВ, 2018

Лабораторія законодавчих ініціатив запозичила з міжнародної практики формат альтернативних звітів (Shadow Report) та адаптувала для українського контексту як інструмент моніторингу та оцінки політики, яку реалізовує уряд, з метою посилення контрольної функції парламенту та парламентських комітетів, поступового запровадження інституту моніторингу й оцінки політики ще на стадії вироблення рішень, налагодження комунікації між комітетами та урядом та залучення профільних громадських організацій до вироблення політики.

Керівні принципи містять покрокову інструкцію з підготовки альтернативних звітів розроблені на основі звітів, які готувала Лабораторія законодавчих ініціатив самостійно, або у співпраці з профільними експертами та громадськими організаціями в рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво».

Підготовка аналітичних матеріалів є частиною проекту, що його реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Більше на www.radaprogram.org

Думки, викладені в цій публікації, є виключною відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

КОНТАКТИ

Громадська організація «ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ»
Юридична адреса: м. Київ, вул. Сковороди, 2
Фактична адреса: м. Київ, вул. Нижній Вал, 15, оф. 303

Тел: +380 44 531 37 68
E-mail: info@laboratory.kiev.ua
Web-page: www.parliament.org.ua

ЗМІСТ

5	Вступ
6	1. Основні завдання альтернативного звіту
7	1.1. Міжнародний досвід та український контекст
11	2. Структура альтернативного звіту
14	3. Основні етапи підготовки альтернативного звіту
14	3.1. Оберіть проблемне питання та проведіть моніторинг поточної ситуації
17	3.2. Оцініть цільову аудиторію
17	3.3. Кооперація з іншими громадськими організаціями
18	3.4. Менеджмент та планування процесу підготовки
19	3.5. Вибір дослідницького підходу
20	3.6. Робота з джерелами інформації
21	3.7. Підготовка тексту
23	3.8. Обговорення та узгодження основних тез
23	3.9. Промокампанія та презентація звіту
24	Висновки
25	Список літератури

ВСТУП

Підготовка альтернативних звітів (Shadow Reports) є частиною проекту Лабораторії законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво»¹, який спрямовано на інституційну підтримку Верховної Ради. Завдяки підготовці альтернативних звітів щодо проблемних питань реформування державної служби та вищої освіти, виконання закону про відкриття майнових реєстрів та ін., вдалося аргументовано донести позицію громадських організацій щодо можливих шляхів вирішення цих питань. Окрім цього, одним з найважливіших завдань проекту є посилення контрольної функції парламенту та парламентських комітетів. З такою метою запозичений з міжнародної практики формат альтернативних звітів було адаптовано для українського контексту як інструмент моніторингу та оцінки політики.

В контексті цих керівних принципів ми розуміємо альтернативні звіти² як експертні аналітичні документи, створені громадськими організаціями, що пропонують обґрунтований альтернативний підхід щодо стану імплементації державної політики, оцінки її впливів під час реалізації, перегляду чинних підходів та пошуку шляхів вдосконалення державної політики. Основним завданням альтернативного звіту є аргументована демонстрація позиції, яка вироблена та консолідована профільними громадськими організаціями щодо важливого політичного питання. Ці звіти не тільки публікуються у відкритому доступі, але й представляються на засіданнях профільного парламентського комітету з метою донести позицію громадських організацій до народних депутатів та інших учасників політичного процесу. І хоч звіти можуть бути подані до будь-якого засідання парламентського комітету, особлива потреба у них є під час розгляду профільними парламентськими комітетами Щорічного звіту уряду. Саме тому громадським організаціям слід планувати підготовку основних альтернативних звітів щодо оцінки реалізації державної політики урядом на період між лютим та травнем, щоб мати можливість представити їх вчасно.

Альтернативні звіти ГО «Лабораторії законодавчих ініціатив» готувалися профільними громадськими організаціями або спеціально запрошеними експертами та були заслухані на засіданнях комітетів за участі відповідальних представників урядових міністерств. Популяризація такого інструменту серед парламентських комітетів дозволяє поступово запроваджувати інститут моніторингу й оцінки політики ще на стадії вироблення рішень, сприяє налагодженню комунікації між комітетами та урядом (та/ або міністерствами) та залученню профільних громадських організацій до вироблення політики.

Першим таким заходом стала презентація альтернативного звіту «Аналіз виконання закону щодо відкриття майнових реєстрів»³ 21 листопада 2016 року. Звіт було підготовлено ГО «Громадський люстраційний комітет» та представлено на засіданні Комітету ВРУ з питань запобігання і протидії корупції.

¹ «Програма Рада: Відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво» <http://radaprogram.org>

² Усі звіти, підготовлені в рамках Проекту: <http://parlament.org.ua/category/shadow-reports/>

³ Аналіз виконання закону щодо відкриття майнових реєстрів (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2016/10/06/analiz-vykonannya-zakonu-shhodo-vidkryttya-majnovykh-reyestriv-shadow-report/>

1. ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНОГО ЗВІТУ

Підготовка альтернативних звітів у міжнародній практиці здійснюється громадськими організаціями і аналітично-експертними центрами. Основне завдання, яке виконують альтернативні звіти в цьому процесі, полягає або у представленні іншого, раціонально та фактично обґрунтованого погляду на результати імплементації політики або ж моніторинг поточного стану проблеми і представлення результатів цього моніторингу відповідним органам.

Зокрема, якщо альтернативний звіт спрямований на оцінку державної політики, то він дублює структуру урядового або парламентського звіту, в яких представлений погляд уряду чи парламентарів на результати цієї державної політики, і показує інший погляд на ці результати. Якщо взяти умовний приклад, то припустимо, що уряд звітує про зменшення рівня безробіття як результат реалізації своєї політики. Як громадська організація, що займається питаннями міграції і яка підтримує зв'язок з іншими профільними громадськими організаціями, ви можете знати, що причиною такого зменшення є імплементація правового механізму, при якому роботодавець, при наймі на роботу, має надавати перевагу саме громадянам вашої країни перед іноземними громадянами, а також додатково обґрунтовувати потребу в наймі іноземного працівника. І тільки в тому випадку, якщо ваша громадська організація, разом з іншими, підготує альтернативний звіт, де покаже, що результатом цієї політики є зменшення економічної активності прикордонних економічних зон, а зменшення безробіття, насправді, пов'язано з тим, що більшість працівників просто виїхали закордон і не реєструвались на біржі праці, ви зможете стверджувати, що чинна політика повинна бути змінена, оскільки вона хоч зменшує показник безробіття у статистичних звітах, але не відображає реальної ситуації.

Більше того, навіть у цій гіпотетичній ситуації, альтернативний звіт повинен демонструвати не тільки активну позицію громадської організації щодо проблемного питання, але й проактивну — пропонувати обґрунтовану альтернативу чинній державній політиці або рекомендації щодо її виправлення.

Саме тому, хоч в англійському варіанті альтернативні звіти здебільшого називаються *shadow reports*, рекомендується уникати назви «тіньові звіти». Як вказує громадська організація *Child Rights Connect*, подібна назва має негативні конотації й може скомпрометувати легітимність такого звіту⁴.

Прикладом альтернативного звіту, який оцінює результати імплементації державної політики, є звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики який проводився з ініціативи та під керівництвом *Transparency International Україна*⁵. Дослідники зосередились на конкретному періоді і оцінювали співвідношення між задекларованими заходами і їхньою реалізацією.

Тоді як прикладом моніторингового звіту може бути альтернативний звіт щодо імплементації Конвенції Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок⁶. Характерною особливістю таких звітів є їхня структура, яка зосереджена на постатейному аналізі відповідності між вимогами Конвенції та поточним станом справ.

⁴ Alternative Report <http://crcreporting.childrightsconnect.org/convention-on-the-rights-of-the-child-alternative-report/>

⁵ Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; За заг. ред. А.В. Волошиної. — К., 2015. — 268 с.

⁶ NGO alternative report on Ukraine's implementation of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women (eighth periodic report). https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/UKR/INT_CEDAW_NGO_UKR_26314_E.pdf

1.1. Міжнародний досвід та український контекст

В українському контексті така форма аналітичної діяльності як альтернативний звіт тільки починає набувати свого статусу, оскільки формування груп стейкхолдерів, які мають окреслений інтерес і здатні обґрунтовано його відстоювати через аналітичні документи, перебуває на початковому етапі.

Основними завданнями оцінювання політики за допомогою альтернативного звіту є:

- Надати надійну та адекватну інформацію про функціонування політики, її *дієвість* — відповідність до суспільних потреб, вимоги й очікувань, що реалізуються через відповідну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування;
- Сприяти з'ясуванню (шляхом визначення та операціоналізації цілей та завдань) та критиці (опитування щодо відповідності цілей і завдань причинам проблеми, яку намагаються розв'язати) обраних підходів, які лежать в основі виконання політики (визначення завдань, заходів та необхідних ресурсів);
- Сприяти визначенню нових альтернативних варіантів формулювання проблеми, цілей та інструментів державної політики, або їх перегляду, демонструвати ефективність дії обраного раніше підходу.

Втім, певні обмеження на застосування альтернативних звітів як аналітичних інструментів та інструментів впливу накладаються особливостями політичного процесу в Україні. Зокрема, у міжнародній практиці альтернативний звіт замовляється і оцінюється безпосередньо парламентськими комітетами, оскільки саме вони оцінюють урядову політику і можуть впливати на її зміну.

Наприклад, в практиці комітетів Палати громад (Великобританія) важливою активністю є підготовка альтернативних дослідницьких звітів, які формують ґрунтовані на доказах рекомендації для уряду. За їх допомогою вони досягають впливу на формування державної політики без виникнення конфліктних ситуацій. Більш того, якщо комітети готують дослідницькі звіти спільно з громадськими організаціями та аналітичними центрами, то це надає парламентським рекомендаціям більш вагомого статусу і, як показує інтерв'ювання колишніх міністрів в дослідженні Мег Рассел, до таких рекомендацій дослухаються⁷.

Ще одним прикладом використання альтернативних звітів в парламентській практиці є звіт «групи Монті» — депутатів Європейського парламенту, очолюваних колишнім прем'єр-міністром Італії Маріо Монті. Цей звіт характерний тим, що в ньому була викладена альтернативна стратегія щодо формування бюджету ЄС, яка б дозволяла йому бути більш спрямованим на досягнення екологічних цілей⁸. Але показово, що ця стратегія була максимально обґрунтована за допомогою аргументів, доказів та залучення зовнішніх експертних груп.

⁷ Russell, Meg., Benton, Meghan. Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees. The Constitution Unit, UCL 2011 <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/tabs/unit-publications/153.pdf>

⁸ Communicating Green Own Resources: A New Narrative for the EU Budget. <https://green-budget.eu/communicating-green-own-resources-a-new-narrative-for-the-eu-budget/>

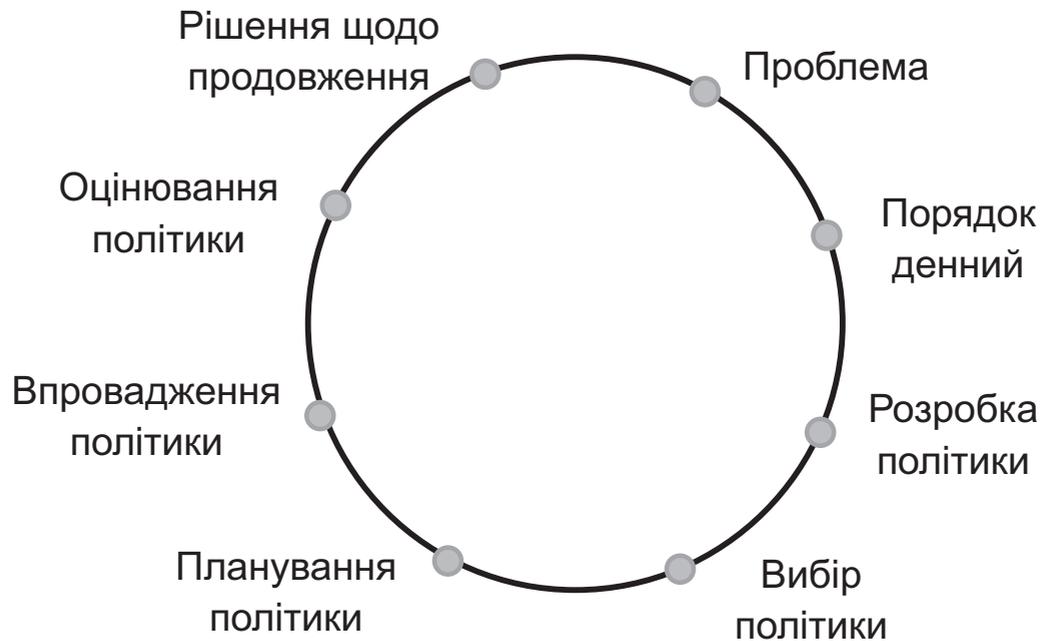
Однак в Україні ці звіти таку функцію виконують з перемінним успіхом, оскільки а) поточне навантаження законодавчим спамом не дозволяє виділити для цього достатніх ресурсів; б) відсутні якісні статистичні та інші джерела даних, які б могли лягти в основу альтернативного звіту; в) цикл роботи парламентських комітетів не збігається з циклом підготовки аналітичних документів; г) відсутні показники ефективності та результативності політики, які були б зафіксовані та оприлюднені ще на етапі планування державної політики.

Це призводить до того, що в українському політичному процесі альтернативні звіти проявляють себе як аналітичні документи, спрямовані на аналіз реалізації законодавства, а не на оцінку державної політики (тому що відсутні якісні статистичні показники та відкриті дані). Окрім цього, відсутність показників, встановлених на етапі планування політики змушує аналітиків при підготовці альтернативних звітів користуватися різними наборами показників, зокрема, орієнтуватись на міжнародні стандарти. А за такого підходу виявляється, що ефективність та результативність поточної державної політики є вкрай низькою.

Наразі відбувається процес впровадження циклу державної політики як механізму формування урядових рішень. В ідеальному варіанті, вся державна політика буде підкорятися логіці циклу політики і, відповідно, буде не тільки прогнозованою, але й доступною для оцінки.

Процес оцінювання розпочинається із постановки серії запитань щодо того:

- Чи всі проблеми політики були ідентифіковані на етапі планування?
- Чи якісно була спланована політика (оцінка документів планування)?
- Чи були виконані заходи державної політики?
- Чи досягла політика своїх цілей?
- В якій мірі політика вирішила суспільну проблему, причини якої вона повинна була усунути?
- Що завадило чи заважало успішній реалізації політики?
- Чи потрібно щось змінювати у подальшому процесі впровадження політики?



Втім, будь-які спроби виконати якісну оцінку політики наштовхуються на ряд перешкод, найбільший з яких: на етапі розробки політики, відсутні критерії успішності запропонованої державної політики. А якщо відсутні критерії оцінки, то відсутня і можливість оцінити успішність впровадження стосовно якогось з індикаторів. Для аналітиків та громадських організацій це справжній виклик, адже вони мають надати оцінювання поточної державної політики, яка не має ані документів планування, ані індикаторів успішності.

Наприклад, щоб оцінити політичний менеджмент в процесі імплементації політики потрібно відповісти на низку питань, зокрема:

1. Хто приймає рішення в процесі імплементації?
2. Хто їх реалізує на різних рівнях?
3. Хто несе відповідальність за стан реалізації та за результати?
4. Хто звітує про досягнення?

Якщо ви спробуєте знайти відповіді на ці питання стосовно будь-якої політики будь-якого міністерства, то відповіді або відсутні, або неповні. Фактично, це призводить до того, що без людини, яка є безпосереднім учасником імплементації політики, ви не можете оцінювати цю політику, бо виявляється, що проблеми політичного менеджменту можуть бути побачені тільки зсередини і недоступні експертам поза межами політичного процесу. Подібна ситуація до сих пір становить виклик для громадських організацій та аналітичних центрів в їхніх намаганнях надавати зважений аналітичний погляд на результати державної політики.

При цьому для самих міністерств ця ситуація не є проблемною, оскільки для них критеріями успішності у більшості випадків є кількість проведених заходів. А в такому випадку не ставиться питання про наслідки цих заходів, лише про факт їхнього проведення. Що, відповідно, є процедурою моніторингу політики, а не її оцінкою.

Зокрема, альтернативні звіти, які були підготовлені ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», орієнтувались на методологічні рекомендації, розроблені аналітиком політики Романом Кобцем. Він особливо підкреслював, що при підготовці альтернативного звіту слід зважати на принципову відмінність між «моніторингом» та «оцінюванням» державної політики. Моніторинг дає відповідь на питання: «Чи всі заходи, які планувались для досягнення цілі, були виконані?», в той час як оцінювання — на питання: «Чи обрані заходи призводили до досягнення визначених цілей?». Інакше кажучи, моніторинг — є частиною процесу впровадження політики, поточним контролем передбачуваного перебігу її заходів, його мета — відкоригувати те, що продовжує відбуватися. Оцінювання ж політики має справу з її завершеними заходами, воно не зосереджується на процесі виконання заходів з реалізації політики. Його інтерес полягає в аналізі впливів, які здійснює відповідна державна політика, її дієвості.

Оцінювання державної політики засновується на результатах моніторингу її реалізації, однак не обмежується ними. Оцінювання політики загалом спрямоване на:

- Покращення майбутньої діяльності у цій сфері (вирішення відповідних проблем);
- Посилення відповідальності з боку тих хто її розробляє, ухвалює та реалізовує.

Альтернативний звіт має відповідати на наступні питання щодо оцінки наявної політики:

- Чи цілі поточної політики відповідають викликам та головним проблемам у сфері, що розглядається?
- Чи належним чином виконуються заплановані заходи?
- Чи її результати здійснюють суттєвий вплив на стан проблем на вирішення яких вона спрямована?
- Як суспільство розуміє та реагує на поточну політику в цій сфері?

Загалом оцінювання державної політики є підбиттям підсумків або експертизою відповідної політики щодо цілей, яких вона повинна досягти та її фактичного впливу. Критично важливим стає:

- Ідентифікація чинників, які сприяють або не сприяють успіху політики;
- Застосування певної шкали оцінки до складових політики (цілі, інструменти, вплив, реакція на неї).

Особливу увагу в альтернативних звітах слід приділяти несумісностям між чинними законодавчими актами та їхнім виконанням, а також підставам, на яких був здійснений вибір політики та її обґрунтування. Наприклад, в альтернативному звіті щодо «Виконання Плану заходів з реалізації Національного плану дій з енергоефективності на період до 2020 року», аналітики помітили, що «в оцінці необхідності термо-модернізації не враховані багатоповерхові будівлі, котрі не попадають в період з 1971 по 1990 рр.»⁹ і це призвело до того, що оцінка результативності заходів буде викривлена і не відповідатиме дійсності. Більше того, аналітики звернули увагу, що в якості програмної цілі політики був використаний відносний показник максимальної межі — «до 25 відсотків». А в такому вигляді досягненням цілі слід вважати й 1 відсоток.

Отже, перед громадськими аналітиками в Україні під час підготовки альтернативного звіту стоїть досить нетривіальне завдання: *якими інструментами, механізмами та індикаторами оцінювати заходи державної політики, якщо ці заходи на етапі планування не мають документів планування та чітких індикаторів оцінювання?*

⁹ Виконання Плану заходів з реалізації Національного плану дій з енергоефективності на період до 2020 року (Shadow Report) <http://parliament.org.ua/2016/10/09/vykonannya-planu-zahodiv-z-realizatsiyi-natsionalnogo-planu-dij-z-energoefektyvnosti-na-period-do-2020-roku-shadow-report/>

2. СТРУКТУРА АЛЬТЕРНАТИВНОГО ЗВІТУ

Альтернативний звіт складається з декількох структурних елементів, кожен з яких виконує свою функцію та призначення. Окрім суто формальних елементів, на зразок титульної сторінки та змісту, інші структурні елементи, на зразок короткого викладу основних тез, спрямовані на посилення вагомості ваших висновків та їхньої доступності для цільової аудиторії.

Титульна сторінка. Тут слід вказати назву звіту, перерахувати основних авторів та/або громадські організації, що брали участь у підготовці звіту.

Зміст. Показує основну структуру альтернативного звіту, завдяки якій члени парламентського комітету мають чітко розуміти, які питання висувуються у звіті, і можуть легко знайти конкретну інформацію. Зверніть увагу, що зміст має бути розміщений на початку документу для того, щоб в ньому було легше орієнтуватись.

Короткий виклад основних тез (резюме). В цій частині важливо описати основні проблеми, які висвітлює звіт, та ключові висновки і рекомендації. Загальний обсяг цієї частини не має перевищувати 1–2 сторінки. Якщо альтернативний звіт може бути важливим не тільки для цільової аудиторії, але й для міжнародної, або ж розглядає питання міжнародної важливості, наприклад, наближення українського законодавства до європейського, то слід додати короткий виклад основних тез документу англійською мовою. Повний англійський переклад альтернативного звіту варто робити у випадку, якщо міжнародна аудиторія є частиною цільової аудиторії.

Вступ використовується для того, щоб представити громадські організації та експертів, які долучились до підготовки звіту. Важливо вказати у вступі рівень компетентності організацій, що брали участь – це допомагає підвищити рівень довіри до них, як до надійного джерела інформації.

Також у вступі варто описати методологію, яка використовувалась в дослідженні, а також інформацію про загальний контекст чи конкретну ситуацію, в умовах якої виникла необхідність в альтернативному звіті. Однак ця інформація не має бути розлогою або дублювати інформацію з основного документу, що розглядається.

Основна частина. Як вже відмічалось раніше, альтернативні звіти слідує за структурою основного документу, який аналізують, і послідовно розглядають кожен з пунктів. Також допускається, що структура альтернативного звіту може бути представлена згідно з тематичним поділом, але навіть у цьому випадку аргументи мають бути тісно пов'язані з основними положеннями документу, що розглядається.

При розгляді положень основного документу варто брати до уваги коментарі членів парламентського комітету, оскільки вони можуть надати корисну інформацію про те, як комітет тлумачить ті чи інші положення документу. Під кожним положенням або темою альтернативного звіту варто окреслити проблему, звернути увагу на будь-які прогалини чи невідповідності, які наявні в основному документі. Якщо документ вже має історію розгляду, варто звернути увагу на попередні висновки комітету і вказати міру їхнього врахування та імплементації. При цьому враховуйте, що якщо інші державні органи, зокрема уряд, вже висловлював якісь зауваження чи коментарі, то їх також варто враховувати при розгляді.

Як показав досвід альтернативного звіту «Аналіз виконання закону щодо відкриття майнових реєстрів»¹⁰, дуже ефективною практикою є побудова розділів за наступною схемою:

¹⁰ Аналіз виконання закону щодо відкриття майнових реєстрів (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2016/10/06/analiz-vikonannya-zakon-u-shhodo-vidkryttya-majnovykh-reyestriv-shadow-report/>

1. **Оцінка проблеми** — Що саме не влаштовує в поточному стані?
2. **Цілі політики** — Які саме ключові цілі були поставлені при розробці політики?
3. **Позиції стейкхолдерів** — Хто і як висловлював свій інтерес перед і під час реалізації політики?
4. **Заходи політики** — Які саме заходи відбулися для досягнення поставлених цілей?
5. **Результати політики** — Які саме результати можуть бути оцінені прямо зараз? Які перешкоди виникли на етапі реалізації політики? Які зміни відбулися?
6. **Рекомендації** — Що, кому і коли має бути зроблено для вирішення проблеми?

У структурованому вигляді ця схема виглядає наступним чином:

I. Резюме (Executive Summary) (максимум 1–2 стор.)

II. Цілі:

- Визначені законом;
- Наміри розробників;

III. Заходи:

- Планування;
- Повнота (чи всі необхідні заходи заплановані?);
- Виконання — адекватність, вчасність.

IV. Підзаконні акти:

- Заплановані;
- Ухвалені.

V. Досягнуті результати:

- За цілями;
- За регіонами та іншими соціальними групами;
- Наявність офіційної звітності.

VI. Вплив на стейкхолдерів — за категоріями стейкхолдерів

VII. Реакція стейкхолдерів та суспільне сприйняття політики

- Протестні акції;
- Пропоновані зміни (які, ким ...);
- Як висвітлюється у ЗМІ (головні теми)?

VII. Рекомендації Комітету ВРУ (що слід зробити):

- Рекомендовані зміни в законодавстві;
- Заходи, які мають бути вжиті КМУ, МДА, ОМС;
- Як забезпечити парламентський контроль за реалізацією органами виконавчої влади?

І хоча ця схема була реалізована для підготовки конкретного альтернативного звіту, вона вже містить основні елементи, які можуть бути використані при підготовці альтернативного звіту з іншим предметом дослідження.

Окремо варто підкреслити, що мовлення та загальний тон альтернативного звіту як аналітичного документу має бути нейтральним і максимально раціональним. Вимогливий тон не тільки не відповідає природі цього документу, але й може бети контрпродуктивним.

Висновки та рекомендації. У цьому розділі варто коротко підсумувати основні розглянуті питання і можна додати рекомендації для покращення стану справ. При цьому варто брати до уваги, що ці рекомендації можуть бути взяті до уваги парламентським комітетом і бути включені в рекомендації від імені комітету.

При цьому слід пам'ятати, що рекомендації мають бути конкретними, реалістичними та цілеспрямованими. Рекомендації на зразок «збільшити фінансування», «створити робочу групу» чи «внести зміни в законодавство» без належної конкретизації сприймаються як нереалістичні вимоги. Не менш важливою

є вказівка на практичні рішення, і, там де це можливо, відповідального за виконання та часові межі для реалізації.

Додатки. Цей розділ є необов'язковим і не враховується в загальний обсяг звіту. Переважно він складається з додаткової інформації, яка може посилити ваші аргументи і вказати на достовірність джерел вашої інформації. Наприклад, якщо в основному тексті ви вказали на окремі випадки дискримінації або порушення прав, то в додатках ви можете надати розгорнуту інформацію про них.

При цьому зверніть увагу, що в цьому розділі не повинно бути документів, які б не згадувалися та не були пов'язаними з певними фрагментами основного викладу, а черговість додатків має відповідати черговості їх згадки в основній частині звіту.

У випадку, якщо альтернативний звіт стосується документу, який вже отримувал рекоментації, то аналітики можуть додавати до основної частини звіту і оцінку виконання цих рекомендацій. Зокрема, це можна робити через впровадження системи оцінювання міри виконання попередніх рекомендацій, яка дозволяє чітко порівнювати міру виконання і оцінювати рівень діалогу.

Наприклад, можна скористатись наступною шкалою:

Оцінка	Зміст
Задовільна	<i>Діалог задовільний:</i> Більшість рекомендацій були взяті до уваги та стали частиною поточної політики
Частково задовільна	<i>Діалог частково задовільний:</i> Основні рекомендації були прийняті, але є потреба в додатковій інформації щодо їхньої імплементації
	<i>Діалог частково задовільний:</i> Окремі рекомендації було прийнято, але є потреба в додаткових заходах та інформації щодо їхньої імплементації
Незадовільна	<i>Діалог незадовільний:</i> прийняті заходи не відповідають рекомендаціям
	<i>Діалог незадовільний:</i> прийняті заходи не мають ніякого стосунку до рекомендацій
Негативна	<i>Діалог відсутній:</i> відсутня реакція на рекомендації
	<i>Діалог відсутній:</i> відсутня реакція на рекомендації в разі їхньої повторної презентації
Відверто ворожа	Прийняті заходи прямо протилежні рекомендаціям

Ця шкала є лише прикладом і може мати інший формат, остаточний вигляд та критерії якого є результатом консенсусу між аналітиками, що брали участь у дослідженні.

3. ОСНОВНІ ЕТАПИ ПІДГОТОВКИ АЛЬТЕРНАТИВНОГО ЗВІТУ

Процес підготовки альтернативного звіту включає в собі декілька етапів — від вибору теми дослідження і до презентації його основних висновків. Враховуючи досвід підготовки альтернативних звітів ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» та міжнародну практику, ми рекомендуємо розподіляти процес на наступні етапи:

1. Оберіть проблемне питання та проведіть моніторинг поточної ситуації
2. Оцініть цільову аудиторію
3. Кооперація з іншими громадськими організаціями
4. Менеджмент та планування процесу підготовки
5. Вибір дослідницького підходу
6. Робота з джерелами інформації
7. Підготовка тексту
8. Обговорення та узгодження основних тез
9. Промокампанія та презентація звіту

3.1. Оберіть проблемне питання та проведіть моніторинг поточної ситуації

Перш ніж прийняти рішення про початок підготовки альтернативного звіту, сформулюйте проблемне питання та контекст, в якому воно проявляється. Це дозволить вам оцінити, які саме ресурси потрібні вам для підготовки звіту і з ким саме ви маєте налагодити взаємодію для отримання достатньої експертної та комунікаційної підтримки. Наприклад, альтернативний звіт «Реформа державної служби України: Реалізація профільного закону 2016–2017» окреслює проблему за хронологічним критерієм (період між травнем 2016 року та травнем 2017 року) і за сферою оцінки (береться до уваги тільки реалізація закону).

Найважливіше на цьому етапі — провести моніторинг поточної ситуації і описати контекст. На жаль, цю частину часто ігнорують в аналітичних документах, але вона є критично важливою. Перш ніж ви почнете підготовку альтернативного звіту ви маєте дати відповідь на наступні питання:

1. Чи відома вам процедура прийняття рішень в чинній політиці?
 - a. Якою є її послідовність?
 - b. Яким законодавством вона регулюється?
 - c. Які юридичні документи спрямовані на реалізацію чинної політики?
 - d. Хто несе відповідальність і на якому етапі?
 - e. Які етапи вже зроблені?
2. Якими є документи планування заходів чинної політики?

Від відповіді на ці питання буде залежати як вибір необхідних джерел інформації, так і аргументованість та вагомість ваших висновків.

При здійсненні такого моніторингу ви можете користуватись наступною послідовністю дій:

1. Сформулюйте основне проблемне питання (наприклад, «Чи є реформування державної служби ефективним та результативним?») і вкажіть, з яких джерел (власний досвід, ЗМІ, аналітичні документи і т.п.) ви отримали сигнали, що воно вимагає вашої уваги.
2. Створіть перелік основних документів, які стосуються проблемного питання і організуйте його відповідно до їхнього юридичного статусу.
3. Створіть перелік державних організацій, які мають стосунок до чинної політики і організуйте його відповідно до їхньої ролі (наприклад, *Організація затверджує, приймає, оцінює, впроваджує, виступає на користь і т.п.*)

4. Проведіть бліц-консультації зі стейкхолдерами за наступними категоріями: а) ті, хто бере безпосередню участь у процесі реалізації політики; б) ті, вирішення проблем кого, ця політика спрямована; с) незалежні експерти.

Якщо за результатами такого моніторингу ви побачите, що інформації достатньо для задоволення потреби в оцінюванні поточної політики, що проблемне питання належить до вашої компетенції і що у вас наявні орієнтовні ресурси для проведення такої оцінки, то можете розпочинати підготовку альтернативного звіту.

Урядові звіти є результатом певної роботи, яка була пророблена урядовими інституціями і яка була спрямована на досягнення певного результату. Найчастіше, аналітики не звертають, або не мають бажання звертати, увагу на те, як саме ці урядові інституції здійснювали планування своєї діяльності. Але саме цей аспект є одним з важливих маркерів ефективності та результативності політики.

Проблема полягає в тому, що урядові інституції, здійснюючи планування, не роблять оцінки його ефективності. На практиці план дій не відповідає результатам його імплементації. І якщо планування постійно здійснюється з суттєвими затримками в реалізації, то з'являється простір для аналітика, який може вказати на причини, які призводять до такого розриву. Але для цього, вам потрібно буде відповісти на декілька питань, зокрема:

1. Як поточна політика планувалась?
2. Чи здійснювався ресурсний аналіз імплементації?
3. Чи був проведений регуляторний вплив політики?
4. Оцінка яких впливів взагалі була закладена при імплементації політики?
5. Хто відповідальний за реалізацію політики? Ким є безпосередні виконавці? Якими повноваженнями вони володіють? Чи є ці повноваження достатніми для реалізації політики?

Ці та подібні питання допоможуть вам не тільки зрозуміти, де саме відбувається прогрес або відставання в реалізації політики, де саме пролягає розрив між запланованими та реалізованими заходами, але й зробить ваші рекомендації необхідними до виконання. Якщо ваші рекомендації будуть ґрунтуватися на розумінні того, як працює урядова система вироблення політики і ви розумітимете, хто є суб'єктами реалізації і які процедури регламентують їхню діяльність, їх буде неможливо ігнорувати.

Яскравим прикладом уваги до політичного планування є Альтернативний звіт щодо реформи державної служби та державного управління в Україні в 2017 році¹¹. В розділі, присвяченому проблемним аспектам формування, координації та стратегічного планування державної політики, аналітики детально розібрали відповідальність та повноваження основних учасників формування політики і відмітили найбільш значні неузгодження. Наприклад, «Директорат координації державних політик та стратегічного планування Секретаріату КМУ збирає пропозиції від галузевих міністерств, але не узгоджує з Мінфіном зміст плану щодо наявності фінансових ресурсів для його реалізації»¹².

Розуміння подібних нюансів дозволяє аналітику не тільки вказати на проблему, але й запропонувати відповідне рішення та рекомендації, які не будуть зустрічати значного спротиву і будуть взяті до уваги.

При цьому пам'ятайте, що якщо політика перебуває на стадії впровадження, то вона повинна бути оцінена з огляду на результативність та ефективність. Особливо це важливо, якщо політика знаходиться на пілотній стадії і потребує оцінки, перш ніж її буде розгорнуто на національному рівні. При оцінюванні державної політики слід мати на увазі як плановані та отримані результати, а також важкопрогнозовані ефекти, що виникають внаслідок реалізації її впровадження. Наслідки політики — це продовження її ре-

¹¹ Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2018/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ta-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-v-2017-rotsi-shadow-report/>

¹² Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2018/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ta-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-v-2017-rotsi-shadow-report/>

зультатів в просторі (в суміжних сферах) та в часі (середньо- та довгостроковій перспективі). Зазвичай про вплив політики говорять тоді, коли минуло достатньо часу для того аби вже виявилися перші результати та наслідки заходів по її впровадженню¹³.

Зверніть увагу, що оцінка достатності часу прямо залежить від того, коли саме розробники політики очікували результатів і на яких підставах вони проводили цю оцінку. Наприклад, в альтернативному звіті «Виконання Плану заходів з реалізації Національного плану дій з енергоефективності на період до 2020 року», оцінювалися заходи, які були затверджені розпорядженням КМУ від 25 листопада 2015 року, і які відбулися (чи мали відбутися) до листопада 2016 року¹⁴. Таким чином, оцінка політики відбувалась у короткостроковій перспективі, оскільки заходи були розраховані на 5 років, а оцінювався лише перший рік імплементації. Тому при оцінці тривалості хронологічного періоду орієнтуйтеся на те, що короткостроковим періодом слід вважати період, який передбачає як мінімум два цикли політичних рішень (здебільшого це два роки), тоді як довгостроковими — все, що більше двох циклів. Інакше оцінка ефективності політики буде неповною, оскільки досягнення поставлених цілей неможливе в менший термін.

Іноді в планах заходів вказаний доволі широкий хронологічний період і в такому випадку важко оцінювати результати та наслідки державної політики. У такому разі аналітики можуть використовувати наступний підхід: оцінювати поточний темп виконання цих заходів. На практиці це виглядає наступним чином. Аналітик бере всю сукупність заходів, які мають бути здійснені і розкладає їх на хронологічній шкалі. Якщо в описі заходу вказана дата, він займає відповідне місце на шкалі, якщо ні, то слід прийняти гіпотезу, що заходи будуть впроваджуватись рівномірно. Після цього аналітик відповідає на наступні питання:

1. Які з цих заходів відбулися?
2. Чи існує відмінність між запланованим часом заходу і часом його реалізації?
3. Чи був захід реалізовано повністю?
4. Які перешкоди виникли під час впровадження заходу?
5. Скільки сторін / державних органів залучено до впровадження кожного заходу?

Відповіді на ці питання слід інтерпретувати з урахуванням наступних положень:

- Чим менше заходів відбулось на поточному етапі, тим більша ймовірність, що всі заходи не будуть реалізовані вчасно.
- Чим більше часу пройшло від запланованого часу заходу і його фактичною реалізацією, тим більша ймовірність, що щодо інших заходів цей період також буде зростати.
- Чим частіше захід реалізується частково, тим більша ймовірність, що так буде траплятись і з подальшими заходами.
- Чим більше перешкод виникли при впровадженні заходу, тим більша ймовірність, що й інші заходи з ними зустрінуться.
- Чим більше учасників заходу, тим більша ймовірність що темп його реалізації уповільниться. Як показує досвід, комунікація між державними органами — найбільша перешкода для реалізації рішень.

У процесі аналізу і в залежності від сфери аналітик може доповнити питаннями цю схему для оцінки темпу реалізації державної політики. Головне, щоб в результаті відповіді на них він міг аргументовано стверджувати про те, чи є поточний темп реалізації державної політики достатнім для досягнення результатів.

¹³ Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2013 рік / за ред. В. Мельничука, Т. Малькової, М. Рудої, Г. Проців, О. Кравченко. — К.: 2015. — 65 с.

¹⁴ Виконання Плану заходів з реалізації Національного плану дій з енергоефективності на період до 2020 року (Shadow Report) <http://parliament.org.ua/2016/10/09/vykonannya-planu-zahodiv-z-realizatsiyi-natsionalnogo-planu-dij-z-energoefektyvnosti-na-period-do-2020-roku-shadow-report/>

3.2. Оцініть цільову аудиторію.

Для того, щоб альтернативний звіт виконував свою задачу, вам потрібно знати, для кого саме він призначений. Поширена теза що «для всіх» може призвести до того, що звіт не буде взятий до уваги. Зокрема, якщо вашою основною аудиторією є парламентарі, то ви маєте знати, як саме донести основні положення вашого звіту до їхнього відома: на засіданні парламентського комітету, через громадську приймальню чи через електронну пошту на сайті Верховної Ради України?

Розуміння вашої цільової аудиторії дозволить вам правильно розпланувати підготовку звіту, встановивши необхідні крайні терміни, а також спланувати комунікаційну кампанію для оприлюднення результатів вашого дослідження.

У випадку, якщо ваш звіт призначений для міжнародних організацій, то він повинен мати відповідний переклад (повністю або основної частини), і містити основні структурні складові. Зокрема це стосується наявності в документі Резюме (Executive Summary).

3.3. Кооперація з іншими громадськими організаціями

Альтернативний звіт може бути результатом аналітичної діяльності окремої громадської організації або експерта. Але ми наполягаємо на тому, щоб над звітом працювало декілька профільних громадських організацій та експертів. Це дозволяє не тільки врахувати інтереси більшості стейкхолдерів, але й підвищує статус звіту в очах парламентського комітету та міжнародних організацій. Подібний альтернативний звіт являє собою консенсус більшості представників громадського суспільства, що не дозволяє парламентському комітету ігнорувати докази та аргументи, які в ньому викладені.

Крім цього, така скоординована робота дозволяє уникати дублювань і розподіляє витрати та навантаження поміж усіма учасниками дослідження. При цьому слід зазначити, що всі учасники несуть рівну відповідальність за достовірність наведених даних і тому скоординована робота дозволяє також контролювати якість даних, що використовуються в аргументації.

При підготовці альтернативного звіту вам доведеться вирішувати одне важливе завдання: тримати баланс між повнотою викладу і обмеженнями по обсягу. Альтернативний звіт, як і будь-який аналітичний документ, призначений для читачів, які мають виконувати свої обов'язки. Відповідно, бажано, щоб обсяг звіту не перевищував 40 сторінок, включно з титульною сторінкою та змістом. Це обмеження не поширюється на додатки, які можуть містити більш докладні таблиці чи розгорнутий виклад джерела. В окремих випадках допускається обсяг в 50–60 сторінок, але не рекомендується цим зловживати, оскільки з обсягом зростає і ризик неврахування звіту.

Працюючи з громадськими аналітиками, я досить часто чув, що такий обсяг їм видавався замалим і що для аналізу державної політики їм потрібен більший обсяг. Але при цьому не береться до уваги той момент, що політики, для яких цей звіт призначено, мають обов'язки щодо її виконання. Відповідно, чим більше часу вони будуть приділяти читанню вашого звіту (що вони, власне не зобов'язані робити), тим менше часу вони зможуть приділити безпосередньому виконанню своїх обов'язків. Тому чим більшим буде ваш звіт, тим більша буде ймовірність, що йому не зможуть приділити належної уваги. При цьому короткий і місткий звіт, написаний доступною мовою, стає потужним інструментом адвокації і значно посилює шанси на те, що до викладених аргументів дослухаються.

Зверніть увагу, що процес підготовки звіту вимагатиме від вас створення і дотримання основних правил процесного менеджменту. Ми рекомендуємо організувати основні процеси через відповіді на наступні питання:

- ⇒ Які експерти будуть проводити аналіз і брати участь у процесі підготовки?
- ⇒ Якою буде роль стейкхолдерів? Як вони будуть залучені до процесу взаємодії? Наприклад, як вони зможуть поставити свої питання та пропонувати свої критичні зауваження під час дослідження?
- ⇒ Яка програма дослідження? Як буде повідомлятися про попередні висновки? Як відбудеться обговорення даних та аргументів?
- ⇒ Якщо виникає безвихідна ситуація під час співпраці, як її вирішити? Як це буде повідомлено? Як запобігти виникненню таких ситуацій?

- ⇒ Як уникнути повільного процесу дослідження?
- ⇒ Як слід повідомляти про прогрес у проекті?
- ⇒ Як слід розв'язувати нові та непередбачені ситуації, що можуть трапитись під час дослідження?

Відповіді на ці питання стають правилами гри для такого процесу взаємодії і стосуються процесного проектування, а управління таким процесом називається процесним менеджментом. Проектування процесу необхідне, оскільки воно структурує взаємодію між аналітиками, між стейкхолдерами та між аналітиками та стейкхолдерами. Взаємодія необхідна, оскільки в процесі консультацій зі стейкхолдерами та при оцінці політики немає єдиної усталеної позиції. Більше того, таке проектування може підвищити обґрунтованість висновків та рекомендацій, а також підсилить аргументацію.

Якщо правила взаємодії справедливі і дозволять всім гравцям, чи то аналітикам чи стейкхолдерами, брати участь у формуванні висновків та рекомендацій, про які йдеться, їх прихильність до адвокації отриманих результатів буде більш сильною або, як мінімум, іншим учасникам буде легше приймати відмінність в інтересах.

Не слід нехтувати цим етапом, оскільки основні перешкоди, які можуть стати на заваді підготовці альтернативного звіту, здебільшого, мають організаційний характер. Зокрема, у випадку, коли громадські організації та експерти не погодили правила гри до початку співпраці. В результаті, конфлікт інтересів, як і відсутність спільної платформи для дискусій, призводить до того, що альтернативний звіт, замість того, щоб показувати консолідовану позицію, або демонструє лише окремі інтереси, або взагалі не з'являється як позиція.

3.4. Менеджмент та планування процесу підготовки

При плануванні процесу підготовки альтернативного звіту слід пам'ятати про результати оцінки цільової аудиторії, здійсненої на попередньому етапі. Адже від цього буде залежати як промокампанія, так і час, коли озвучені вашим звітом результати дослідження матимуть найбільшу актуальність, коли їх будуть очікувати найбільше.

Зокрема, якщо основним предметом альтернативного звіту є *Звіт про хід та результати виконання Програми діяльності Кабінету міністрів України за певний рік*, то слід зважати на те, що цей звіт з'являється у певний період часу і між його затвердженням та представленням у парламентських комітетах, відповідно до процедури, проходить не так вже й багато часу. Наприклад, Звіт уряду за 2017 рік був затверджений на засіданні Кабінету міністрів України 14 лютого 2018 року¹⁵. Оскільки законом передбачено, що такий звіт має бути представлений до 15 лютого, аналітикам слід припускати, що реальна презентація буде близька до кінцевої дати, як у наведеному випадку.

При цьому, заслуховування Звіту відбулося 20 червня 2018 року¹⁶. Відповідно, між представлення звіту і його заслуховуванням пройшло 125 днів. Відніміть 36 вихідних і 4 свята і вийде, що в ідеальному випадку у громадської організації всього 85 робочих днів на весь цикл підготовки альтернативного звіту. Але зважте ще й на те, що ці розрахунки стосуються саме дати заслуховування. У випадку ж, коли альтернативний звіт планується представити до звіту уряду, щоб народні депутати мали можливість з ним ознайомитись, то слід планувати презентацію до конкретного засідання парламентського комітету, а це ще більше зменшує кількість робочих днів, які слід відвести для підготовки звіту.

Перш ніж готувати альтернативний звіт, слід розуміти всі ризики, які постають перед учасниками. В українському контексті це проявляється в тому, що експерти, які мають достатній рівень підготовки та володіють проблематикою, можуть самі бути долучені до процесу реалізації політики. А це може при-

¹⁵ Кабмін схвалив звіт про виконання програми уряду в 2017 <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmin-odobril-otchet-vypolnenii-programmy-1518601355.html>

¹⁶ Економічний комітет рекомендує Раді взяти до відома звіт уряду <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2484402-ekonomichnij-komitet-rekomendue-radi-vzati-do-vidoma-zvit-uradu.html1518601355.html>

звести до конфлікту інтересів і до зниження довіри до альтернативного звіту.

В таких випадках громадським організаціям доступні декілька опцій. Перш за все, слід переконатись, що потрібний обсяг робіт дійсно може бути виконаний на належному рівні і в належні терміни тільки цим експертом або експертами. Можливо, кваліфікований кандидат залишився за межами поля зору учасників підготовки альтернативного звіту.

Також слід розглянути можливість поділу основного обсягу завдань на менші завдання (підзавдання), які можуть бути виконані менш кваліфікованими учасниками. В такому випадку важливу роль починає грати координація роботи, і на відповідальну особу покладається обов'язок планування та звітування за цю частину.

У випадку, коли навіть така заміна експерта є неможливою, громадській організації слід дотримуватись політики конфіденційності і не розкривати особу експерта, але водночас, подавати звіт тільки після того, як він пройде додаткову верифікацію своїх положень іншими учасниками підготовки. Більше того, в таких випадках допускається, що цей звіт надається стороні, до якої висловлено найбільше зауважень і їй дається можливість дати пояснення до того моменту, коли цей звіт буде представлено. Таким чином вдасться уникнути конфлікту інтересів і положення альтернативного звіту будуть мати належний рівень довіри.

3.5. Вибір дослідницького підходу

При підготовці альтернативного звіту ви маєте зважати на дослідницький підхід, на основі якого вибудовуєте основну позицію. Власне, цей підхід може бути *правоцентричним* або *потребоцентричним*.

Дослідницький підхід, що ґрунтується на дотриманні прав, спрямований на інтеграцію принципів дотримання прав людини під час реалізації державної політики, з метою розробки короткострокових або довгострокових відповідей на актуальні політичні проблеми. До таких прав належить захист життя людини, поліпшення безпеки, захист людської гідності і надання можливостей розвитку для людини.

Прикладом правоцентричного звіту може бути як вказаний раніше звіт щодо імплементації Конвенції Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок¹⁷, так і звіти, які спрямовані на реалізацію прав окремих вразливих груп населення¹⁸.

Інший дослідницький підхід, ґрунтований на задоволенні основних потреб, передбачає визначення основних вимог людського розвитку та поширення їх в суспільстві на користь їхнього виконання. І хоч права людини також є такими вимогами, відмінність між цими підходами полягає в тому, що підхід «від потреб» не обов'язково визначає або передбачає відповідальність за дотримання цих вимог, тоді як підхід, заснований на правах людини, передбачає і вимогу їхнього дотримання та реалізації.

Слід зважати на цю відмінність, коли формулюєте основні тези та аргументи в своєму альтернативному звіті. Аргумент від того, що в результаті реалізації політики не будуть задоволені потреби окремих стейкхолдерів або будуть порушені чи не дотримані права окремих стейкхолдерів може мати різну силу переконання. Права, в даному випадку, будуть мати більшу аргументаційну силу. Втім, зважайте на контекст. Якщо політичне рішення спрямоване на задоволення потреб окремої групи стейкхолдерів, то підхід від потреб буде набагато переконливішим.

Підхід, заснований на потребах, зазвичай передбачає наявність програмних цілей, і тоді успіх політичного втручання здебільшого вимірюється мірою досягнення цих цілей. У підході, що заснований на правах людини, успішність політичних або програмних інтервенцій вимірюється поступовою реалізацією прав людини. Рішення, дії та поведінка політичних, економічних, соціальних та інституційних систем і

¹⁷ NGO alternative report on Ukraine's implementation of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women (eighth periodic report). https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/UKR/INT_CEDAW_NGO_UKR_26314_E.pdf

¹⁸ Права дитини і психічне здоров'я. Дотримання прав дітей у стаціонарних закладах охорони здоров'я та соціального захисту / А. Блага, Н. Алексеева, Р. Імереллі, К. Казачинська, Б. Мойса, Є. Павлова, С. Шум / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — К.: Румес, 2017 — 52 с.

суб'єктів оцінюється через їхній внесок у реалізацію прав. На це слід вважати, якщо при підготовці альтернативного звіту ви будете будувати систему індикаторів, на підставі яких формуватиметься оцінка політичних рішень, підготовка альтернатив та рекомендацій.

Прикладом звіту, який заснований на потребоцентричному підході, є нещодавній звіт Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015–2017 (Shadow Report), опублікований «Лабораторією законодавчих ініціатив»¹⁹. У звіті досліджуються поставлені цілі, наявні ресурси та прогрес в їх досягненні. Відповідно, оцінка здійснюється виходячи з потреби в досягненні поставлених цілей і надаються рекомендації, щодо покращення процесу їх досягнення.

Ще одна важлива відмінність у вказаних підходах полягатиме в тому, що аналіз політики, заснований на правах людини, може зосереджуватись на певному наборі прав, однак він визнає, що захист окремого права (або сукупності прав) часто залежить від пов'язаних з ним інших прав і може бути реалізованим тільки разом.

І хоча немає усталеної ієрархії прав, яка б вказувала на те, які саме права є первиннішими за інші, деякі з них можна вважати такими, що сприяють розвитку, а деякі — негайними. Наприклад, право на життя, право на рівність перед законом та свобода самовираження є негайними правами. Однак, окремі соціальні та економічні права вимагають залучення державних ресурсів і поступово впроваджуються на основі наявних ресурсів. Держава зобов'язана покращувати реалізацію соціальних, економічних та культурних прав, як от право на якісну освіту чи охорону здоров'я, задля досягнення суттєвого рівня кожного права. За своїм характером, підхід, заснований на правах людини, вимагає дослідження досягнених результатів не тільки в один момент часу, а й визнає взаємозв'язок зусиль різних груп стейкхолдерів.

Окрім вибору одного з підходів, досліднику варто зважати і на програмні цілі, досягнення яких декларується у нормативних документах та законопроектах. Здебільшого, цілі політики формулюються у пояснювальній записці законопроекту, або у вступній частині. Саме ці формулювання дають відповідь не тільки відповідь на питання «Яку саме проблему намагаються вирішити?», але й відповідь на питання «Як саме розробники політики бачать рішення цієї проблеми?». І оскільки парламентський комітет має право вносити корективи у це бачення, він, все ж таки, не має підкріпленої ресурсами аналітичної функції, яка б дозволила обґрунтовано оцінювати політику. Саме тому громадські організації та аналітичні центри мають долучитись до моніторингу та оцінки політики.

3.6. Робота з джерелами інформації

Альтернативний звіт може використовувати для підтримки висунутих положень всі доступні аналітичні джерела інформації. Але при цьому слід пам'ятати, що ці джерела мають відповідати критеріям достовірності. Ви не можете пропонувати як аргумент інформацію, яку не можна перевірити безпосередньо, або за допомогою інших джерел. Основні дані ви отримуєте з двох джерел: урядові звіти та організовані опитування груп стейкхолдерів.

Для посилення аргументів дуже важливо посилатись на достовірні джерела. Наприклад, демонстрація конкретних випадків дискримінації є важливим аргументом. Але тільки в тому випадку, якщо ви маєте достатньо інформації для їхньої перевірки за джерелами. Аргумент «я знаю випадок коли сім'ї не дали субсидію» буде відкинутий як недостовірний, якщо ви не будете готові надати інформацію для перевірки достовірності цього випадку і не матимете твердих доказів. З тієї ж причини вам слід уникати і тверджень на зразок «з надійних джерел відомо...», «як всім відомо...», «як повідомили з достовірних джерел...». Аналітичний документ повинен чітко називати свої джерела, для того, щоб вони могли бути перевірені.

При цьому слід брати до уваги, що якщо ви користувались конфіденційними джерелами, то ви можете висунути прохання до представників парламентського комітету в тому, щоб ці джерела не були

¹⁹ Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015–2017 (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2018/04/19/stvorennya-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-v-ukrayini-2015-2017-shadow-report/>

розголошені або оприлюднені. Однак альтернативні звіти мають бути підготовлені таким чином, щоб не створювати небезпеки для джерела інформації, якщо парламентський комітет буде вимагати твердих доказів наведеної джерелом інформації.

Для підтримки аргументів в альтернативному звіті може бути використана різноманітна інформація, зокрема:

- Офіційні державні документи
- Судові справи та результати їхнього розгляду
- Міжнародні документи (угоди, спеціальні доповіді тощо)
- Звіти міжнародних та національних правозахисних організацій
- Академічні дослідження
- Дослідження, проведені іншими громадськими організаціями
- Статистична інформація
- Повідомлення про окремі випадки, які були оприлюднені в ЗМІ (але тільки після перевірки достовірності джерел, на які покликається ЗМІ)

Найбільш важливими джерелами є офіційні державні документи та статистична інформація, оскільки вони можуть бути перевірені іншими аналітиками на предмет достовірності. Однак, щодо статистичної інформації слід пам'ятати, що вона має бути представлена уповноваженими на її збір та обробку організаціями. Якщо ж основним джерелом статистичної інформації є неуповноважена на це організація, то це слід спеціально зазначити. Також слід пам'ятати, що статистична інформація повинна подаватися разом з метаданими, щоб читач міг зрозуміти що саме вона відображає, за який період, в яких одиницях вимірювання і т.п.

Для всіх типів інформаційних джерел варто чітко вказувати: де, коли, як і хто зібрав та підготував її. Те ж саме стосується і повідомлень про окремі випадки. Ви не можете використовувати їх як аргумент, якщо не можете підтвердити документально їхню наявність.

Окремо слід зазначити й практику роботи зі стейкхолдерами. Інтерв'ювання, анкетування, телефонні опитування та листування також можуть бути вашими джерелами інформації. Але тільки в тому випадку, якщо ви маєте підтвердження самого факту їхнього проведення (запис розмови, копія листа тощо). Крім того, опитувальники мають бути складені згідно з методологією і не містити маніпулятивних формулювань.

3.7. Підготовка тексту

Підготовка основного тексту здійснюється відповідно до раніше узгодженого плану та відповідно до взятих зобов'язань. Оскільки більшість експертів вже мають досвід в підготовці текстової частини, ми б хотіли звернути увагу лише на декілька важливих моментів.

При формулюванні основних положень звіту орієнтуйтеся на схему «теза — аргумент — доказ». Якщо ви вказуєте, що *«заходи стимулювання енергозбереження, які проводяться державою на нормативно-правовому рівні є безсистемними та непослідовними»*, то ця теза має бути підкріплена аргументом — *«тому що при формуванні нормативно-правової бази були неправильно закладені розрахунки та не були враховані такі аспекти як контроль за виконанням цільового використання коштів»*. Відповідно, такий аргумент має бути підкріплений доказом — посиланнями на відповідний документ та інші прийнятні джерела даних.

Редагування основного документу має здійснювати одна, спеціально уповноважена на це особа. Як показує досвід, виконання редакторських обов'язків декількома особами, може призвести до конфліктів і порушення термінів виконання робіт.

Іноді трапляються ситуації коли у звітах, які стають предметом аналізу, присутній тільки перелік заходів, але відсутні показники щодо стану досягнення цілей, виконання показників результативності (якщо вони були раніше означені), а також оцінка впливу на вирішення проблеми. Без кількісних та якісних показників практично неможливо оцінювати політику.

В таких випадках аналітику доступні декілька варіантів рішень:

1. Не оцінювати частину звіту, яка не має кількісних або якісних показників
2. Оцінювати результати на основі консультацій зі стейкхолдерами

3. Оцінювати результати на підставі додаткових документальних даних
4. Оцінювати результати на основі поєднання консультацій зі стейкхолдерами та доступних документів

Остаточне рішення залишається на вибір аналітика, хоча слід зазначити, що ситуація з показниками в українському контексті настільки критична, що перший варіант навряд чи буде прийнятним.

Враховуючи той факт, що унікальних політичних проблем практично не трапляється і більшість з них вже поставали в українському або міжнародному контексті, слід спиратися на два основні джерела, які дозволяють підкріпити вашу позицію: документи та люди.

Роботу з документами краще починати з аналізу регуляторних актів, оскільки саме там, найчастіше, трапляються невідповідності. Водночас, вони дозволять вам зрозуміти, як саме працює система в цілому. Також зверніть увагу на інші дослідження або звіти щодо цієї проблеми. Так ви зможете побачити, які проблемні аспекти помітили інші дослідники і чи це те саме, що побачили і ви. Неодмінно зверніться до статистичних даних, але при роботі з ними обов'язково перевіряйте метадані, які їх супроводжують. Можна легко сплутати відносні та абсолютні показники, а без нормалізації можна зробити хибний висновок стосовно трендів.

При роботі з людьми завжди зважайте на методологічне обґрунтування. Якщо вирішуєте провести опитування за допомогою анкет, переконайтесь, що анкета складена досвідченим соціологом і що вибірка опитування не є спотвореною. При проведенні інтерв'ювання звертайте увагу на наступні аспекти:

Яку інформацію слід запитувати?

- ⇒ Історичні дані та контекст
- ⇒ Основні факти, які стосуються сфери, що аналізуються
- ⇒ Прогнози на майбутнє та екстраполяції поточних трендів

Як виміряти результативність інтерв'ювання?

- ⇒ Відповіді респондента правдоподібні, розумні та узгоджені
- ⇒ Відповіді внутрішньо несуперечливі
- ⇒ У відповідях присутня специфіка і деталі
- ⇒ Відповіді корелюють до вже відомих фактів
- ⇒ Респондент має безпосередній стосунок до фактів, які описує, а не подає їх з інших слів
- ⇒ Мотивація респондента, його позиція та можливі викривлення є зрозумілими
- ⇒ Причини, через які респондент може приховувати інформацію, є зрозумілими
- ⇒ Самокритичність респондента

Як проводити інтерв'ю?

- ⇒ Слід бути готовим поставити питання, оскільки основний імпульс має йти саме від інтерв'юера
- ⇒ Ваша позиція необов'язково має бути нейтральною, але вам слід уникати упереджень і мови ворожнечі
- ⇒ Варто показувати, що вам відомі інші джерела інформації (зокрема, документальні)
- ⇒ Щодо важливих питань варто демонструвати розумну наполегливість
- ⇒ Можете вказати на інші позиції, щоб респондент міг висловити власну позицію щодо них

Кого саме слід опитувати?

- ⇒ Тих, хто знаходиться найближче до важливих джерел інформації, або самі ці джерела
- ⇒ Представників найбільш консолідованих груп стейкхолдерів
- ⇒ Ті, хто мають можливості вплинути на прийняття рішень?
- ⇒ Персона, які можуть надати вам інформацію, що може бути використана для опитування інших
- ⇒ Відомі вам експерти, які вже мають напрацювання в досліджуваній вами сфері
- ⇒ Потенційні опоненти, якщо вони доступні для опитування
- ⇒ Колишні співробітники установи, яка стосується досліджуваної сфери

При врахуванні цих аспектів ви зможете скористатись даними з інтерв'ю для підкріплення вашої аргументації. Однак, як вже зазначалось раніше, найбільш оптимальним варіантом для підкріплення власних аргументів має бути поєднання дослідження документів і опитування стейкхолдерів.

3.8. Обговорення та узгодження основних тез

Якщо на підготовчому етапі планування було проведене правильно, то були встановлені і правила, згідно з якими має відбуватись обговорення та узгодження основних тез дослідження.

На цьому етапі важливим є не тільки дотримання попередніх домовленостей, але й досягнення консенсусу, що всі учасники підготовки підтримують основні положення альтернативного звіту і готові вважати їх такими, що відображають позицію кожної долученої громадської організації. Така консолідація надасть альтернативному звіту вагомості для цільової аудиторії і його висновки вже не можна буде ігнорувати.

3.9. Промокампанія та презентація звіту

Підготовкою промоційної компанії та підготовкою звіту до презентації має займатись спеціально призначена особа. В залежності від проблемного питання, цільової аудиторії та ресурсів організації можуть бути використані різні засоби донесення основних результатів дослідження, але ми рекомендуємо максимально використовувати соціальні мережі та можливості електронного поширення. Здебільшого, ці шляхи не потребують значних витрат, але здатні охопити досить велику аудиторію, яку може зацікавити висновки дослідження.

Єдине, що варто було б порадити, так це не забувати під час дизайну і верстки звіту про те, що він, перш за все, має бути зручним для читання. Ця порада особливо важлива в ситуації, коли громадські організації, щоб привернути увагу до свого звіту, починають використовувати в оформленні аналітичних звітів дизайнерські елементи, які відволікають увагу читача і не сприяють уважному читанню.

ВИСНОВКИ

Підготовка альтернативних звітів, як на замовлення парламентського комітету так і з власної ініціативи асоціаціями громадських організацій та аналітичних центрів, може суттєво змінити політичну культуру прийняття рішень щодо проблем, які є значимими для суспільства. Перш за все, це значимий крок до прийняття політичних рішень на основі доказової практики и балансування інтересів різних цільових груп.

При підготовці альтернативного звіту громадським організаціям слід прагнути якомога ширшої співпраці, щоб позиції, представлені у звіті, презентували думку якомога більшої кількості груп стейкхолдерів. Але при цьому слід дотримуватись виваженості у формулюваннях і наводити аргументи на їхню користь. Також слід пам'ятати, що підготовка альтернативного звіту є комплексним процесом і його успіх в цілому буде залежати від успіху на кожному з етапів підготовки.

Передбачається, що імплементація практики підготовки та розгляду альтернативних звітів у робочий процес парламентських комітетів, призведе до розвитку аналітичних інструментів, що дозволяють як впливати на процес формування державної політики, так і робити цей процес прозорим для всіх учасників.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р.Г. Рябошапка, О.С. Хмара, А.В. Кухарук, М.І. Хавронюк, О.В. Калітенко; За заг. ред. А.В. Волошиної. — К., 2015. — 268 с.
2. Аналіз виконання закону щодо відкриття майнових реєстрів (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2016/10/06/analiz-vykonannya-zakonu-shhodo-vidkryttya-majnovykh-reyestriv-shadow-report/>
3. Аналіз виконання закону щодо відкриття майнових реєстрів (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2016/10/06/analiz-vykonannya-zakonu-shhodo-vidkryttya-majnovykh-reyestriv-shadow-report/>
4. Виконання Плану заходів з реалізації Національного плану дій з енергоефективності на період до 2020 року (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2016/10/09/vykonannya-planu-zahodiv-z-realizatsiyi-natsionalnogo-planu-dij-z-energoefektyvnosti-na-period-do-2020-roku-shadow-report/>
5. Економічний комітет рекомендує Раді взяти до відома звіт уряду <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2484402-ekonomichnij-komitet-rekomendue-radi-vzati-do-vidoma-zvit-uradu.html>
6. Кабмін схвалив звіт про виконання програми уряду в 2017 <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmin-odobril-otchet-vypolnenii-programmy-1518601355.html>
7. Права дитини і психічне здоров'я. Дотримання прав дітей у стаціонарних закладах охорони здоров'я та соціального захисту / А. Блага, Н. Алексеєва, Р. Імереллі, К. Казачинська, Б. Мойса, Є. Павлова, С. Шум / Українська Гельсінська спілка з прав людини. — К.: Румес, 2017 — 52 с. Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2018/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ta-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-v-2017-rotsi-shadow-report/>
8. Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2018/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ta-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-v-2017-rotsi-shadow-report/>
9. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015–2017 (Shadow Report) <http://parlament.org.ua/2018/04/19/stvorennya-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-v-ukrayini-2015-2017-shadow-report/>
10. Щорічна доповідь НУО (ЩД НУО) «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2013 рік / за ред. В. Мельничука, Т.Малькової, М. Рудої, Г. Проців, О. Кравченко. — К.: 2015. — 65 с.
11. Alternative Report <http://crcreporting.childrightsconnect.org/convention-on-the-rights-of-the-child-alternative-report/>

12. Communicating Green Own Resources: A New Narrative for the EU Budget. <https://green-budget.eu/communicating-green-own-resources-a-new-narrative-for-the-eu-budget/>
13. NGO alternative report on Ukraine's implementation of the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women (eighth periodic report). https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/UKR/INT_CEDAW_NGO_UKR_26314_E.pdf
14. Russell, Meg., Benton, Meghan. Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees. The Constitution Unit, UCL 2011 <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/tabs/unit-publications/153.pdf>



Михайло Кольцов – експерт Лабораторії
законодавчих ініціатив