Мониторинг политических процессов
Методика и инструментарий для активиста

Кортни Помпи

Лейси Колмус

Национальный демократический институт

МОНИТОРИНГ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

Методика и инструментарий для активиста

Кортни Помпи **Лейси Колмус**

Национальный демократический институт

Национальный демократический институт (НДИ) – это недоходная внепартийная неправительственная организация, существующая ради людей во всем мире желающих жить в демократическом обществе, где признают и обеспечивают соблюдение основных прав человека.

Уже с 1983 года, года основания Института, НДИ вместе с национальными партнерами определили своей задачей работу по поддержке и укреплению демократических институтов и практик путем предоставления помощи политическим партиям, общественным организациям и парламентам стран в их развитии, обеспечивая проведение честных выборов, продвигая идеи более активного гражданского участия, открытости и подотчетности правительств.

НДИ предоставляет уникальную возможность делиться идеями, опытом и экспертными оценками, объединив под своим началом сотрудников Института и волонтеров политиков-практиков из более чем 100 стран мира. Так партнеры получают доступ к наилучшим мировым практикам развития демократии, которые можно затем адаптировать под потребности своих собственных стран. Межнациональный подход НДИ лишь подтверждает тот факт, что, несмотря на то, что на свете и не существует единой идеальной демократической модели, все же все демократические страны объединены определенными общими ключевыми принципами.

В своей работе Институт неуклонно следует принципам Всеобщей декларации прав человека. Кроме этого, также активно поддерживается идея развития институализированных каналов связи между гражданами, политическими институтами и выбранными должностными лицами и идея наращивания их способностей с конечной целью улучшения качества жизни абсолютно всех граждан. Более детальную информацию о НДИ Вы можете найти на сайте www.ndi.org.

Авторское право: © Национальный демократический институт международных отношений (National Democratic Institute for International Affairs, NDI, НДИ), 2010 г. Все права защищены. Частичное воспроизведение и (или) перевод текста этого издания в некоммерческих целях допускается, при условии указания НДИ в качестве источника материала и отправки в Институт экземпляров любых переводов.

NDI | 455 Massachusetts Avenue NW, Washington, DC 20001
Телефон: 202-728-5500
Факс: 202-728-5520
Сайт: www.ndi.org

Данное издание стало возможным благодаря поддержке со стороны Национального фонда поддержки демократии (National Endowment for Democracy, NED). Мнения авторов, высказанные в данной публикации не обязательно совпадают со взглядами НДИ.

Слова благодарности

НДИ хотел бы поблагодарить сотрудников Института, предоставивших бесценную информацию, без них эта книга не увидела бы свет: Кобэль Прайс, старший советник по программам НДИ в вопросах гражданского участия; Лейлани Грин, ассистент проекта программ НДИ в вопросах гражданского участия; Розмари Клаустон ассистент проекта программ НДИ в вопросах гражданского участия; Джесси Шварц, бывший ассистент проекта программ НДИ в вопросах гражданского участия; Пол Роланд, постоянный главный директор НДИ-Индонезия; Брайан Вог, программный менеджер, программы НДИ-Азия; Ян Вудвард, постоянный программный менеджер, НДИ-Грузия; Луис Наварро, постоянный директор, НДИ-Грузия; Джулиан Кибель, постоянный старший программный менеджер, НДИ-Мексика; Кейла Гонзалес, постоянный старший сотрудник по программной деятельности, НДИ-Мексика; Росио Альварес, постоянный программный ассистент, НДИ-Мекстика; Натали Хилл, сотрудник по программам, программы НДИ-Центральная и Восточная Европа; Брайан Джакометти, сотрудник по программам, программы НДИ-Центральная и Восточная Европа; Хетмир Бакиха, постоянное контактное лицо, программы НДИ-Косово; Джилл Салмон, старший сотрудник по программной деятельности, программы НДИ-Центральная и Восточная Африка; Линдсей Воркман, старший программный менеджер, программы НДИ-Ближний Восток и Северная Африка; Нити Шеху, постоянный программный директор, НДИ-Иордания; Мвелу Ндети, старший программный менеджер, программы НДИ-Южная и Восточная Африка; Клодин Паж, Сотрудник по программной деятельности, программы НДИ-Южная и Восточная Африка; Роб Руниан, старший ассистент по вопросам связей с общественностью, программы НДИ-Латинская Америка и Карибский регион; Алекс Керчнер, старший ассистент по программной деятельности, программы НДИ-Латинская Америка и Карибский регион; Зах Пуш, старший сотрудник по программной деятельности, программы НДИ по вопросам политических партий; Ребекка де Мар, программный менеджер, программы НДИ-Латинская Америка и Карибский регион; Натия Джикия, сотрудник по программной деятельности, НДИ-Грузия; Тина Бокучава, сотрудник по программной деятельности, НДИ-Грузия; Нино Вардосанидзе, программный координатор, НДИ-Грузия; Нино Гвинадзе, программный ассистент, НДИ-Грузия; Мака Мешвелиани, бывший сотрудник по программной деятельности, НДИ-Грузия.

Кроме этого, НДИ хотел бы выразить особую благодарность нашим партнерам, которые безотлагательно предоставляли авторам данной публикации всю необходимую информацию на основе тщательного анализа и своих мониторинговых инициатив: Эка Сирадзе, исполнительный директор Международного общества честных выборов и демократии (ISFED); Тамуна Бартая, программный координатор ISFED; Лела Джавакхишвили, программный координатор ISFED; Тамуна Каросанидзе, член совета ISFED и бывший сотрудник по программной деятельности ISFED; Тамуна Жвания, бывший исполнительный директор ISFED; Миша Кечакмадзе, бывший программный менеджер ISFED; Эбигейл Эрнандез Мехия, исполнительный директор Мексиканской конфедерации организаций в поддержку людей с трудностями обучения (Confederación Mexicana de Organizaciones en Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual или CONFE); Хуан Лопез, координатор Мексиканской коалиции защиты прав людей с ограниченными возможностями (Coalición México para los Derechos de las Personas con Discapacidad или COAMEX); Ким Монк-Голдсмит, координационный ассистент, COAMEX; Франциско Сиснерос, почетный председатель, Libre Acceso; Лаура Бермехо, директор, Libre Acceso, и д-р Энрике Гарридо, директор Ассоциации людей с церебральным параличом (Asociación pro Personas con Parálisis Cerebral или APAC).

Данная публикация стала возможна благодаря поддержке, предоставленной Национальным фондом развития демократии (National Endowment for Democracy (NED)).

Содержание

Предисловие
Список сокращений
Глоссарий
Введение
Работа НДИ над инициативами мониторинга политических процессов
Возможности и вызовы
Возможности, которые появляются благодаря мониторингу политических процессов
Результаты мониторинга политических процессов
Возможности мониторинга политических процессов
Политические вызовы и вызовы развития
Мониторинг политических процессов и подход НДИ к партнерству
Рекомендации по мониторингу политических процессов
Рекомендации для исполнительных партнеров программ
Рекомендации для мониторинговых групп
Поддержка мониторинговых групп
Этап подготовки к мониторингу
Этап сбора данных
Конечный продукт и инициативы
Мониторинг бюджетных процессов /бюджетная адвокация / отслеживание госрасходов
Цель
Этап подготовки к мониторингу
Мониторинг бюджетных процессов
Бюджетная адвокация
Отслеживание госрасходов
Бюджетный процесс и отслеживание госрасходов с участием общественности в Индонезии: программа бюджетного мониторинга, отслеживания и адвокации
Условия и контекст программы
Обзор программы
Программная деятельность
Результаты
Рекомендации
Инструменты бюджетного процесса с участием общественности/бюджетного мониторинга/отслеживания госрасходов
Мониторинг законодательных процессов
Цель
Этап подготовки к мониторингу
Этап сбора данных
Конечный продукт и инициативы
Проект парламентского мониторинга в Иордании: Обзор мониторинга законодательных процессов
Условия и контекст программы
Обзор программы
Структура программы
Мониторинг законодательных процессов

Результаты
Рекомендации
Инструменты мониторинга законодательных процессов3
Независимые отчеты3
Цель
Этап подготовки к мониторингу
Этап сбора данных
Конечный продукт и инициативы
Инициатива COAMEX по подготовке независимого отчета в Мексике: рассмотрение конкретного примера
Вступление
Условия и контекст программы
Этапы работы с независимыми отчетами
Анализ
Результаты
Усвоенный опыт
Инструменты независимой отчетности
Мониторинг исполнения правительством своих обязательств1
Цель1
Этап подготовки к мониторингу
Этап сбора данных
Конечный продукт и инициативы
Инструменты мониторинга исполнения правительством своих обязательств
Мониторинг кампаний
Цель
Этап предвыборного мониторинга
Этап мониторинга после выборов
Демократия и управление в Албании: Мониторинг и контроль бюджета, мониторинг кампаний1
Предпосылки программы и контекст
Обзор программы
Мониторинг бюджета и контрольная деятельность
Деятельность, связанная с кампанией
Рекомендации
Инструменты мониторинга кампаний
Мониторинг политического процесса: Глобальный обзор9
Бюджетный мониторинг/совместное формирование бюджета/бюджетная адвокация /отслеживание госрасходов
Законодательный мониторинг
Независимые отчеты
Мониторинг исполнения правительством его решений и обязательств
Мониторинг избирательных кампаний
ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Предисловие

Долгосрочное развитие демократии невозможно без гражданского активизма как своеобразного способа создания культуры отчетности и обеспечения того, что государство работает на благо своих граждан. Именно это вдыхает жизнь и настоящее значение в понятие демократических принципов и институты, созданные для продвижения идей развития плюрализма, ответственности и призванные контролировать правительства. Вот уже более 25 лет Национальный демократический институт (НДИ) работает в сфере укрепления активной роли граждан и местных организаций гражданского общества (ОГО) в жизни демократических обществ.

Организовывая и озвучивая свои предпочтения и идеи, гражданское общество учится искусству быть «настоящими гражданами», выражает большее желание участвовать и может эффективнее вносить свой конструктивный вклад в политические процессы страны. Кроме этого, гражданский активизм способствует институционализации практики политической демократии участия и поддерживает необходимую «атмосферу» для подобного участия. Результат – действенное укрепление демократии.

НДИ верит в то, что настоящий гражданский активизм – подпитываемый реальными нуждами и желаниями общин – это колоссальная преобразовывающая сила, которая может изменить то, как реализуется политика на практике, и качественно поменять к лучшему жизни людей. Во всем мире люди хотят изменить свою жизнь к лучшему, и очень часто они заинтересованы как раз в мирном варианте реализации таких планов, веря, что они действительно смогут что-то поменять. Те, кого волнует данный вопрос и у кого есть возможность «высказаться» в процессе принятия решений, с готовностью будут активно участвовать в деле совместных усилий, направленных на позитивные и устойчивые изменения в жизни общества.

Именно поэтому необходимо понимание общественностью идей гражданского участия, политики и государства. Гражданам нужны знания, необходимые для принятия решений в отношении выбора политического курса и должного использования власти, равно как необходимы и навыки того, как озвучивать свои опасения, как действовать скооперировавшись и как контролировать представителей власти (т. е. избранных представителей, государственных чиновников и назначенных лидеров). В то же время им необходим доступ к информации о деятельности органов власти, как необходима и возможность свободно организовывать свою деятельность без вмешательства правительства. Без активного вовлечения граждан в политическую жизнь страны реальной угрозой может стать злоупотребление государственной властью, используемой исключительно в целях узкого сегмента общества. Гарантировать же то, что правительство работает исключительно на благо общества, можно только при условии проинформированного, организованного, активного и мирного участия граждан в политических процессах.

Команда гражданского участия помогает сотрудникам НДИ разрабатывать, реализовывать и проводить последующую оценку эффективных программ по вовлечению гражданского общества в политические процессы во всем мире. Предоставляя весь спектр мнений и практического опыта со всего мира, команда оказывает поддержку тем коллегам, которые находятся непосредственно на первой линии, в определении действенных программ, маневрировании в обход известным просчетам, вынося новые уроки из каждой ситуации. Очень многое делается в плане предоставления гражданам бо́льших возможностей и вовлечения их на постоянной основе в качественно новое участие в политических процессах с целью обеспечения реакции правительства, контроля над выполнением им его обязательств, а также повсеместной прозрачности процессов. При поддержке НДИ сотням групп гражданского общества удалось проявить себя посредством различных форм гражданской активности, включая такие, как программы по повышению осведомленности населения, организация, адвокаси и мониторинг политический процессов.

Данное руководство разработала команда гражданского участия НДИ, фокусируясь прежде всего на работе Института и партнерских групп в рамках пяти основных видов мониторинга политических процессов, а именно: мониторинг законодательных процессов, мониторинг бюджетного процесса, бюджетная адвокация и отслеживание расходов, независимые отчеты, мониторинг исполнения правительством своих обязательств и мониторинг

кампаний. Руководство основывается на результатах исследования, проведенного в течение одного года и включавшего кабинетный анализ программных материалов НДИ и интервью с отдельными сотрудниками Института и национальными партнерами. Кроме этого, в рамках исследования команды НДИ побывали в Мексике и Грузии, проведя там детальные интервью с местными партнерами и бенефициарами программ Института.

Финансирование команде гражданского участия НДИ на разработку руководства предоставил Национальный фонд развития демократии (National Endowment for Democracy (NED)). Несмотря на то, что данная публикация разрабатывалась специально для сотрудников и партнеров НДИ, она может использоваться в качестве источника информации и руководства для любой организации, реализующей свои собственные программы мониторинга политических процессов или поддерживающей мониторинговые начинания других. Данное руководство предоставляет читателям следующую информацию:

- Разъяснение подхода НДИ к структуре и поддержанию партнерских отношений;
- Открывающиеся возможности и сложности при разработке и реализации мониторинговых инициатив в отношении политических процессов;
- Обзор программ НДИ мониторинга политических процессов;
- Оценка всего инструментария, используемого партнерами института и НДИ для предоставления поддержки в программах мониторинга политических процессов;
- Зарисовки и конкретные примеры программ НДИ мониторинга политических процессов и
- Международный обзор существующих инициатив по мониторингу политических процессов.

Аарон Азелтон
Директор программ гражданского участия
Национального демократического института
Октябрь 2010 г.

Список сокращений

АКБК – Албанская коалиция по борьбе с коррупцией

AFORE – Администрация пенсионных фондов (*Administradoras de Fondos para el Retiro*)

АИИ – Американский исследовательский институт

Аль-Кудс – Центр политических исследований «Аль-Кудс»

АЛЦП – Ассоциация людей с церебральным параличом

АС – Африканский союз

CBO – Организация местных сообществ

КЛДОЖ – Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

ММГО – Мониторинговый механизм гражданского общества

COAMEX – Мексиканская коалиция защиты прав людей с ограниченными возможностями

COMESA – Общий рынок восточно- и южноафриканских государств

CONFE – Мексиканская конфедерация организаций в защиту лиц с умственными недостатками

CPDI-Pakistan – Центр инициатив мира и развития, Пакистан

CRPD – Конвенция ООН о правах инвалидов

CSCQBE – Коалиция гражданского общества за качественное базовое образование

ОГО – Организация гражданского общества

DGA – Демократия и управление в Албании

DISCUSS – Демократическая инициатива посредством постоянного диалога в общинах

DPO – Ассоциация инвалидов

ENAR – Европейская сеть против расизма

FOIA – Закон о свободном доступе к информации

FPPM – Форум общественного участия

GPA – Глобальное политическое соглашение

GYLA – Ассоциация молодых юристов Грузии

ВИЧ/СПИД – Вирус иммунодефицита человека/ Синдром приобретённого иммунодефицита

IBP – Международное бюджетное партнерство

ICCPR – Международный пакт о гражданских и политических правах

ICESCR – Международный пакт о социальных и культурных правах

ICRC – Международный комитет Красного Креста

IMSS – Мексиканский институт социальной безопасности (*Instituto Mexicano del Seguro Social*)

INFONAVIT – Национальный институт работников жилищного фонда

IPA – Межпартийное политическое соглашение

IREX – Американский совет по международным исследованиям и обменам

ISFED – Международное общество честных выборов и демократии

ISSSTE – Институт безопасности и социальных услуг гос. чиновников

IWRAW – Международная группа мониторинга соблюдения прав женщин

IWRAW Asia Pacific – Международная группа мониторинга соблюдения прав женщин Азии и тихоокеанского региона

JPM – Мониторинг работы парламента

Иордании

KDI – Демократический институт Косово

MA – Городское собрание

MDC – Движение в поддержку демократических перемен

MDC-M – Движение в поддержку демократических перемен – Мутамбара

MDC-T – Движение в поддержку демократических перемен - Цвангирай

MEJN – Сеть экономического правосудия Малави

МОВ – Меморандум о взаимопонимании

МР – Член парламента

NCA – Национальная конституционная ассамблея

НДИ – Национальный демократический институт

НПО – Неправительственная организация

OCDM – Гражданская обсерватория защиты прав инвалидов в Мексике (*Observatorio Ciudadano por la Discapacidad en México*)

УКГВ – Управление по координации гуманитарных вопросов

УВКПЧ – Управление Верховного комиссара ООН по правам человека

PDC – Партнеры за демократические изменения (*Partners for Democratic Change*)

PEMEX – Мексиканская государственная нефтегазовая и нефтехимическая компания (*Petréleos Mexicanos*)

SADC – Сообщество развития Юга Африки

SEDENA – Секретариат национальной обороны (*Secretaria de la Defensa Nacional*)

Seguro Popular – Государственная система здравоохранения

SEMAR – Секретариат морского флота Мексики (*Secretaria de Marina Armada de Mexico*)

SEP – Секретариат государственного образования (*Secretaria de Educacion Publica*)

SSA – Секретариат здравоохранения (*Secretaria de Salud*)

STERP – Краткосрочная программа экономического восстановления

NF – Трехсторонний переговорный форум

ООН – Организация Объединенных Наций

USAID – Агентство США по международному развитию

ZANU-PF – Африканский национальный союз Зимбабве – Патриотический фронт

ZBC – Холдинги телерадиовещания Зимбабве

ZEC – Центральная избирательная комиссия Зимбабве

ZRP – Республиканская полиция Зимбабве

Глоссарий

Подотчетность – ситуация, при которой те, кто находится при власти, создают и реализуют правила и законы, при этом отвечая перед теми, кто следует этим правилам и законам.

Адвокаси/ пропаганда – ряд организационно-стратегических политических действий, нацеленных на оказание влияния на тех, кто принимает решения, в целях повлиять на эти решения.

Пекинская платформа действий – программа по созданию условий для полноправного участия женщин в жизни общества, особенно по устранению преград для участия женщин в государственных процессах. Программа стала результатом IV Международной конференции по вопросам женщин, прошедшей в Пекине в 1995 г.

Бюджетный цикл – четырехэтапный процесс, состоящий из формулирования бюджета, его утверждения, реализации и контроля.

Мониторинг бюджета – наблюдение за государственным бюджетным процессом и соответствующей документацией, а также их анализ гражданами и общественными группами с целью их понимания, повышения осведомленности в них и возможности повлиять на то, как формируется и на что тратится государственный бюджет.

Постановления, уставные нормы – правила, принятые организацией, в соответствии с которыми происходит управление делами этой организации.

Мониторинг кампаний – мониторинг и координация сбора информации гражданами или организациями гражданского общества с целью проанализировать и предать гласности информацию о платформах политических партий, исполнении кандидатами предвыборных обещаний и их соответствии подписанным в ходе предвыборных кампаний обязательствам. Данный вид мониторинга можно разделить на две подкатегории: мониторинг до выборов и мониторинг после.

Наращивание потенциала – поддержка, помогающая частным лицам или организациям развить навыки или повысить уровень профессионализма для улучшения общей эффективности их работы.

Общественная оценка предоставления госуслуг – метод оценки, при котором члены общины оценивают и критикуют качество и наличие как таковое услуг, предоставляемых государством.

Организации гражданского общества (ОГО) – всевозможные виды организаций, не зависящие от государственных структур и рынка. Данные организации включают неправительственные организации, гражданские организации, профсоюзы, группы коренных народов, благотворительные, религиозные организации, профессиональные ассоциации и фонды. В целях соответствия терминологии программ НДИ медиа и политические партии не рассматриваются, как ОГО.

Комитет защиты прав ребенка – комитет ООН, который осуществляет мониторинг реализации конвенций и протоколов ООН по защите прав ребенка.

Общинная платформа – ряд приоритетов политики, разработанных членами общины и обычно представляемых кандидатам и политическим партиям во время предвыборных кампаний.

Субгрант на развитие – финансовая помощь, выделенная в целях повышения потенциала и эффективности местных групп в их усилиях достигнуть поставленных ими же целей и задач.

Отслеживание затрат – мониторинг государственных отчислений, трат и реализации проектов, спонсируемых государством. Мониторинг осуществляется гражданами или общественными организациями в целях проверки, тратятся ли выделенные средства, как это было изначально запланировано, и эффективно ли они используются.

Международная молодежная коалиция по ВИЧ/СПИДу – инициатива, нацеленная на усовершенствование политики в сфере ВИЧ/СПИД, а также программ, разработанных специально для молодежи посредством вовлечения квалифицированных молодых лидеров в процесс принятия тех решений, которые напрямую влияют на их жизнь.

Мониторинг законодательных процессов – процесс, при котором организации гражданского общества наблюдают, оценивают и комментируют работу законодательной власти и ее эффективность, часто концентрируясь именно на эффективности

законодательного процесса в плане его соответствия нуждам граждан.

Законодательная оценочная карта – инструмент, используемый ОГО для предоставления информации о деятельности того или иного законодателя, который публикуется в целях информирования граждан и других организаций гражданского общества. Присутствие законодателя, а также участие на встречах со своими избирателями – лишь два аспекта, которые могут быть включены в информацию оценочной карты.

Мониторинг исполнения правительством своих обязательств – инициативы, в рамках которых общественные организации осуществляют мониторинг того, насколько хорошо органы власти реализуют на практике правительственные решения, такие как реализация политики по борьбе с бытовым насилием, соглашения о делегировании полномочий, законов о реформах избирательной системы, а также мандатов в отношении конституционных реформ.

Панафриканский парламент – законодательный орган Африканского Союза, на данный момент выполняющий функции надзора и совещательно-консультативного совета, однако в будущем планируется наделение данного парламента полноценными законодательными полномочиями, и решения его будут обязательными к исполнению.

Совместное формирование бюджета – демократический процесс рассмотрения и принятия решений, посредством которого правительства выделяют часть бюджета, обычно на уровне города, для гражданского общества на непосредственное использование на приоритетные задачи общин.

Кампания предвыборных обещаний – программа, в рамках которой ОГО просят кандидатов и политические партии, в случае их победы на выборах, обязаться следовать ряду объявленных ими принципов или реализовать обещанное.

Политическое картографирование – техника представления и анализа раскладки политических сил и/или позиций политических игроков в рамках поля определенно выделенной политики.

Мониторинг политического процесса – инициативы широкого спектра граждан или ОГО, нацеленные на мониторинг работы государственных чиновников, посредством мониторинга и предоставления отчетов об их деятельности. Пять видов такого мониторинга включают следующее: (1) мониторинг бюджетного процесса, бюджетная адвокация и отслеживание расходов; (2) мониторинг законодательных процессов; (3) независимые отчеты; (4) мониторинг исполнения правительством своих обязательств и (5) мониторинг кампаний.

Независимые отчеты – один из способов мониторинга и повышения осведомленности о выполнении правительством обязательств в рамках подписанных соглашений, конвенций и деклараций, посредством анализа ситуации и подготовки «независимых отчетов» альтернативных или дополнительных к «официальному» отчету национального правительства для Организации Объединенных Наций. ОГО готовит независимый отчет, в котором предоставляется анализ того, как правительство следует требованиям или выполняет требования соглашения, конвенции или декларации, стороной которых оно является, и предоставляет данный отчет ООН с целью дополнить обзор информацией, которой возможно нет в версии, предоставленной правительством.

Социальная ответственность – процесс, посредством которого граждане могут потребовать ответа от правительства; это способ гарантирования должного управления и ответственного отношения к работе по выработке политики.

«Гражданское пространство» (от англ. *space* - пространство) – существующие для граждан возможности и пути организации, выражения своих предпочтений, действий, как индивидуально, так и коллективно, а также задействования правительства.

Критерии «солнечного бюджета» (Sunshine budget criteria) – параметры для анализа прозрачности бюджетного процесса и действительного отображения общественного мнения в проектах и финальных версиях государственного бюджета. Данные критерии используются в качестве руководящих показателей для всех местных инициатив по мониторингу бюджетных процессов.

Общее собрание – общий сбор граждан (объединённых географически или по интересам) и представителей властей с целью обсуждения проблем и предоставления своеобразной платформы для граждан, чтобы они могли поделиться всеми своими взглядами.

Прозрачность – наличие у общественности информации и четкого понимания правил, процедур и принятых правительством решений. Открытый доступ к правительственной информации – ключевой компонент прозрачности.

Декларация о приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом – Специальное заседание Ассамблеи ООН, прошедшее в июне 2001 г., ставшее одной из основных вех в борьбе со СПИДом. На данной Ассамблее СПИД был признан эпидемией, вызвавшей немыслимые страдания и колоссальное количество жертв во всем мире.

Голос – возможность каждого гражданина выражать свои предпочтения, вырабатывать интересы, действовать самостоятельно и коллективно, а также влиять на представителей власти и тех, кто принимает важные решения.

Путеводитель для избирателя – информационный ресурс, предоставляющий биографическую и политическую информацию, а также информацию о политическом курсе и/или платформе кандидатов или партий, принимающих участие в избирательном процессе.

«Страж» (Watchdog) – организация, контролирующая и выявляющая факты растрат, краж или нежелательных практик со стороны правительства.

Введение

Большая часть работы НДИ сконцентрирована на предоставлении помощи демократическим государствам в выполнении их главной задачи – повышения качества жизни свих граждан. Реальное значение демократии для общества в определенной мере напрямую зависит от того, как на практике работают институты власти и решают ли они вопросы, влияющие на улучшение условий повседневной жизни своих граждан в таких сферах, как трудоустройство, здравоохранение, образование, общественная безопасность, социальные услуги, права человека и инфраструктура. Укрепление демократии таким образом, чтобы достигались результаты действительно ощутимые людьми в их повседневной жизни – это и есть первостепенная задача для НДИ. Подход Института «Помоги Демократии давать реальные результаты!» часто подразумевают партнерскую работу также и с политически маргинализованными и социально-обособленными группами, помогая повысить их влияние и осведомлённость общественности об их приоритетах. Сюда входит и работа по укреплению и налаживанию значительного и устойчивого взаимодействия между гражданами и представителями власти.

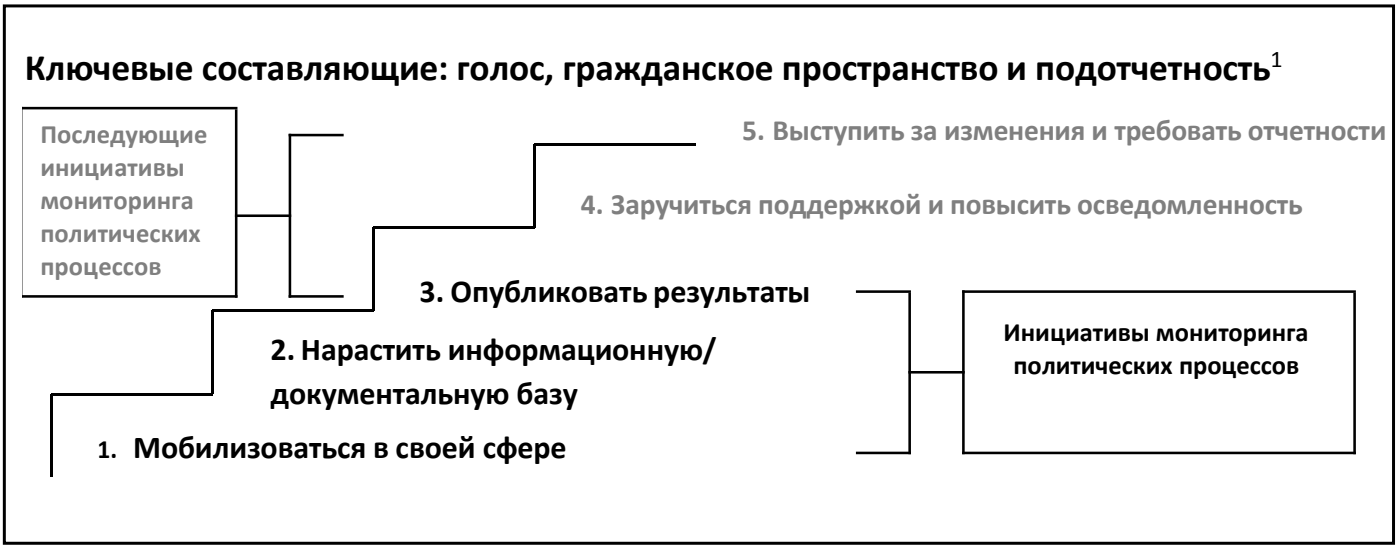
Помогая демократическим правительствам стать более результативными, НДИ исходит из осознания того, что участие граждан в процессах настолько же важно, как и создание и институционализация демократических структур и процессов, т. к. это и есть конечный результат демократии. Программы института в сфере гражданского участия всегда были нацелены, прежде всего, на продвижение идеи «информированного и активного гражданского участия», т. к. участие само по себе повсеместно воспринимается как подлинный элемент сильной и жизнеспособной демократии. Так, хорошо скоординированное стратегическое участие граждан может мирным путем приводить к политическим изменениям, то есть превращая на практике гражданское участие в полезный инструмент укрепления и поддержания демократии. Такой подход укрепления действенной демократии, в основе которого стоит активный гражданин, в своей основе зиждется на идее жизненно важной возможности граждан организовываться и действовать сообща.

В соответствии с данным подходом программы НДИ гражданского участия нацелены на решение проблем недостаточного предоставления голоса гражданам, их ограниченного «гражданского пространства» и отсутствия должной подотчётности со стороны государства. Говоря про голоса граждан, мы подразумеваем их возможность выражать свою точку зрения, действовать самостоятельно и коллективно, а также влиять на представителей власти и тех, кто принимает важные решения. Под ограничением «гражданского пространства» понимаются существующие для граждан возможности и пути организации, выражения своих предпочтений, действия, как индивидуально, так и коллективно, а также задействования правительства. Подотчетность здесь означает ситуацию, при которой те, кто находится у власти, создают и реализуют правила и законы, при этом отвечая перед теми, кто следует этим правилам и законам. Данная система «Голос + Гражданское пространство + Подотчетности» отображает всю суть взаимосвязей между различными измерениями демократической практики, а также идеи, заключающейся в том, что участие может качественно развивать демократию во всех этих трех измерениях.

Система НДИ «Голос + Гражданское пространство + Подотчетность» перекликается с тем, что Всемирный банк называет социальной ответственностью. Так, по мнению Всемирного банка, социальная ответственность – это подход к построению ответственности, основывающийся на вовлечении в процесс граждан не только в формате голосования. Это широкий спектр формальных и неформальных форм и механизмов, которые граждане, общины, организации гражданского общества (ОГО) и независимые СМИ могут использовать для обеспечения подотчетности чиновников и госслужащих, отвечающих за свои действия. Данные механизмы можно описать как такие, которые работают по всей вертикали власти, привлекают к участию всех участников процесса, а также фокусируются на текущих потребностях, что не может не помочь обычным людям – особенно тем, кого традиционно оставляют на обочине политического процесса – влиять на изменения при разработке и реализации политики государства, а также на бюджетные процессы. В результате можно получить более качественные услуги, сокращение уровня коррупции во власти, а также государственную политику и программы, актуальнее и эффективнее отображающие текущие потребности общества.

Система НДИ детально рассматривает, что из себя представляет гражданская позиция. Это по сути ряд политических ролей и зон ответственности, а также понимание того, что организовываясь и действуя граждане могут добиться изменений в плане того, как реализуется политика на практике. Программы НДИ включая те, которые фокусируются на гражданском образовании, работе с избирателями, вопросах активного участия на выборах, организации и адвокаси, а также мониторинге политических процессов, становятся все более и более сконцентрированными именно на гражданском участии как ключевом элементе положительных изменений в политических процессах. От программ по организации общин, которые помогают переформатировать отношения в политике, до программ законодательного мониторинга, которые помогают общественности контролировать чиновников в отношении реализуемой политики и эффективности их работы – НДИ во всем видит трансформационный потенциал, который несет с собой гражданская активная позиция. Институт также обнаружил связь между тем, что чем лучше слышен голос общественности и чем сильнее ее влияние на действия правительства, тем большего общественность требует от него и тем рьянее защищает постулаты демократии.

Мониторинг политических процессов – это инициативы, задаваемые широким спектром граждан или ОГО, которые хотят путем мониторинга и обязательной отчетности держать чиновников и правительство ответственными за свои действия. МПП может стать действенным способом запуска эффективной демократии благодаря совместной работе правительства и граждан. Отталкиваясь от работы по мониторингу, группы могут обнародовать его результаты, чтобы широкая публика узнала об определенных проблемах, они также могут заручиться поддержкой какой-либо из заинтересованных сторон. Заполучив и запустив базу поддержки, группы могут активно выступать за изменения и требовать более высокого уровня отчетности.



Работа НДИ над инициативами мониторинга политических процессов

В конце 90-х НДИ начала помогать местным общественным организациям-партнерам проводить мониторинг политических процессов. В результате инициатив местные группы смогли собрать и проанализировать информацию, разработать и распространить отчеты, а также использовать результаты мониторинга для того чтобы повысить осведомленность населения и призвать правительство эффективнее реагировать на существующие потребности. Чтобы дополнительно поддержать процесс мониторинга, Институт предоставил местным партнерам также помощь в организационном развитии. Так, обычно подобная помощь заключалась в разработке методологии и инструментария мониторинга, подходящего к реалиям и контексту рассматриваемой местности.

НДИ поддерживает мониторинг по пяти основным направлениям мониторинга политических процессов, а именно: мониторинг законодательных процессов, мониторинг бюджетного процесса, бюджетная адвокация и отслеживание расходов, независимые отчеты, мониторинг исполнения правительством своих обязательств и мониторинг кампаний. Каждый из данных видов мониторинга соответствует определенной сфере деятельности, где местные общественные группы могут вовлекаться в политический процесс, например:

- Группы, осуществляющие мониторинг законодательных процессов напрямую работают, будучи наблюдателями на сессиях и заседаниях комитетов, интервьюируют законодателей и используют опросы общественного мнения для фиксации точки
- зрения общества. Данный вид мониторинга рассчитан на укрепление ответственности и отчетности путем открытой оценки эффективности работы законодательной власти и определения общей актуальности и действенности законодательства с точки зрения его соответствия реальным потребностям общества.
- Когда группа работает для того, чтобы заставить правительство отвечать за распределение бюджета и за то, как его тратят, обычно такие группы начинают с мониторинга заседаний комитетов и анализа бюджетной документации. Результаты данной работы могут использоваться для определения, какие именно темы требуют более детального анализа, для информирования в рамках кампаний по бюджетной адвокации с целью добиться изменений в бюджете или бюджетном процессе, для отслеживания государственных расходов и гарантии того, что выделенные деньги используются эффективно и адресно.

1 Адаптировано из: Малена, Кармен, Райнер Фостер и Джанмеджай Сингх. Всемирный банк. Отдел социального развития. *Социальная ответственность. Введение в концепцию и зарождающаяся практика.* Вашингтон, США. Декабрь 2004 г. Стр. 9. (Malena, Carmen, Reiner Forster and Janmejay Singh. The World Bank. Social Development Department. *Social Ac- countability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice.* Washington, DC. December 2004. p. 9.) http://siteresources.worldbank. org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524122/310420PAPER0S o1ity0SDP0Civic0no1076.pdf.

Группами, обычно из маргинализированных представителей населения, могут готовиться независимые отчеты с целью мониторинга и повышения осведомленности населения о реальном исполнении правительством обязательств в рамках подписанных международных соглашений, конвенций или деклараций. Данные группы изучают вопрос, а затем готовят отчеты, в которых выделяют и анализируют сильные и слабые стороны государственной политики, программ и услуг, относящихся к соответствующему международному соглашению. Далее отчеты подаются в международные организации в дополнение к «официальным» отчетам, которые подает правительство по реализации им подписанного соглашения, конвенции или декларации.

- После официального принятия какого-либо решения государством в отношении, например, запуска политики по борьбе с насилием в семье, подписания соглашения о делегировании определенных полномочий, продвижении избирательных реформ или запуска процесса конституционной реформы, гражданское общество путем мониторинга реализации данных решений на практике может в определенной мере контролировать правительство. Зачастую это делает коалиция ОГО, поддерживая реализуемые инициативы по продвижению определенной политики или информационных кампаний и осуществляя мониторинг исполнения правительством своих обязательств путем сбора информации (интервью и анализ ситуации). Результаты чаще всего формируют в отчете, которые затем коалиция распространяет среди населения.

- Используя преимущества политического процесса, запущенного благодаря выборам, гражданское общество может осуществлять мониторинг реализации предвыборных обещаний/кампаний, собирая, анализируя и публикуя информацию о политических платформах, исполнении кандидатами предвыборных обещаний или реализации подписанных обязательств в рамках предвыборных кампаний. Подобный мониторинг дает возможность гражданам определиться со своими ожиданиями в отношении политиков или политической партии, давая возможность контролировать то, чтобы представители власти отвечали за свои действия как до, так и после выборов.

Мониторинг политических процессов во всех своих возможных формах все чаще используется сегодня во всем мире. Данная форма гражданского активизма служит важной цели укрепления демократии путем внедрения культуры участия, мониторинга и подотчетности правительства. Вместе с организационными усилиями по решению конкретных проблем и адвокационных кампаний мониторинг политических процессов может быть еще более эффективным инструментом внедрения подотчетности. В некоторых случаях группы могут использовать больше одного вида мониторинговых инициатив. Так, например, организация, занимающаяся вопросами гендерного равенства, может предлагать свой вклад и мониторить процесс разработки законодательства, отслеживать законодательные и бюджетные процессы, а также то, как политика реализуется на практике. А кроме того группа может напрямую влиять на принимаемые решения.

Поддерживая группы при разработке и реализации инициатив мониторинга политических процессов, НДИ стремится налаживать новые партнерские связи. Все делается для того, чтобы дать местным партнерам возможность развиваться профессионально в плане разработки и реализации эффективных и последовательных мониторинговых инициатив. Так форма поддержки Института может быть очень разнообразной, но основывается она, прежде всего, на понимании того, что партнеры выигрывают больше всего от последовательной и постоянной поддержки, соответствующей их постоянно изменяющимся потребностям, компетенции и интересам. И хотя НДИ может предоставлять финансовую поддержку (обычно в форме субгрантов), все-таки первоочередным является предоставление технической помощи.

Помогая партнерам вырабатывать навыки необходимых для определённых форм мониторинга политических процессов, Институт пытается предоставлять детальные и практические рекомендации, в том числе в таких формах как консультации, структурированные инструкции, обмен лучшими практиками и практические регулярные тренинги. Используя подобную прикладную методологию в контексте

программ мониторинга политических процессов, ИНД прежде всего фокусируется на разработке планов и стратегий мониторинга, протоколах по сбору данных и их анализу, коммуникации и тактиках информирования, а также налаживании отношений с представителями власти, влиятельными людьми и СМИ.

Возможности и вызовы

Возможности, которые появляются благодаря мониторингу политических процессов

Мониторинг политических процессов должен всегда рассматриваться как средство для достижения цели, а не как самоцель. Результаты и рекомендации, выработанные в результате мониторинга, практически всегда открывают новые возможности действуя изменить что-либо в лучшую сторону. Публикуя результаты своих мониторинговых проектов в СМИ, группы могут помочь обществу больше узнать о политике, законах и проектах, финансируемых государством, заставив, возможно, людей таким образом самоорганизовываться или просто создавая более осведомленный электорат. Мониторинг может развиться из кампаний по продвижению какой-либо политики, а сбор информации может также использоваться в поддержку новых или текущих кампаний. Кроме этого, инициативы мониторинга политических процессов могут также предоставить ОГО новые возможности построить конструктивные отношения как с представителями власти, так и с гражданами. По завершению мониторинговой инициативы данные отношения можно развивать, реализуя практику проведения личных встреч и общественных обсуждений. И естественно, один вид мониторинга политических процессов может незаметно привести к другому.

Результаты мониторинга политических процессов

Нижеприведенная таблица помогает понять, каких результатов можно добиться, поддерживая различные инициативы мониторинга политических процессов. В таблице результаты представлены в трех измерениях, а именно: голос, гражданское пространство и подотчетность. Результаты в колонке «Голос» относятся к возможности граждан объединять и озвучивать свои интересы для получения реакции со стороны правительства. Результаты колонки «Гражданское пространство» отображают способы и возможности, существующие для граждан для самоорганизации и действий. Результаты колонки «Подотчетность» показывают то, как правительство реагирует на запросы граждан и дает понятие о влиянии граждан на представителей органов власти.

ЖЕЛАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ			
	Голос	*Гражданское пространство*	*Подотчетность*
Мониторинг законодательных процессов	У граждан есть доступ к достоверной информации о функционировании законодательных процессов на национальном и местном уровнях У граждан есть доступ к достоверно информации о законодателях на национальном и местном уровнях	Прямое и конструктивное взаимодействие между гражданами и законодателями на местном и национальном уровнях Прямое и конструктивное взаимодействие между гражданами и политическими партиями на местном и национальном уровнях	Большая подотчетность правительства и политических партий перед гражданами Большая эффективность законодательной власти и работы отдельных законодателей на национальном и местном уровнях
Мониторинг бюджетного процесса/ бюджетная адвокация и отслеживание расходов	Больше возможности для граждан в отношении контроля действий правительства Гражданское общество, более активно вовлеченное в политические процессы, особенно на местном уровне	Более прозрачные процессы формирования местного бюджета и управления расходами Более эффективная коммуникация между гражданским обществом, правительством и населением	Снижение уровня коррупции Более качественное предоставление услуг и реализация проектов государственной инфраструктуры
Независимые отчеты	Наличие у Организации Объединенных Наций (ООН), правительства страны и партнера более точной и детальной информации о выполнении правительством обязательств по международным соглашениям, конвенциям и договорам	Более активное сотрудничество между правительством, ОГО и политическими партиями в вопросах разработки и реализации политики	Более высокий уровень отчетности и реагирования политических партий и правительства Недочеты и проблемы в разработке и реализации государственной политики определены и решены

Мониторинг исполнения правительством своих обязательств	Большая осведомленность населения о том, в какой мере политика или законы реализуются на практике Большая осведомленность населения о том, в какой мере представители власти следуют государственному соглашению Больше возможностей влиять на правительство на основе результатов мониторинга Большее понимание того, как выполнение правительством своих решений на практике может влиять на верховенство демократии	Более конструктивное сотрудничество между правительством и ОГО в вопросах реализации решений правительства	Более высокий уровень следования договоренностям Более эффективная реализация на практике и насаждение государственной политики и законов
Мониторинг кампаний	Более осведомленный электорат о биографии и истории кандидатов, политических платформах, кампаниях и результатах голосования. Ведение открытого учета предвыборных обещаний	Граждане и избранные представители (представители власти) развивают конструктивные отношения.	Приоритеты граждан принимаются во внимание в течение всего периода предвыборных кампаний Обеспечение после выборов отчетности избранных политиков в отношении выполнения их предвыборных обещаний Приоритеты политики как кандидатов, так и избранных представителей более точно отображают интересы граждан

Возможности мониторинга политических процессов

Мониторинг деятельности правительства может стать действенным инструментом привлечения правительства к ответственности. Хотя это не всегда самый закономерный метод задействования правительства, все же НДИ обнаружил, что определенные условия создают особенно благоприятные возможности для подобного рода программ как способа активизации гражданского общества и эффективного запуска демократии.

- *Когда принимаются законы или политика, направленные на предоставление гражданам доступа к информации и политическим процессам*
  Законы об открытом обсуждении всех государственных вопросов требует обеспечения открытого доступа гражданам как к процессам принятия государственных решений, так и к самим решениям. В закон о публичных слушаниях прописано обязательное условие заблаговременного уведомления граждан о гражданских слушаниях, о том, что повестка дня таких заседаний должна быть заранее предоставлена для общего доступа, а после протокол заседаний опубликован на открытом ресурсе. Закон о свободном доступе к информации (США) дает право гражданам запрашивать доступ ко всем записям, отображающим в деталях процессы принятия решений и политики. Подобные законы открывают политические возможности для граждан и ОГО необходимые для эффективного мониторинга политических процессов. А принятие подобных законов создает особо положительные условия для мониторинга законодательных и бюджетных процессов.

- *В переходный политический период*

  Переходные политические периоды предоставляют возможности для ОГО стать частью процесса формирования новых организационно-правовых форм и реструктуризации правительственных структур и систем. Часто при переходе к более демократической структуре правительство склонно более активно задействовать гражданское общество в работу плановых комиссий или рабочих групп, предоставляя таким образом гражданскому обществу бо́льшие возможности мониторинга процессов разработки и реализации государственной политики.

- *Когда правительство берет на себя обязательства по международным соглашениям*
  Подписывая международные соглашения, правительство делает открытое заявление о том, что будет добиваться определенных поставленных задач. Подписание подобных соглашений обязывает правительства отчитываться перед многосторонними институтами (международными организациями) за выполнение условий, прописанных в соглашении. Это предоставляет дополнительные возможности для ОГО в разработке независимых отчетов.

- *Когда правительство пытается стать членом межправительственной организации (напр. Европейского Союза, Африканского Союза или Организации Объединенных Наций)*
  Чтобы получить членство в межправительственной организации, такой как Европейский Союз, правительства должны отвечать ряду критериев, часто включающих защиту политических свобод и более широкие возможности гражданского участия. Это предоставляет организации гражданского общества бо́льшие политические возможности активного участия во всех пяти видах мониторинга политических процессов.

- *Когда международные доноры требуют прозрачности правительства при использовании донорских средств*

  Предоставляя финансирования правительству, международные доноры часто требуют, чтобы представители органов власти принимающей страны отчитывались о том, как тратятся данные фонды. Это также предоставляет возможность ОГО осуществлять мониторинг бюджетных процессов, а также отслеживать реализацию бюджета, даже если их правительства и не приняли законов об открытом обсуждении всех государственных вопросов или положений о свободе доступа к информации.

Когда кампания ОГО привела к успешному принятию закона или политического курса
Когда кампания организации гражданского общества приводит к успешному принятию закона или курса политики, данная организация затем получает уникальный шанс осуществлять мониторинг его реализации на практике. Во время проведения кампании ОГО возможно стала экспертом в данной сфере, как выработав и наладив определенные отношения с теми, кто

принимает решения, так и мобилизовав население. Все эти ресурсы могут быть задействованы в мониторинге реализации политики, бюджетном мониторинге или отслеживании расходов.

Когда проводятся выборы

Так как выборы – это механизм привлечения правительства к ответственности и, как большинство считает, самое явное проявление демократии, именно они предоставляют возможности для граждан стать частью политических процессов, выходящих за грани выборов. Так, гражданское общество может вести учет политических платформ кандидатов и их видения по вопросам особо важным для гражданского общества в период перед выборами, а затем отслеживать со временем изменения или использовать аккумулированную в предвыборный период информацию, чтобы привлекать к ответственности новоизбранных представителей власти.

Политические вызовы и вызовы развития

Учитывая все те возможности, которые дают инициативы мониторинга политических процессов, НДИ и его партнеры все же не должны забывать и про политические вызовы и вызовы развития, сопряженные с подобным видом программ. Принимая решение начать или поддержать мониторинговую инициативу, необходимо прежде всего проанализировать политическую среду. Затем необходимо переключить внимание на мониторинговую группу. Какие у нее уже есть возможности, и что необходимо развить в будущем, чтобы эффективно разработать и реализовать инициативы мониторинга политических процессов? Какова динамика отношений между мониторинговой группой и правительством? Какое место группа занимает в местном гражданском обществе и на международной арене? Как граждане воспринимают данную организацию? Не забывая про все эти моменты, прежде чем двигаться вперед, также важно определить и учесть уровень риска, сопряженного с осуществлением мониторинговых инициатив.

Открытость политического пространства в стране является ключевым фактором в определении, насколько успешным будет мониторинг. Для реализации инициатив мониторинга политических процессов группам необходим определенный объем доступа к информации. Мониторинг – это непростая задача, и часто оказывается неосуществим, если группы не имеют возможности получить доступ к документам или присутствовать на встречах или заседаниях комитетов по вопросам формирования законодательства или бюджета. Если существуют ограничения свободы СМИ, а население боится принимать участие в опросах общественного мнения или давать интервью, тогда даже сбор информации, которая напрямую не касается правительства, может быть довольно проблематичным. Ограничение политических возможностей также ограничивает возможности групп в проведении информационных кампаний о том, что было выявлено в результате мониторинга, а также в дальнейшем использовании данных наработок для достижения конкретных изменений. В условиях ограниченного политического климата публикация документов, критически важных для правительства, может быть даже опасной.

Иногда бывает, что само правительство проявляет политическую волю к б*о*льшему привлечению гражданского общества в процесс принятия решений, однако для этого могут существовать институциональные ограничения. Правительство может не иметь возможности удовлетворить потребности групп, осуществляющих мониторинг политических процессов. Так, например, представители власти могут не знать о законах об открытом доступе к информации, или органы власти могут еще не иметь рабочей системы предоставления информации гражданам. Следовательно, перед началом каких-либо мониторинговых инициатив необходимо детально проверить состояние и возможности правительственных органов, иначе может случиться неприятная ситуация, когда мониторинговые группы просто не смогут получить полноценных доступ к необходимой им информации. Кроме этого, группам необходимо учитывать возможности органов власти в плане принятия и использования результатов мониторинга и рекомендаций. Институциональные проблемы, такие как организационные проблемы или вопросы политики партий, могут ограничить возможности представителей власти в реализации рекомендаций ОГО. В таких случаях непонимание и озлобленность возможна с обеих сторон, а работа по мониторингу политических процессов становится просто неэффективной. Следовательно, для групп, разрабатывающих стратегии и определяющих,

какие методы мониторинга будут наиболее эффективны в достижении поставленных целей, очень важно не забывать про вышеуказанные потенциальные институциональные ограничения.

Еще одним немаловажным фактором, про который следует помнить, группам, решившим поддержать или реализовать инициативу по мониторингу политических процессов, является динамика взаимоотношений между самими заинтересованными сторонами инициативы. Могут возникнуть проблемы в случае, если мониторинговая группа не заслужит доверия со стороны правительственных чиновников или если граждане не считают, что группа представляет их интересы. Если другие местные ОГО или если международные НПО не рассматривают группу как законную или достойную доверия, они скорее всего также не поддержат их мониторинговую деятельность, а результаты мониторинга не возымеют должного эффекта. Мониторинговым группам следует также разбираться в динамике политического пространства, с которым они работают, налаживать отношения в позитивном ключе со всеми заинтересованными сторонами, чтобы заручиться их поддержкой мониторинговой инициативы.

Группа, заинтересованная в мониторинге, должна уже обладать потенциалом развития определенного уровня политического влияния. Это влияние может основываться на связях группы с государственными деятелями, ее возможностях мобилизовать большое количество людей на уровне низов или даже на репутации влиятельной и уважаемой организации. Большую роль играет и способность организации использовать свой коллективный потенциал для упрощения получения доступа к информации, как официальными, так и неофициальными путями. Так ее наработки будут восприниматься серьезнее, и она сможет выдержать натиск и несогласие властей.

До начала мониторинговых инициатив также просто необходимо хорошо понимать и принять все риски, сопряженные с данной деятельностью. Даже в своей самой не конфронтационной форме мониторинг политических процессов требует от ОГО и граждан критической оценки деятельности правительства. И, возможно, самым опасным в осуществлении подобных инициатив является обеспечения не только адекватной свободы в политическом пространстве для реализации инициатив, но и безопасности. В определенных ситуациях и условиях группы должны набрать достаточно «политического веса», для возможности выстоять под натиском негативных последствий мониторинговой деятельности, таких как сокращение государственного финансирования их программ, угроз, запугиваний, черного пиара, или предотвратить их. Вовлечение чиновников в процесс с самого начала и представление мониторинговых результатов, в которых отображаются как успехи, так и недоработки правительственных органов, – это два возможных способа снизить указанные выше риски.

Мониторинг политических процессов и подход НДИ к партнерству

На протяжении более чем двадцати лет Институт реализовывал различные программы по активизации, предоставлению возможностей и развитию культуры сильного гражданского общества, помогая достигнуть адекватного баланса влияния между гражданами и правительством. Подход НДИ в усилении гражданского участия в основном заключался в сотрудничестве с местными ОГО с целью предоставления им поддержки в организационном развитии необходимом для организации политических инициатив, таких как мониторинг политических процессов.

Большей частью успех программ гражданского участия НДИ зависит от того, насколько хорошо структурированы партнерские отношения и сколько им уделяется внимания. Поддерживая местные группы гражданского общества, Институт пытается наладить «близкие» партнерские отношения с целью развития. Это означает, что НДИ четко очерчивает роли, обязанности и ожидания партнеров; реагирует на потребности и проблемы, беспокоящие партнеров; использует целый набор подходов, концентрирующихся прежде всего на помощи партнерам в эффективном использовании их собственного опыта и опыта партнеров из других стран; предоставлении партнерам возможности самим принимать решения и продвижении сотрудничества партнеров с другими институтами гражданского общества. Все вышеуказанное отображает предпочитаемую НДИ динамику партнерских отношений, обеспечивая, чтобы помощь Института была желанной, адекватной и применимой.

Программы мониторинга политических процессов оказываются более эффективными при условии, если самой структуре партнерских отношений уделяется должное внимание. И Институт, и партнерские организации должны четко понимать цель данного партнерства, а также роль каждой из организаций, ее обязанности и взаимные ожидания.

Чтобы это сработало, подход НДИ к партнерским отношениям должен стать неотъемлемой частью каждой из программ мониторинга политических процессов.

Институт часто применяет механизм структурного формирования партнерских отношений, а именно меморандум о взаимопонимании (МВ), так как такая форма обеспечивает как ясность в отношениях, так и положения о взаимной подотчетности. Меморандумы разрабатываются в начале формирования партнерских отношений, чтобы внести четкость и расписать роли, ответственность сторон и ожидания НДИ и его партнера(ов). Меморандум о взаимопонимании для программы мониторинга политических процессов должен включать в себя описание следующего:

- Желание партнерской группы заниматься мониторингом политических процессов и вопросами организационного развития (напр. планирование, коммуникации, исследования и управление);
- Желание партнерской группы получать помощь извне в целях организационного развития и реализации инициатив мониторинга политических процессов и
- Объем и вид помощи, предоставляемой Институтом группе в обозначенный период.

Так как затем фокус смещается на поддержание хороших рабочих отношений, меморандум о взаимопонимании становится своеобразной дорожной картой в целях поддержки, инструментом отчетности и управления конфликтами, а также способом оценки эффективности проделываемой работы.

Что следует делать для развития партнерских отношений

- *Видоизменять суть предоставляемой помощи чтобы отвечать потребностям партнеров по ходу развития отношений*. Если группа не прогрессирует постепенно, следует пересмотреть, соответствующая ли предоставляется поддержка и действительно ли организация привержена идеям устойчивого развития.
- *По ходу развития партнерских отношений не переставайте быть прозрачными и последовательными как сторона, предоставляющая поддержку.*

- *Позвольте партнеру сделать несколько ошибок.* Это поможет вашему местному партнеру в будущем принимать решения более правильные, а также позволит на своем собственном опыте узнать, как что работает, а что нет. Это также заставит партнера в будущем все продумывать наперед.
- *Предоставьте сравнительную информацию и комментарии.* Это поможет партнеру принять более осознанный и информированный выбор в отношении того, что же за интересы он преследует.
- *Пусть ваша поддержка всегда будет целевой и практичной.* Партнер должен сформировать определенные ожидания и понимание того, что и когда он может ожидать от НДИ. Помощь должна быть напрямую связана с реальными и четко очерченными потребностями партнера.
- *Поощряйте партнера заниматься разработкой долгосрочных стратегических планов развития, чтобы он стал более независимым и самодостаточным в будущем.*

Чего не следует делать для развития партнерских отношений

- *Не принимайте решений за партнера и не делайте за него его работу.* Партнер должен всему научиться на практике, а если он не выражает заинтересованности в работе, возможно вам следует задуматься о целесообразности данного партнерства.
- *Не используйте с партнером один офис на двоих.* Это может слишком усложнить необходимое разграничение вашей работы и работы группы.
- *Не давайте партнеру указания и не относитесь к нему, как к нанятой рабочей силе.* Это может вызвать лишь зависимость.
- *Не думайте, что партнер просто осознает вашу роль предоставляющего помощь.* Разработайте меморандум о взаимопонимании, в котором будет четко прописаны роли и обязанности.

Рекомендации по мониторингу политических процессов

НДИ разработал следующие рекомендации на основе кабинетного исследования программной документации НДИ, а также интервью с сотрудниками Института, партнерами и бенефициарами программ. Цель рекомендаций предоставить необходимую информацию в помощь партнерам и группам, осуществляющим мониторинг политических процессов.

Рекомендации для исполнительных партнеров программ

- Партнеры должны понимать, что мониторинг осуществляется для достижения определенных изменений и не является самоцелью.
- Гораздо охотнее граждане загорятся идеей и будут привлекать других к своим начинаниям, если они могут видеть практически мгновенные, прямые положительные результаты своей работы. Прежде чем начинать мониторинг политических процессов, необходимо удостоверится в наличии политических возможностей, которые позволят достичь хотя бы каких-либо изменений.
- Работая с партнерами, будь то коалиции или отдельные организации, используйте официальные инструменты, такие как меморандум о взаимопонимании. В нем будут прописаны роли, ответственность и ожидания партнера, НДИ и любой другой организации, предоставляющей поддержку. Это для всех сторон поможет внести ясность и установить правила подотчетности при структурировании и поддержании партнерских отношений.
- Работая с новосформированной коалицией организаций, необходимо сразу же определить ее миссию, видение и цели.
- Группа сразу же должна определиться с конкретной организационной структурой в целях принятия решений и чтобы не обмануть ожиданий партнеров.
- Предоставить поддержку партнерам в разработке и следовании четкой, конкретной мониторинговой стратегии, основанной на четко сформулированных целях. Партнеры более эффективно и результативно работают по программе, если могут руководствоваться четкой стратегией.
- Поддержка коалиции должна включать в себя механизмы нахождения консенсуса и устранения конфликтов, особенно в тех случаях, когда до этого организации гражданского общества не сотрудничали между собой.
- Подгонять программу под изменяющиеся потребности, возможности и интересы местных участников, вместо того чтобы исключительно полагаться на модели программы.
- Высшее руководство местных партнерских организаций должно быть вовлечено в мониторинговые инициативы с самого начала для обеспечения институциональной заинтересованности и поддержки.
- Разработка официальных сообщений для прессы и общественности, коммуникация и медиа тренинги должны быть неотъемлемой частью пакета поддержки.
- Создание сети гражданских групп может сыграть немаловажную роль в усилении голоса общественности на национальном уровне, но для этого необходимо налаживание эффективной коммуникации между самими группами.
- Работа партнеров должна быть прозрачной и вовлекать в процесс мониторинга как можно больше заинтересованных сторон.
- Чтобы собранные данные отвечали ожиданиям как можно бо́льших заинтересованных сторон, результаты мониторинга должны быть в открытом доступе и распространяться для всех желающих с ними ознакомиться.

Рекомендации для мониторинговых групп

Мониторинг законодательства

С самого начала процесса мониторинга вовлекать в него законодателей, чтобы они сразу понимали суть проекта и не чувствовали себя загнанными в угол мониторами. Так законодательная власть скорее предоставит свою поддержку и будет активнее сотрудничать в рамках проекта.

- Пытаясь заполучить полную поддержку законодателями мониторинговых инициатив, поощряйте их взамен, предложив, например, признание за надлежащее госуправление.

- Обеспечьте физический доступ граждан к заседаниям комитетов и органов законодательной власти. Мониторинг законодательных процессов наиболее эффективен, когда официальные и неофициальные механизмы создают достаточно политических возможностей гражданам получать необходимую информацию.

Мониторинг бюджетного процесса/ бюджетная адвокация/отслеживание расходов

- Проводите мониторинг бюджетных процессов, бюджетную адвокацию и отслеживание расходов в рамках долгосрочных проектов, со сроком реализации как минимум 18 месяцев. Успешные инициативы по мониторингу бюджетных процессов разрабатываются в соответствии с бюджетным циклом и фискальным годом государства, где проводится мониторинг. Более долгосрочный характер инициатив обеспечивает участие общественности и ОГО в продолжение всего бюджетного цикла.

Независимые отчеты

- Основание коалиции ОГО в целях разработки независимых отчетов. Данная задача слишком масштабна для самостоятельного выполнения одной организацией.

- Следует нанять, по крайней мере, одного сотрудника (извне или из самой организации), который бы полностью посвятил свое рабочее время разработке независимого отчета. Этот человек должен иметь хорошие связи и с общественными организациями, и с чиновниками, как на местном, так и на международном уровне, а также иметь опыт работы в сфере защиты прав человека, написания независимых отчетов, а также работы с вопросами, раскрываемыми в такого вида отчетах.

- Коалиции следует заручится внешней финансовой поддержкой. Чтобы иметь возможность нанять необходимый персонал на полный рабочий день.

- Создавая коалицию, необходимо удостовериться в том, что ОГО заинтересованы в разработке независимого отчета и хотят в этих целях сотрудничать с другими организациями.

- Создавая коалицию, учтите видение местных органов власти и междугородных ОГО в отношении потенциальных членов коалиции.

- Прежде чем начать работу над независимым отчетом, коалиции следует разобраться, в каком контексте она будет работать, особенно в отношении того, что в этой сфере уже делают другие организации и разрабатывают ли другие организации независимые отчеты.

Мониторинг исполнения правительством своих обязательств

- Ввиду того, что политика часто представляет собой комплексную программу, покрывающую целый широкий спектр различных вопросов, группы должны особенно детально продумывать масштаб планируемых мониторинговых инициатив исполнения правительством своих обязательств. Если они не могут осуществить мониторинг исполнения правительством определенного решения в полном масштабе, тогда группе лучше сфокусироваться на мониторинге его отдельных аспектов.

Мониторинг кампаний

- Ввиду ограниченности во времени периода выборов, обычно для детального обсуждения всего спектра вопросов просто нет достаточно времени. Так, общественности и ОГО следует систематизировать отбор по приоритетности вопросов, которые они хотели бы видеть решенными избираемыми кандидатами.

- Определите, кто в политических партиях является реформаторами, и по возможности чаще и активнее вовлекайте их в процесс мониторинга кампаний.

Поддержка мониторинговых групп

Этап подготовки к мониторингу

На данном этапе НДИ прежде всего помогает группам определить их уровень компетенции и возможностей, а также определить, что необходимо усовершенствовать для мониторинга. Лучше всего это сделать, проведя оценку базовых возможностей партнерской организации или организаций, в случае работы с коалицией. Оценка может проводиться путем использования вопросников, работы с фокус-группами, проведения интервью для сбора следующей информации:

- Знание политических процессов;
- Знание и опыт разработки, управления и оценки инициатив по мониторингу политических процессов;
- Внутренние системы управления, структуры для принятия решений, порядок подчиненности и практика управления;
- Политика управления финансами и
- Отношения с правительством, гражданским обществом, международным сообществом, СМИ и населением.

Определив уровень возможностей и потенциала партнерской группы или коалиции, НДИ использует эту информацию для предоставления целевой, специально разработанной под партнера помощи, отвечающей его индивидуальным потребностям. Поддержка Института может предоставляться в различной форме, включая индивидуальное обучение, консультации, тренинги и содействие. В целом данный подход НДИ видит как «практику под руководством» с упором на обучение в процессе работы. В результате партнеры гораздо лучше могут:

- Четко определять для себя цели и формировать видение;
- Стратегически планировать программную деятельность;
- Разрабатывать эффективные практики следования этическим принципам и принципам отчетности, включая разработку кодексов поведения или, при необходимости, организационной политики;
- Разрабатывать соответствующую политику внутренней или внешней коммуникации, включая взаимодействие со СМИ, разработку официальных сообщений для прессы и общественности, а также техники распространения информации;
- Определять потребности в человеческих ресурсах, включая набор и управление работой волонтеров;
- Эффективно на практике управлять финансами и
- Налаживать и поддерживать отношения с лидерами политических партий и представителями властей.

Работая с партнерами по разработке стратегии для их инициатив мониторинга политических процессов, НДИ прежде всего помогает определить цель мониторинга, его временные рамки, подходящие методы, адекватный необходимый инструментарий для реализации и желаемые результаты. Чтобы помочь партнерам определиться с наиболее подходящей стратегией и методами мониторинга, Институт также содействует в проведении консультаций с местными экспертами и другими общественными организациями. В случае если у партнера достаточно высокий уровень компетенции и возможности в разработке стратегии, роль НДИ смещается в сторону предоставления консультаций и содействия процессу мониторинга.

Назначение и интенсивность помощи определяют результаты оценки партнера, его возможности принимать и реализовывать предоставляемую поддержку, временные рамки и уровень ресурсов НДИ. Работая с сильной авторитетной организацией, такой как например партнер НДИ в Иордании или Центр политических исследований «Аль-Кудс», Институт скорее исполняет роль консультанта, помогая группе со стратегией и

планом действий. Однако в случае работы с новосформированными коалициями, как например партнером НДИ в Мексике, Мексиканской коалицией защиты прав людей с ограниченными возможностями, Институт оказывал гораздо больше поддержки в форме тренингов и личных консультаций в помощь группе при постановке задач, выстраивании порядка подчиненности и процессов принятия решений, предупреждения конфликтов и распределения задач.

В зависимости от возможностей партнера, НДИ может либо работать с группой над разработкой мониторингового инструментария, либо помогать с адаптацией уже существующих инструментов. Так, в Албании у общественных групп вообще не было опыта работы с бюджетными процессами и совсем немного в разработке собственного инструментария, поэтому Институт в данном случае предоставлял поддержку в форме мониторингового инструментария и тренингов по его подгонке и использованию на практике. А вот Форуму общественного участия, партнеру в Индонезии, Институт предоставил совсем немного поддержки в форме рекомендаций, учитывая то, что сам форум выдал два руководства по вопросам анализа бюджета в интересах бедных слоев населения, бюджетного мониторинга и бюджетной адвокации.

В своем большинстве партнеры НДИ чаще всего обладают лишь ограниченным опытом мониторинга, когда они начинают заниматься инициативами мониторинга политических процессов. Поэтому предоставив поддержку в разработке стратегии и инструментария, Институту необходимо все же предоставлять тренинги по дальнейшей реализации этой стратегии и применению разработанных инструментов. Тренинги построены вокруг вопросов техники сбора данных, анализа данных и написания отчетов. Выбор же конкретных тем зависит от того, каким из существующих видов мониторинга политических процессов занимается группа.

Этап сбора данных

Помощь института на этапе сбора данных сфокусирована на помощи группам в развитии и углублении навыков и компетенции группы в организации информации и анализе результатов. Цель также помочь группам в налаживании отношений с политическими институтами и политиками, СМИ и другими общественными организациями. Для этого НДИ работает с представителями органов власти на национальном и местном уровнях, пытаясь разъяснить и добиться бо́льшего понимания пользы, которую приносят бо́льшая прозрачность политических процессов, а также вовлечение граждан и ОГО в процессы принятия решений. Данные меры могут помочь сделать более эффективными предоставление услуг и реализацию политики, снизить уровень коррупции и заручиться бо́льшей поддержкой избирателей. Поддержка, оказываемая НДИ мониторинговым группам, включает в себя следующее:

- Организация практических семинаров и предоставление постоянных консультаций группам для более эффективного применения стандартных методов сбора данных и стратегий;
- Предоставление помощи группам в разработке и использовании систем ввода данных;
- Предоставление рекомендаций по техническим и политическим вопросам во время анализа данных;
- Инициирование внутриорганизационных обсуждений по вопросам графика подготовки мониторинговых отчетов, соответствующей структуры отчетов и разделения труда;
- Организация и модерирование общественных форумов при участии мониторинговых групп, местных экспертов, других общественных организаций, представителей властей и населения;
- Организация индивидуальных встреч между представителями мониторинговой группы и отдельными представителями власти (т. е. представителями местных и национальных органов власти, лидерами политических партий и кандидатов) и
- Предоставление финансовой поддержки в форме субгрантов.

Конечный продукт и инициативы

Так как партнеры на основе результатов

мониторинга разрабатывают соответствующие продукты и инициативы, то соответственно институт принял решение предоставлять помощь группам в усовершенствовании и повышении качества отчетов, публикации результатов и выстраивании постмониторинговых стратегий. На этапе подготовки отчета роль Института зачастую сводится к скорее консультированию, предоставлению комментариев и замечаний, в то время как группы готовят проекты отчетов. Хотя, например, в случае подготовки независимых отчетов от групп требуется использование технического языка, специфической терминологии и конкретных форматов. Поэтому в данных случаях НДИ может пригласить иностранных экспертов для проведения специализированных тренингов, предоставляя более интенсивную поддержку коалициям, вовлеченным в подобный вид мониторинга.

Предоставляя помощь партнерам в опубликовании результатов мониторинга, НДИ полагается на целый ряд методов. Предпринимаются всевозможные усилия по содействию проведения различными группами встреч и круглых столов, на которых представители мониторинговых групп могут обсудить результаты с законодателями, другими общественными организациями и гражданами. Институт также освещает работу мониторинговых групп, рассылая по электронной почте отчеты организациям своей партнерской сети, а также раздает печатные копии на мероприятиях в рамках других проектов. Были случаи, когда Институт помогал мониторинговым группам технически и консультациями в запуске и поддержании работы их собственных веб-сайтов. Чтобы подготовить группы к работе с прессой Институт проводит тренинги и консультации по практической реализации коммуникационных стратегий, разработке официальных сообщений для прессы и общественности, публичным выступлениям и работе со СМИ.

НДИ помогает партнерам убедиться, что мониторинговые инициативы – это неотъемлемая часть их общеорганизационной стратегии, а не просто отдельные проекты. Достигается это разработкой постмониторинговых стратегий, с предложением партнерам консультаций, в ходе которых партнеры решают, как именно им использовать результаты мониторинга для последующей работы. Это могут быть адвокационная кампания, на основе результатов мониторинга, информационная кампания для населения или дополнительные инициативы мониторинга политических процессов.

Мониторинг бюджетных процессов /бюджетная адвокация / отслеживание госрасходов

Цель

Люди скорее захотят участвовать в политических процессах и оставаться политически активными, если будут видеть, что их усилия приводят к конкретным изменениям, которые в свою очередь имеют непосредственное влияние на их жизнь. Участие в мониторинге бюджетных процессов, бюджетной адвокации и отслеживанию госрасходов на местном уровне может принести гражданам и общественным группам практически моментальные ощутимые результаты, что часто превращает этих людей на долгие годы в граждански активных членов общества. Мониторинговые инициативы бюджетного характера могут стать той объединяющей силой, которая потенциально может приносить реальные результаты, а именно увеличение финансирования социальных услуг и проектов по развитию инфраструктуры, которые обычно считаются приоритетными для населения. Работая с мониторингом на местном уровне, общественные группы могут непосредственно взаимодействовать с известными им органами, принимающими решения. Кроме этого, возможно еще существеннее тот факт, что изменения, принятые на местном уровне, гарантированно качественно повлияют на уровень жизни местного населения.

Бюджетный цикл[1]

1. Рамкумар Вивек. *Наши деньги – наша ответственность: Руководство по мониторингу госрасходов для общественных деятелей.* Г. Вашингтон, США: Международный бюджетный проект, февраль 2008 г. http://www.internationalbudget.org/files/Our_Money_english.pdf

Бюджетный мониторинг – это процесс, в рамках которого общественные группы наблюдают за обсуждением и анализируют открытую для общественности документацию на этапе формирования бюджета и его утверждения. Данный вид мониторинга проводится с целью выявления того, как именно правительство распределяет госресурсы, и информирования об этом общественности. Бюджетная адвокация – это лоббирование и организация общественными группами кампаний с целью внесения определенных изменений в госбюджет или сам бюджетный процесс. Этот вид мониторинга также обычно проводиться на этапе формирования и утверждения бюджета. А отслеживание госрасходов – это процесс, при котором группы осуществляют мониторинг распределения правительством финансовых ресурсов, госрасходов, а также осуществления проектов, финансируемых из госбюджета, чтобы удостоверится в том, что средства используются должным образом и эффективно. Данный вид мониторинга осуществляется на двух этапах бюджетного цикла, а именно: этапах освоения бюджета и бюджетного контроля. Бюджетная адвокация может проводиться до или после завершения отслеживания госрасходов, в зависимости от контекста и от того, на каком этапе бюджетного цикла группа начала проводить мониторинг.

Формирование бюджета с вовлечением общественности – это процесс в рамках которого граждане распределяют часть бюджета, обычно на уровне города, в процентном исчислении, в соответствии с приоритетами общественности. С начала 1989 года, когда подобный механизм был впервые запущен в г. Порто Алегре (Бразилия), более 50 тысяч человек воспользовались данным инструментом для принятия решения, куда именно пойдут ни больше ни меньше как 20% городского бюджета. С 1989 года данную практику переняли более 1200 городов. И хотя группы, работая с бюджетными вопросами, часто напрямую учувствуют в бюджетном процессе, в рамках программ НДИ ни одна не была вовлечена в подобный процесс чистого формирования бюджета с привлечением общественности.

Обычно НДИ поддерживает инициативы групп мониторинга бюджетного процесса, бюджетной адвокации и отслеживания госрасходов с целью добиться определенных результатов. А именно:

- Расширить возможности граждан влиять на решения, принимаемые в отношении госбюджета;
- Сделать процессы формирования местных бюджетов и управление расходами более прозрачными;
- Снизить уровень коррупции;
- Сделать более эффективными предоставление услуг и общественные программы развития инфраструктуры и
- Повысить уровень сотрудничества и взаимодействия между гражданским обществом, правительством и гражданами.

Данный раздел дает понять, как группы могут спланировать и реализовать инициативы мониторинга бюджетных процессов, бюджетной адвокации и отслеживания госрасходов. Учитывая опыт различных партнерских организаций НДИ, данный раздел был как раз и построен в основном на основе этого ценного опыта групп - участниц программы «Демократия и управление в Албании» (ДУА). Программу ДУА воплотили в жизнь консорциум международных организаций развития, включая НДИ, Партнеров демократических изменений (Partners for Democratic Change (PDC)) и Американский совет по международным исследованиям и обменам (IREX), вместе с местным партнером, Албанской коалицией по борьбе с коррупцией (ACAC). С 2004 по 2007 год общественные группы принимали активное участие в бюджетном цикле страны, осуществляя мониторинг того, насколько эффективно местные бюджеты соответствуют общественным приоритетам. Затем группы организовывали и проводили бюджетные адвокационные кампании, а затем отслеживали реальные госрасходы.

Этап подготовки к мониторингу

Планируя инициативы мониторинга политических процессов в части местного бюджетного цикла, общественным группам прежде всего следует проанализировать политический контекст, определив достаточно ли у них будет политических возможностей и путей для осуществления задуменной мониторинговой работы. Залогом успеха и вовлечения граждан в процессы бюджетного цикла является желание и готовность правительственных органов дать доступ гражданам к заседаниям, на которых принимаются решения в отношении бюджетов, а

также к бюджетной информации открытого доступа. В случае если отсутствует специальное законодательство или политика, требующие прозрачности процессов формирования местных бюджетов, тогда необходима по крайней мере неофициальная поддержка практики прозрачности со стороны властей. Без подобной поддержки, даже при возможности определенного уровня вовлеченности граждан в бюджетный процесс, этого, скорее всего, будет недостаточно для реального общественного внимания и достижения конкретных изменений.

Определив, что действительно у группы есть достаточно политических возможностей для реализации существенной инициативы мониторинга политических процессов, они должны далее провести оценку своих собственных возможностей. Понимание сути бюджетного процесса, бюджетных процедур в рамках этого цикла, а также документов, вырабатываемых на различных этапах цикла, – все это может быть сложно для новичков. Язык бюджетной документации очень технический, и полон специфической терминологии, а сама политика бюджетных процессов не менее легка для понимания и работы. Чтобы удостовериться, что граждане будут полностью понимать, что им необходимо сделать и что от них ожидают в рамках бюджетного цикла, НДИ проводит специальные тренинги и практические семинары на следующие темы:

- Этапы бюджетного цикла;
- Как граждане могут принять участие в бюджетном цикле на разных его этапах;
- Как анализировать бюджеты;
- Методология бюджетной адвокации в конкретных контекстах;
- Сбор и анализ данных бюджетного мониторинга в целях адвокации;
- Как отслеживать определенные расходы/затраты;
- Сбор и анализ данных отслеживания госрасходов в целях адвокации и
- Оценка предоставления услуг на основе мнения общественности.

Одним из основных моментов, который каждая группа должна серьезно продумать, готовясь к мониторингу, – это график работ. Стратегия бюджетного мониторинга зависит от того, на каком этапе бюджетного цикла находится на данный момент страна. Если группа хочет провести бюджетный мониторинг или бюджетную адвокацию, тогда ей придется подождать начала бюджетного цикла, чтобы успешно реализовать задуманные планы. Если же речь идет об отслеживании госрасходов, тогда нужно ждать этапы освоения бюджета и бюджетного контроля.

Определившись с тем, на каком этапе будет осуществлен так называемый вход в цикл, местным группам следует разработать соответствующий инструментарий для своих инициатив. Во время инициативы бюджетного мониторинга данные группы разработали специальные мониторинговые формы для заполнения гражданами во время заседаний на государственном уровне, посвященных вопросам бюджета. В целях сбора информации об общественных приоритетах в отношении бюджета и ожиданиях, связанных с качеством предоставления услуг, в поддержку и бюджетного мониторинга и бюджетной адвокации часто используются вопросники и формы для интервью. А для отслеживания госрасходов по проектам общественного блага и предоставления госуслуг используют специальные таблицы затрат.

Мониторинг бюджетных процессов

Бюджетный мониторинг основывается на идее обеспечения того, чтобы государство выставляло должные приоритеты и делало это финансово ответственно и удовлетворяя реальные потребности населения. Группы осуществляют мониторинг бюджетного процесса, наблюдая за заседаниями - обсуждениями государственного бюджета и обрабатывая полученную бюджетную информацию на этапах формирования и утверждения госбюджета. Если это позволяют достаточные политические возможности гражданского общества, группы проводят мониторинг заседаний как исполнительной, так и законодательной власти, т. к. обычно судьба местного бюджета решается обеими ветвями власти. В некоторых случаях бюджетные документы предоставляются прямо на заседаниях, хотя в других организациям местных сообществ приходится их запрашивать у представителей властей. Ключевой документацией, которую группы должны запрашивать в рамках мониторинга, являются финансовая смета, предлагаемая президентом парламенту, вспомогательные бюджетные отчеты, документация по всем возможным бюджетным законам и законопроектам и отчеты, разработанные законодательными комитетами по бюджету.

Группы, осуществляющие мониторинг местных бюджетов, также могут собирать информацию относительно общественных приоритетов, проводя интервью, общественные слушания и опросы общественного мнения.

Используя собранную информацию вышеуказанными способами, группы могут определить, в какой мере общественные приоритеты нашли отображение в окончательной версии бюджета, а также на каком этапе бюджетного цикла приоритеты «сбрасываются со счетов». Данная информация позволяет общественным группам планировать и осуществлять последующие шаги, продолжая таким образом участвовать в бюджетном цикле на следующих его этапах, а не только на первых двух. Некоторые группы создали специальные постоянные «сторожевые» группы для последующего мониторинга на этапах формирования и утверждения бюджета в последующих бюджетных циклах. А другие расширяют круг своей деятельности, планируя и осуществляя далее бюджетные адвокационные кампании и инициативы по отслеживанию госрасходов.

Бюджетная адвокация

Становясь все более уверенными и компетентными в мониторинге бюджетных процессов, группы начинают все более активно принимать участие в бюджетном цикле. Многие используют собранную информацию и наработанные связи с представителями местных властей в рамках бюджетного мониторинга уже в целях адвокационных кампаний. Эти кампании фокусируются либо на продвижении внесения определенных изменений в распределение бюджета или на внесении изменений в саму бюджетную практику в рамках всего бюджетного цикла. Первый вид адвокационных кампаний более распространен ввиду того, что приносит более конкретные и моментальные результаты, т. е. является более интересным и привлекательным для общественных групп. Они гарантируют действительное отображение общественных приоритетов в местных бюджетах, финансирование для определенных проектов и достаточно выделенных средств на их реализацию. Второй же вид адвокационных кампаний обычно подразумевает продвижение более прозрачных практик бюджетного процесса и более простой доступ к информации госорганов. Если деятельность бюджетного мониторинга не увенчалась успехом из-за государственных «палок в колесах», но при этом общественность имеет достаточно политического веса для изменения бюджетной процедуры, только тогда второй вид адвокационных кампаний, возможно, оправдает ожидания общественных групп.

Процесс освоения бюджета

Третий этап бюджетного цикла

Рамкумар Вивек.*Наши деньги – наша ответственность: Руководство по мониторингу госрасходов для общественных деятелей.* Г. Вашингтон, США: Международный бюджетный проект, февраль 2008 г. http://www.internationalbudget.org/files/Our_Money_english.pdf

Подход к бюджетной адвокации, будь то за изменения в бюджете или изменения бюджетной практики, начинается с разработки предложения для внесения изменений. Продвигая определенное распределение бюджета, общественные группы должны прежде всего определить бюджетные приоритеты своих граждан. Если это не было сделано на этапе бюджетного мониторинга, группы могут воспользоваться такими инструментами как опросники, интервью или общественные слушания для сбора информации по общественным приоритетам. А продвигая реформы в практике формирования и выполнения местного бюджета, группы на основе результатов и их опыта бюджетного мониторинга определяют наиболее актуальные проблемные моменты текущей бюджетной практики.

Определившись с приоритетами, общественные группы разрабатывают предложение по внесению конкретных изменений в бюджет или бюджетную практику. В некоторых случаях группы создают «бюджетную платформу» прописывающую ряд общественных приоритетов, которые местные бюджетные комитеты должны принять во внимание при разработке бюджета. Чтобы местные органы, принимающие бюджетные решения, наверняка не забыли про их предложение или бюджетную платформу, мониторинговые группы применяют тактику бюджетных адвокационных кампаний, включая следующие элементы:

- Представление предложений или бюджетных платформ во время общественных слушаний по вопросам бюджета;
- Личные индивидуальные встречи с местными чиновниками;
- Кампании рассылки и
- Публичные форумы с участием местных властей и общественности для обсуждения бюджетных приоритетов.

Жители Барбуллуша (Албания) в результате кампании убедили правительство включить в бюджет 2006 года финансирование противопаводковой инфраструктуры. Изучив бюджет и осознав, что выделенной на проект суммы недостаточно, они путем переговоров убедили местных чиновников увеличить данную статью. В Индонезии рабочие группы ОГО провели адвокационную кампанию за отчисления из бюджета для улучшения положения бедных слоёв на этапе обсуждения бюджета законодательными органами власти в рамках бюджетного процесса.

Отслеживание госрасходов

Даже тогда, когда усилия общественных групп в рамках бюджетного мониторинга и адвокации приводят к включению общественных приоритетов в финальные версии местных бюджетов, очень часто все же образовывается разрыв между фондами, выделенными на общественные проекты, и фондами, потраченными на эти проекты. И хотя существует немало причин, объясняющих данный разрыв, это может быть и результатом коррупции. Таким образом, инициативы по отслеживанию госрасходов чаще всего фокусируются на снижении коррупции на местах, а также гарантировании того, что выделенные государственные средства осваиваются должным образом.

Инициативы по отслеживанию госрасходов могут осуществляться на этапах освоения бюджета и бюджетного контроля в рамках бюджетного цикла; однако большинство инициатив общественных групп фокусируются на отслеживании госрасходов на этапе освоения бюджета. Группы используют для этого информацию, полученную в процессе бюджетного мониторинга или адвокационных инициатив. Информация по финальному варианту распределения бюджета, полученная в рамках бюджетного мониторинга, используется как ориентир для сравнения с информацией, собранной во время отслеживания госрасходов.

Эволюционный переход от бюджетного мониторинга к отслеживанию госрасходов особенно заметно проявился в общественных группах проекта НДИ в Албании.

- В целях мониторинга и отслеживания госрасходов в рамках госпроекта по ремонту дорог общественная группа города Грамш основала комиссию по мониторингу тендерного процесса в рамках проекта, а также по подготовке ежемесячных отчетов о ходе работ.
- Общественные группы из Барбуллуша р-на Шкодер (Албания) сформировали мониторинговую сеть для контроля за реализацией госпроекта местных властей по реконструкции школы.
- Представители общественности р-на Шкодер осуществляли мониторинг тендерного процесса заявок на местные инвестиции и реализации проекта, финансируемого из местного бюджета.

Группы в течение всего этапа освоения бюджета фиксирую то, как деньги тратятся в рамках финансируемых государством проектов и на предоставление услуг. Когда средства начисляются местным казначейством на счета органов, которые должны их освоить, группы для отслеживания расходов пользуются инвестиционным таблицами. Так, пока госорганы начинают осваивать средства, выплачивая зарплаты и запуская процессы закупок, общественные группы ведут учет расходов на местах и осуществляют мониторинг тендерных процедур для заключения контрактов в рамках проектов, спонсируемых из местных бюджетов. Прежде всего, это делается, чтобы гарантировать честное заключение контрактов, а не под покровительством определенных лиц. По ходу реализации проектов и выплат в рамках заключенных договоров, группы следят за ходом реализации работ и проводят оценку качества предоставляемых услуг на основе опроса мнения граждан, чтобы гарантировать должный уровень качества.

Даже если контракт заключен честно, все же существует вероятность, что подрядчик может использовать материалы ниже среднего качества или просто предоставлять услуги на низком уровне.

На протяжении всего этого процесса группы готовят ежемесячные отчеты на основе результатов отслеживания госрасходов. Позднее эти отчеты можно сравнить с отчетами о расходах, ведомостями и ежегодными отчетами, предоставляемыми госорганами. На этапе бюджетного контроля в рамках бюджетного цикла некоторые общественные группы даже проводили свой аудит местных бюджетов, чтобы посмотреть насколько его результаты совпадают с их собственными оценками. Кроме этого, результаты подобной работы могут помочь обеспечить должный уровень качества выполнения госпроектов и предоставляемых услуг, а также снизить уровень коррупции. Группы могут использовать их, как основу сотрудничества с местными органами власти по совершенствованию процесса освоения бюджета или для повышения осведомленность населения о расхождениях в госрасходах.

Малави: Использование информации по отслеживанию госрасходов в рамках адвокационных и информационных кампаний

В 1994 году в Малави прошли первые выборы с участием нескольких политических партий, положив этим конец тридцатилетнему правлению «пожизненного» президента Хастингза Банда. Страна, возлагая надежду на восстановление гражданских прав, начала переход к многопартийной демократии. Вначале с послаблением ограничений политических и гражданских свобод организации гражданского общества начали очень активно развиваться, а оппозиционные партии начали бросать вызовы правящей партии. Однако данные успехи в восстановлении политических и гражданских прав никак не отображались на улучшении условий жизни большинства жителей страны. Кроме того, правительство и парламент с подозрением относились к общественным организациям, которые чаще всего представляли собой слабые и разрозненные организации. К 2001 году гражданское общество так и не смогло полностью взять на себя роль сектора, требующего от правительства отчета.

Эти проблемы НДИ предложил решить реализовав четырехлетнюю программу «Ответственная демократия в Малави», запустив ее в апреле 2001 года при финансовой поддержке Британского департамента международного развития (British Department for International Development (DFID)) программы USAID и Датского агентства международного развития (Danish Agency for International Development (DANIDA)). Целью программы было повышение реагирования демократического процесса Малави на актуальные потребности населения. С этой целью Институт работал над повышением эффективности работы парламента и гражданского общества, чтобы оба сектора могли более результативно сотрудничать и исполнять свои роли в демократической системе координат.

В первый год программы НДИ помог основать сети ОГО объединенных по тематическим интересам, заинтересованных в борьбе с бедностью путем реализации национальных инициатив по вопросам здравоохранения, образования и сельского хозяйства. Данные сети включали Сельскохозяйственную сеть общественных организаций (CISANET), Сеть справедливой охраны здоровья Малави (MHEN), Сеть экономической справедливости Малави (MEJN) и Коалицию гражданского общества в поддержку качественного базового образования (CSCQBE). Всем сетям была предоставлена помощь в организационном развитии, а благодаря финансовой поддержке НДИ и Оксфордского комитета помощи голодающим (Oxfam) CISANET и MEJN также начали отслеживать госрасходы и вести оценку предоставления государством товаров и услуг.

Во второй год программы члены сети, представляющей интересы 80 организаций, выступили перед парламентским бюджетно-финансовым комитетом, представив отчет о деятельности правительства в ключевых отраслях в рамках бюджета и стратегии по снижению бедности, включая здравоохранение, образование и сельское хозяйство. Результаты работы ОГО на основе информации, собранной благодаря отслеживанию госрасходов, были включены в финальный отчет комитета парламенту.

Далее в рамках программы НДИ партнеры тоже сконцентрировали свои усилия на использование собранных в ходе мониторинга данных в целях информационных и адвокационных кампаний. Вот некоторые из результатов этих инициатив:

- Кампания «Оперативная группа по земельным вопросам» нацеленная на активизацию участия населения в процессе подготовки земельного законопроекта привела к повышению осведомленности о земельной политике; выработке подборки приоритетных земельных вопросов для населения; обязательству со стороны населения поддержать адвокационную кампанию; а также диалогам между парламентариями, общественными лидерами и населением по вопросам земельной политики.

- Адвокационная деятельность Федерации организаций инвалидов Малави привела к запуску первой в истории Малави национальной политики защиты прав инвалидов.

- Успехом, т. е. принятием законодательства по борьбе с насилием в семье, завершилась координационная и адвокационная работа рабочей группы Кнационной сети НПО по

Бюджетный процесс и отслеживание госрасходов с участием общественности в Индонезии:

программа бюджетного мониторинга, отслеживания и адвокации

Условия и контекст программы

Еще с начала перехода государственного режима к демократии в конце 90-х Индонезия целенаправленно работала над децентрализацией власти и распределения ресурсов с национального уровня на местный, так чтобы правительство могло более результативно удовлетворять потребности своих граждан. В результате такой политики теперь у местных органов власти как никогда широкие полномочия в плане ресурсов, и они играют значительную роль в их распределении. Начиная с 2005 года по всей стране прошли сотни выборов в местные органы власти, укрепив тем самым механизм общественного контроля за властями и впервые предоставив возможность избирателям напрямую выбрать себе местное правительство, заручившись таким образом их поддержкой и заинтересованностью в том, как это правительство будет работать.

Волна децентрализации также принесла с собой и новое законодательство, предоставляющее гражданам на различных уровнях влиять на процесс принятия решений на местах. В 2005 году НДИ запустил трехлетнюю программу Бюджетного процесса и отслеживания госрасходов с участием общественности (PBET) при поддержке Международного банка и финансировании от Японского фонда социального развития (JSDF). Цель программы – использование по максимуму возможностей нового законодательства по укреплению роли общественности в работе местного правительства по тем вопросам, которые напрямую влияют на условия их жизни.

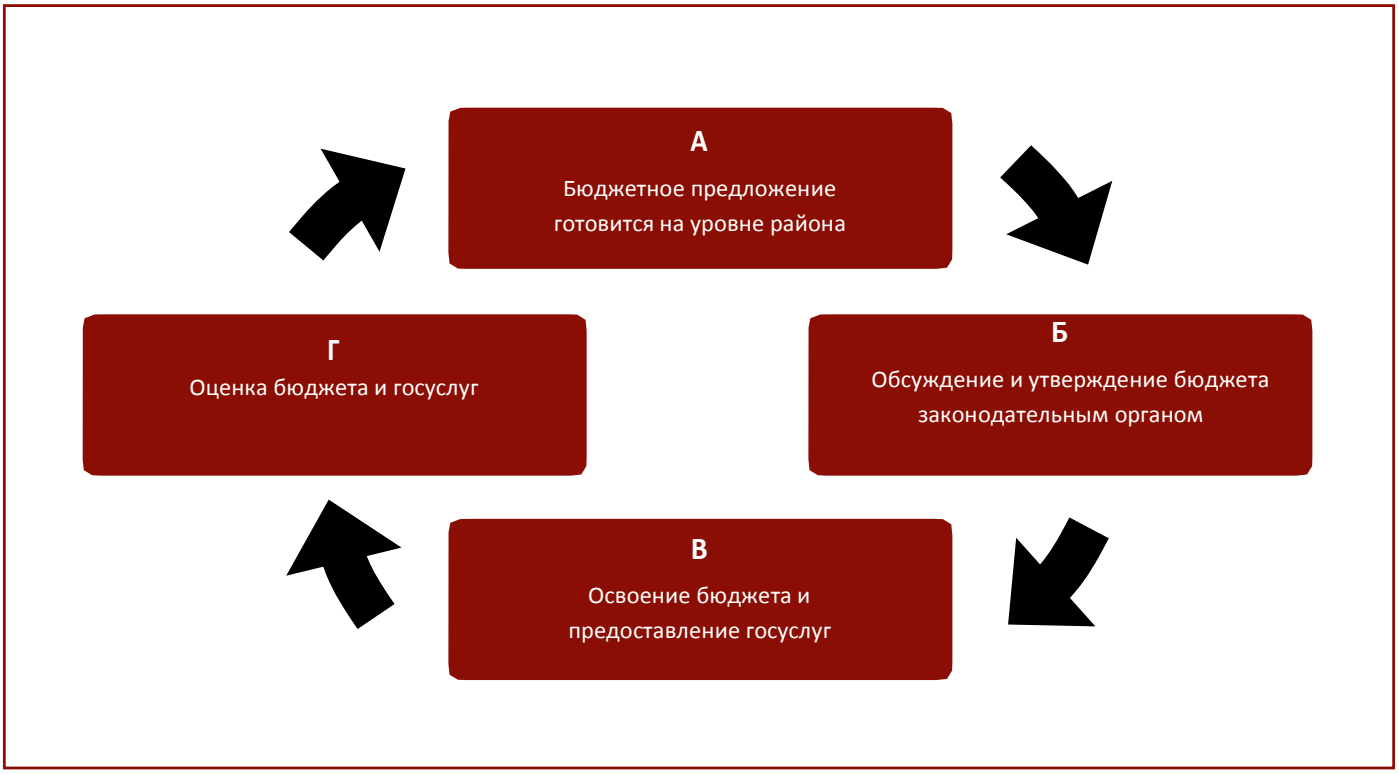
Учитывая, что ответственность за наполнение местного бюджета и его распределение теперь в большей части лежит на местном правительстве Индонезии, Индонезийская программа PBET также нацелена на повышения понимания и активности населения в бюджетном процессе на местном уровне.

Мероприятия по наращиванию потенциала гражданского общества, включая специализированные тренинги и предоставление инновационных субгрантов, позволили общественным группам проводить мониторинг госрасходов и адвокационные кампании по выделению дополнительных ресурсов. Учитывая ограниченный опыт Индонезии в сфере независимого бюджетного мониторинга и адвокационных кампаний, в контексте Индонезии были применены наилучшие модели из других стран, как например система карты общественного отчета, успешно зарекомендовавшая себя на юге Индии. Таким образом удовлетворяя потребность населения более активно участвовать в политических процессах.

Обзор программы

НДИ разработал программу PBET чтобы обеспечить более высокий уровень отчетности со стороны местного правительства перед населением, предоставление более актуальных госуслуг и увеличить государственные отчисления на нужды бедных слоев населения. Для этого институт работал над более активным вовлечением граждан в процессы бюджетного цикла. Программа была разработана для населения 14 районов девяти провинций Индонезии, где местные законодательные власти уже приняли или были в процессе принятия законодательства, обеспечивающего открытый доступ для населения к бюджетной документации и право участвовать в бюджетном цикле. Чтобы граждане могли полноценно и осознанно использовать предоставленные им законодательством возможности, НДИ разработал программу PBET для того, чтобы:

Бюджетный цикл в Индонезии



- Повысить возможности и компетенцию рабочих групп ОГО в мониторинге местного бюджета;
- Повысить возможности и компетенцию рабочих групп ОГО в повышении осведомленности в вопросах местного бюджета;
- Повысить возможности и компетенцию рабочих групп ОГО в адвокации за выделение бо́льших ресурсов на нужды бедных слоев населения;
- Повысить возможности и компетенцию рабочих групп ОГО в отслеживании госрасходов и
- Повысить возможности и компетенцию рабочих групп ОГО в оценке предоставления госуслуг.

Вместо того, чтобы напрямую предоставить поддержку местным ОГО, заинтересованным в мониторинговой деятельности, НДИ выделил субгранты одной НПО организационного развития (НПО-ОР) и семи НПО технической помощи (НПО-ТП)[2] для предоставления вышеуказанной поддержки местным группам. НПО-ОР, Форум общественного участия (FPPM) получил финансовую и техническую помощь от НДИ на обучение НПО-ТП в вопросах бюджетного цикла и возможностей участия рабочих групп ОГО. НПО-ТП при поддержке Форума общественного участия и НДИ создали и оказали поддержку рабочим группам ОГО, заинтересованным в мониторинге бюджета на местном уровне, в адвокационной деятельности и отслеживании госрасходов. Рабочие группы ОГО осуществляли мониторинг на этапе формирования бюджета, проводили адвокационные кампании на этапе обсуждения бюджета, отслеживали госрасходы на этапе

[2] НПО технической поддержки: Комитет законодательного надзора (Legislative Watch Committee (KOPEL)); Институт исследований и расширения возможностей (Institute for Research and Empowerment (IRE)); Центр региональных исследований и информации (Centre for Regional Studies and Information (PATTIRO)); INISIATIF; Институт Нахдлатул Улама исследований и развития человеческих ресурсов (Nahdlatul Ulama Institute for Human Resource Studies and Development (LAKPESDAM)); Гражданское образование и адвокация за прозрачный бюджетный процесс (Civic Education and Budget Transparency Advocacy (CiBa)); и Межобщинный учебный центр (Inter-Community Learning Center (PUBLIKA)).

освоения бюджета и проводили оценку госуслуг на этапах освоения и контроля бюджета. На протяжении всего бюджетного цикла группы работали над получением более широкого доступа к бюджетной информации для населения.

Программная деятельность

Гражданское участие в бюджетном процессе

Первоначальной точкой контакта и вовлечения участников программы РВЕТ в обсуждение с государством вопросов бюджета программ поддержки бедных слоев населения были сессии ***мусренбанг***, встречи по планированию на уровне районов, на которых общественности предоставляется возможность принять участие в процессах принятия решений. Чтобы рабочие группы ОГО могли осознанно принимать активное участие сессиях ***мусренбанг,*** НПО-ТП помогли этим группам разработать и представить перечень общественных бюджетных приоритетов. Прежде всего НПО-ТП научили рабочие группы ОГО, как эффективно организовывать и проводить общественные слушания, - как метод для сбора информации о вопросах, наиболее приоритетных для общественности. Затем они помогли группам сформировать из этих приоритетов предложения, которые и были представлены на сессиях ***мусренбанг***. Некоторые рабочие группы ОГО взяли эти предложения за основу для проведения слушаний и конституционных встреч с представителями местных властей.

Гражданское участие в бюджетном анализе и адвокации

Этап обсуждений бюджета на законодательном уровне – один из самых важных этапов бюджетного цикла, это также последний этап обсуждения бюджета. А новый децентрализованный процесс формирования бюджета в Индонезии предоставляет возможность гражданскому обществу оказать свое влияние на формирование бюджета именно на этом этапе. Чтобы подготовить рабочие группы ОГО к обсуждениям бюджета на законодательном уровне, НПО-ТП провели тренинги по следующим тематикам:

- Подготовка бюджетной документации, терминология и процедуры;
- Методы анализа бюджета;
- Бюджетный анализ с точки зрения гендерных программ и программ поддержки бедных слоев населения;
- Рекомендации на основе бюджетного анализа и
- Адвокационные стратегии, включая лоббирование правительства, и работа со СМИ.

Чтобы устранить существующие расхождения и недоработки бюджета несколько рабочих групп ОГО провели адвокационную кампанию за пересмотр распределений бюджета, чтобы местное правительство отвечало за свои обещания поддерживать программы по поддержке бедных слоев населения.

Гражданское участие в отслеживании госрасходов

Даже если финансирование выделено на программы поддержки бедных слоев населения, это не гарантирует того, что планируемые бенефициары получат эту помощь или что бюджеты будут отвечать условиям контрактов в рамках проектов. Чтобы добиться должной реализации такого рода проектов НПО-ТП помогли рабочим группам в мониторинге освоения бюджета путем отслеживания госрасходов по нескольким проектам в помощь бедным. Рабочие группы применили целый ряд различных инструментов для отслеживания расходов, включая опросы потребителей, карт общественного отчета и непосредственного наблюдения. Был случай, когда рабочая группа даже вручную измерила протяженность дороги, чтобы определить, соответствует ли она изначальным требованиям технического задания, представленного на тендере.

Гражданское участие в оценке госуслуг

Для рабочих групп ОГО, заинтересованных в оценке предоставляемых госуслуг, НПО-ТП провели тренинги по использованию карт общественного отчета (КОО) и опросы потребителей (ОП) для сбора подобной информации. КОО разработаны для документации информации широкого спектра госуслуг (напр. услуги связи, тепло-электроэнергии, воды и здравоохранения), в то время как ОП разработаны для фиксации определенных аспектов одной услуги (напр. услуги доктора, фельдшеров, стоимость услуг или медикаментов в рамках медицинских услуг). НДИ и НПО-ТП предоставили тренинги рабочим группам в 14 районах по следующей тематике:

- Базовое понимание оценки предоставления госуслуг на основе опроса населения;
- Метод ОП и КОО и стратегия применения;
- Написание отчетов с рекомендациями на основе собранных данных;
- Общественные консультации с представителями местных органов власти и
- Связи с общественностью.

ОП и КОО стали эффективными инструментами оценки того, предоставляются ли на должном уровне наиболее необходимые бедным слоям населения услуги. Эти инструменты позволили рабочим группам предоставить местному правительству рекомендации, разработанные на основе фактической информации с целью улучшения предоставления госуслуг. Практически во всех районах правительство приветствовало данную инициативу. В некоторых случаях они также сделали свой вклад в планирование развития сектора. В других – районные органы власти использовали рабочие группы в помощь своим собственным мониторинговым усилиям по оценке предоставляемых услуг.

Улучшение доступа населению к бюджетной информации

На протяжении всего бюджетного цикла некоторые рабочие группы смогли наладить отношения с представителями власти и помогли при этом последним предоставлять населению более детальную информацию о бюджете. НПО-ТП помогли рабочим группам ОГО проанализировать структуру различных бюджетных документов, определяя, какую информацию следует обязательно публиковать, а также где именно эти документы будет наиболее целесообразно размещать. Некоторые рабочие группы разработали и затем распространяли постеры и буклеты, где информация о бюджете предлагалась на простом языке, понятном любому неспециалисту. Группы также представили примеры этих наработок представителям властей, чтобы они поддержали их усилия и сделали бюджетную информацию более доступной для населения.

Результаты

В районе Бандунг рабочая группа ОГО проанализировала бюджеты и обнаружила несоответствие в 46,34 млрд рупий в 2007 финансовом году и 46,86 млрд в бюджете 2008 финансового года. Группе удалось успешно провести адвокационную кампанию и добиться перечисления части этих денег на уплату зарплат учителей.

- В районе Такалар анализ бюджета рабочей группой ОГО выявил то, что огромная сумма денег была потрачена на транспортные расходы чиновников. Благодаря своей адвокационной кампании группа добилась успеха в виде 50% снижения транспортных расходов госаппарата.

Рекомендации

- Инициативы бюджетного мониторинга и отслеживания госрасходов должны реализовываться как долгосрочные программы.

- Партнерские группы должны определиться с приоритетами, выходя из местных и политических условий/контекста.

- Развитие потенциала граждан необходимо, однако оно должно поддерживаться и институциональными реформами.

- Если существует рабочая группа ОГО, ее члены должны представлять как можно более широкий спектр различных секторов неправительственных организаций так, чтобы группы могли образовывать более широкие сети, позволяющие им работать более эффективно в различных отраслях и с различными органами власти в рамках бюджетного процесса.

- Результаты ***мусренбанга*** и «политические контракты», заключенные в рамках консультационных встреч, должны использоваться, как инструмент контроля выполнения правительством своих обязательств в соответствии с общественными приоритетами.

- Группы должны перепроверять все результаты мониторинга, а особенно перед их опубликованием.

- Наращивание институционального и правительственного потенциала должно быть заложено в проект программы, чтобы поддерживать эффективное вовлечение общественности и иметь возможность оказывать влияние на изменение политики.

- Программы должны концентрироваться на тех процессах, которые скорее всего принесут результаты в плане бюджетной политики направленной на улучшение положения бедных слоев населения или наиболее необходимых им услуг.

- В программах должны учитываться сильные стороны ОГО и контекст районов.

- Бюджетный анализ и адвокация должны совмещаться с более точным практическим анализом вопросов бедности, а также больше фокусироваться на определенных секторах с целью оценки бюджета, еще до начала участия в бюджетном процессе.

- Для создания действительно эффективного вовлечения общественности необходима атмосфера реального сотрудничества между общественностью и государством.

- Планирование с вовлечением общественности должно быть неразрывно связано с процессом принятия бюджетных решений.

Инструменты бюджетного процесса с участием общественности / бюджетного мониторинга / отслеживания госрасходов

I. Критерии «солнечного бюджета» – Албания

II. Мониторинговый инструмент «солнечного бюджета»

III. Формы отчетов мониторинга местных органов самоуправления – Грузия

I. Критерии «Солнечного бюджета»

НДИ вместе с партнерами в Албании разработали данные критерии для анализа уровня прозрачности бюджетного процесса и репрезентативности проектов и финальных версий бюджетов. Критерии были разработаны в качестве руководящих принципов для использования в мониторинговых инициативах на местном уровне, но могут использоваться и для бюджетов национального уровня.

Демократия и управление в Албании: гражданский форум и местное правительство, а также децентрализация в Албании

«Солнечные» бюджетные критерии

1. Бюджетный процесс

Критерий*:* До начала бюджетного процесса ежегодно городской совет должен утвердить бюджетный календарь вместе с соответствующим письменным описанием, где полностью и детально прописан график для подготовки, обсуждения и принятия бюджета. Тут же должны быть прописаны возможные способы и методы вовлечения и участия общественности в данном процессе. Горсовет должен обеспечить распространение данной информации среди местного населения.

Обоснование: Граждане должны знать, что из себя представляет бюджетный процесс, как он работает и когда что происходит. Это сделает их участие максимально эффективным, если они того пожелают. Простой, написанный понятным языком бюджетный календарь, обеспечивает высокий уровень прозрачности бюджетного процесса.

2. Информирование населения о процессе и результатах обсуждения местного бюджета онлайн

Критерий: *Действия местных советов, которые можно подтвердить, предпринятые с целью проинформировать население о дате(-ах), времени и мете(-ах) проведения встреч по обсуждению вопросов местного бюджета(-ов).*

Обоснование: Основной закон об организации и работе местного правительства (№8652 от 31 июля 2000 г.) обеспечивает право граждан участвовать в обсуждении местного бюджета и многое другое. В соответствии с законодательством местное правительство обязано обращаться три раза к населению в период марта-августа каждого финансового года с просьбой принять участие в бюджетном цикле. В марте (начало формирования бюджета) местные чиновники обязаны обсудить все с гражданами и выработать общие приоритеты. Примерно в июне местное правительство опять должно обратиться к гражданам, представив свои первоначальные планы. А уже ближе к августу местное правительство представляет бюджетный план, который оно планирует отправить на утверждение на центральный уровень.

3. Усилия по привлечению общественности к выработке общественных приоритетов для местного бюджета

Критерий: *Количество и тип усилий по привлечению общественности в помощь по определению приоритетов местного бюджета*

Обоснование: Местные чиновники ограничиваются в своих связях с общественностью в отношении бюджетных приоритетов лишь заседаниями совета (см. Критерий №1) или они предпринимают и другие меры по активизации гражданского участия в процессе?

4. Разнообразие поступлений в местный бюджет

Критерий: *Разнообразие применяемых налогов и тарифов местными органами власти, на основе которых генерируются местные поступления в бюджет.*

Обоснование: Местное правительство имеет в распоряжении 24 вида налогов и тарифов для генерирования поступлений в местный бюджет. Достаточно ли власти продумывают и используют по максимуму данные механизмы для создания более устойчивого и самодостаточного процесса пополнения бюджета?

5. Приоритеты граждан учтены в проекте местного бюджета (август)

Критерий: *Соотношение идей и приоритетов, выработанных в рамках усилий по привлечению общественности и гражданского участия в формировании приоритетов и тех пунктов, которые были определены и учтены в самом проекте бюджета.*

Обоснование: Несмотря на то, что некоторые местные органы власти, возможно, уже ввели в свою

повседневную практику методы коммуникации с гражданами, диалог все же не всегда означает действие. Мониторинг того, какой процент приоритетов, выделенных гражданами, действительно нашел свое отображение в проекте бюджета, дает четкое представление о том, услышаны ли были их взгляды и, что еще важнее, были ли они приняты во внимание.

6. Приоритеты граждан учтены в финальной версии местного бюджета (январь)

Критерий: *Соотношение идей и приоритетов, выработанных в рамках усилий по привлечению общественности и гражданского участия в формировании приоритетов, которые были определены и учтены в проекте бюджета, и тех, которые остались в финальной версии бюджета.*

Обоснование: Этот критерий помогает измерить степень того, насколько активно защищались при пересмотре бюджета и как пережили голосование на национальном уровне приоритеты общественности, выраженные гражданами. Данный критерий является своеобразной лакмусовой бумагой, определяющей, насколько эффективно местные власти защищают интересы и приоритеты своих граждан.

7. Доступ и открытость процесса обсуждения окончательного утверждения бюджета

Критерий: *Способ и степень того, насколько эффективно граждане общины проинформированы о работе и включены в работу заседаний местных советов, во время которых пересматриваются и утверждаются местные бюджеты после получения последних от национального правительства.*

Обоснование: Право быть извещенным об официальных документах закреплено Конституцией Республики Албания, статьей 23: Право на информацию гарантируется Конституцией. Во втором параграфе Закона о праве на информацию об официальных документах (№ 8503 от 30 июня 1999 г.) говорится, что государственный служащий «обязан предоставить всю имеющуюся информацию, связанную с каким-либо официальным документом, если это не запрещено другими законами».

8. Содержание бюджета

Критерий*: Бюджет как документ должен предоставлять всеобъемлющий обзор финансовых и операционных аспектов финансов местного правительства. Как минимум он должен включать в себя следующее:*

- Все источники доходов и расходов, включая совместные предприятия, полугосударственные предприятия, в которых оно имеет процент, вторичные операции, бизнес-интересы и др.
- Обзор основных доходов и расходов вместе с описанием основообразующих расчетов и тенденций, имеющих значение
- Обзор итогов по персоналу и позициям в каждом отделе вместе с описанием каких-либо значительных изменений в штатной численности или реорганизации зон ответственности.

Обоснование: Цель данного критерия - обеспечить предоставление местными органами власти информации в полном объеме, необходимом для полного понимания финансового положения местного правительства. Многие местные органы власти иногда пытаются некоторые финансовые источники или расходы, которые не напрямую им подчинены, не включать в бюджет. Это могут быть операции с водоснабжением, бизнес-предприятия и др. Данная практика снижает уровень прозрачности управления финансами и приводит к тому, что граждане и руководство не получают точной картины финансового положения местного правительства.

9. Понятность бюджета

Критерий*: Местное правительство должно подготовить бюджет таким образом, чтобы граждане могли его с легкостью понять. Как минимум он должен включать следующие элементы, упрощающие понимание граждан*:

- Содержание
- Обращение мэра относительно бюджета, четко презентующее приоритеты и вопросы, с которыми намерено работать местное правительство в рамках бюджета (и насколько они отличаются от

приоритетов и вопросов предыдущего года).

- Описание всего процесса подготовки, пересмотра и утверждения бюджета. Также должны быть включены процедуры внесения изменений в уже утверждённый бюджет.
- Описание деятельности, услуг и функций всех организационных подразделений, получивших отчисления, вместе с целями и задачами каждого из них на рассматриваемый бюджетный год.
- Для более простой передачи информации следует использовать схемы и графики.

Обоснование: Цель данного критерия способствовать практике подготовки таких бюджетных документов, которые позволят гражданам быстро разобраться с основными бюджетными вопросами, тенденциями и решениями, представленными в бюджете. Кроме этого, поощряются креативные и инновационные подходы в коммуникациях с общественностью в отношении разъяснения того, как местное правительство планирует увеличивать поступления в государственный бюджет и как будет их тратить, а также какие они видят перед собой приоритеты в предоставлении услуг и чего пытаются добиться. Комбинируя числовую, графическую и описательную части, создается легко читаемый и понятный для граждан и тех, кто принимает решения, документ.

10. Соответствие отчислений утвержденному бюджету

Критерий: *Степень того, насколько фактические бюджетные отчисления и расходы соответствуют суммам и отчислениям финального утвержденного бюджета.*

Обоснование: Данный критерий требует отслеживания и оценки в течение всего бюджетного процесса, а также обязательного опубликования результатов этого мониторинга и анализа. Кроме того, в рамках данного критерия далее требуется высокий уровень реагирования на результаты, а также бо́льшие открытость и доступ к информации для общественности.

11. Общественная экспертиза и усилия по привлечению общественности во время освоения бюджета

Критерий: *Сопоставление с критерием № 8, а именно соотношение того, как и насколько результаты отслеживания и анализа выполнения бюджета освещались для общественности, для кого? когда? и т. д.*

Обоснование: В дополнение к связи с критерием № 8 данный критерий служит также противовесом критерию № 2 в части усилий по привлечению общественности к участию в процессе формирования бюджета.

12. Восприятие конфликта интересов во время бюджетного процесса

Критерий: *Частотность и документирование случаев планирования, распределения или освоения бюджета, когда говорят, что они базируются на предпочтениях какой-либо политической партии, личных связях или других отношениях, идущих вразрез с положениями Закона о конфликте интересов.*

Обоснование: При распределении ресурсов часто в игру вступает преференциальное отношение, исходящее из связей или поддержки той или иной политической партии. И такой порядок вещей свойственен не только на местном уровне, но и на национальном.

Принципы и законы, протестированные в соответствии с данными критериями:

- Реализация Основного закона № 8652 (об организации и работе местного правительства)
- Реализация Закона № 9367 (о конфликтах интересов)
- Реализация Закона № 8503 (о праве на информацию об официальных документах)
- Знание схемы бюджета
- Знание и использование налогов и тарифов
- Разграничение между сторонниками какой-либо политической силы и госслужащими
- Баланс местной исполнительной и законодательной ветвей власти
- Коммуникационные системы местных органов власти
- Реагирование местного правительства на возникающие проблемы

II. Мониторинговый инструмент «солнечного бюджета»

Данный инструмент был разработан НДИ вместе албанскими партнерами на основе критериев мониторинга с целью предоставления гражданам реального механизма мониторинга процессов местного бюджета. Он учитывает как количественные, так и качественные характеристики, связанные с бюджетным процессом, отчетностью местных советов перед гражданами на всех этапах бюджетного процесса, уровнем коррупции на протяжении всего процесса, репрезентативности финальной версии бюджета с точки зрения приоритетов граждан и реакции на финальный бюджет. Данный инструмент был создан для граждан, которые могут воспользоваться им на заседаниях обсуждения бюджетных вопросов, а также для фиксирования их собственных перспектив в отношении бюджета и бюджетного процесса.

1. Бюджетный процесс
Критерий: До начала бюджетного процесса ежегодно городской совет должен утвердить бюджетный календарь вместе с соответствующим письменным описанием, где полностью и детально прописан график для подготовки, обсуждения и принятия бюджета. Тут же должны быть прописаны возможные способы и методы вовлечения и участия общественности в данном процессе. Горсовет должен обеспечить распространение данной информации среди местного населения.
Обоснование: Граждане должны знать, что из себя представляет бюджетный процесс, как он работает и когда что происходит. Это сделает их участие максимально эффективным, если они того пожелают. Простой, написанный понятным языком бюджетный календарь, обеспечивает высокий уровень прозрачности бюджетного процесса.

Был ли утвержден бюджетный календарь до начала процесса разработки проекта бюджета?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Если да, как Вам представили бюджет?

_____Заседания совета города / общины _____В СМИ

_____В листовках _____Встречи с местными представителями властей

_____Публикация календаря _____Другое

Как Вас уведомили о других решениях, принятых городскими властями/общиной? Вы узнали о них…

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ _____От родственников или друзей

_____В баре/кафе _____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

_____Другое (пожалуйста, опишите):

_____

_____

Ваши комментарии: _____

_____

_____

2. Информирование населения о процессе и результатах обсуждения местного бюджета онлайн
Критерий: Действия местных советов, которые можно подтвердить, предпринятые с целью проинформировать население о дате(-ах), времени и мете(-ах) проведения встреч по обсуждению вопросов местного бюджета(-ов).
Обоснование: Основной закон об организации и работе местного правительства (№ 8652 от 31 июля 2000 г.) обеспечивает право граждан участвовать в обсуждении местного бюджета и многое другое. В соответствии с законодательством местное правительство обязано обращаться три раза к населению в период марта-августа каждого финансового года с просьбой принять участие в бюджетном цикле. В марте (начало формирования бюджета) местные чиновники обязаны обсудить все с гражданами и выработать общие приоритеты. Примерно в июне местное правительство опять должно обратиться к гражданам, представив свои первоначальные планы. А уже ближе к августу местное правительство представляет бюджетный план, который оно планирует отправить на утверждение на центральный уровень.

Были ли сделаны заявления, информирующие граждан о проведении открытых сессий по обсуждению бюджета во время бюджетного процесса (март)?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Были ли сделаны заявления, информирующие граждан о проведении открытых сессий по обсуждению бюджета во время бюджетного процесса (июнь)?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Были ли сделаны заявления, информирующие граждан о проведении открытых сессий по обсуждению бюджета во время бюджетного процесса (август)?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Соблюдались ли сроки, указанные в бюджетном календаре?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Вас когда-либо уведомляли о других решениях, принятых городскими властями/общиной? Вы узнали о них…

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ _____От родственников или друзей

_____В баре/кафе _____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

Другое (пожалуйста, опишите):

_____

Ваши комментарии:

_____

3. Усилия по привлечению общественности к выработке общественных приоритетов для местного бюджета
Критерий: Количество и тип усилий по привлечению общественности в помощь по определению приоритетов местного бюджета
Обоснование: Местные чиновники ограничиваются в своих связях с общественностью в отношении бюджетных приоритетов лишь заседаниями совета (см. Критерий №1) или они предпринимают и другие меры по активизации гражданского участия в процессе?

Приняли ли Ваше мнение во внимание при выработке приоритетов, которые городские власти/община хотят включить в планируемый бюджет (май-июль)?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Если да, каким образом было учтено Ваше мнение?

_____На заседании совета городских властей/общины_____На заседаниях администраторов

_____Из опросников____При поквартирном обходе_____На встречах с гражданскими комиссиями_____Другое

Как часто к Вам обращались, чтобы узнать ваше мнение?

_____Каждый месяц _____Каждые 3 месяца _____Каждые полгода _____Каждый год

Вас когда-либо уведомляли о решениях, принятых городскими властями/общиной?

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ _____От родственников или друзей

_____В баре/кафе _____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины. Другое (пожалуйста, опишите):

_____

Ваши комментарии:

_____

_____

_____

4. Разнообразие поступлений в местный бюджет
Критерий: Разнообразие применяемых налогов и тарифов местными органами власти, на основе которых генерируются местные поступления в бюджет.
Обоснование: Местное правительство имеет в своем распоряжении 24 вида налогов и тарифов для генерирования поступлений в местный бюджет. Достаточно ли власти продумывают и используют по максимуму данные механизмы для создания более устойчивого и самодостаточного процесса пополнения бюджета?

Какие именно налоги и тарифы взимают городские власти/община? (Перечислите их)

_____

_____

_____

_____

Как Вас уведомили о решениях, принятых городскими властями/общиной?

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ

_____От родственников или друзей

_____В баре/кафе

_____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

Другое (пожалуйста, опишите):

_____

_____

Ваши комментарии:

_____

_____

5. Приоритеты граждан учтены в *проекте* местного бюджета (август)
Критерий: Соотношение идей и приоритетов, выработанных в рамках усилий по привлечению общественности и гражданского участия в формировании приоритетов и тех пунктов, которые были определены и учтены в самом проекте бюджета.
Обоснование: Несмотря на то, что некоторые местные органы власти, возможно, уже ввели в свою повседневную практику методы коммуникации с гражданами, диалог все же не всегда означает действие. Мониторинг того, какой процент приоритетов, выделенных гражданами, действительно нашел свое отображение в проекте бюджета, дает четкое представление о том, услышаны ли были их взгляды и, что еще важнее, были ли они приняты во внимание.

Были ли включены Ваши приоритеты в бюджетный план? (август)

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Если да, перечислите те приоритеты, которые были включены?

_____

_____

_____

_____

Если некоторые из приоритетов Вашей общины не были включены в бюджетный план, каковы были причины их исключения?

_____

_____

_____

Как Вас уведомили о включении или не включении приоритетов в бюджет?

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ _____От родственников или друзей

_____В баре/кафе _____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

Другое (пожалуйста, опишите):

_____

_____

Ваши комментарии:

_____

_____

6. Приоритеты граждан учтены в финальной версии местного бюджета (январь)
Критерий: Соотношение идей и приоритетов, выработанных в рамках усилий по привлечению общественности и гражданского участия в формировании приоритетов, которые были определены и учтены в проекте бюджета, и тех, которые остались в финальной версии бюджета.
Обоснование: Этот критерий помогает измерить степень того, насколько активно защищались при пересмотре бюджета и как пережили голосование на национальном уровне приоритеты общественности, выраженные гражданами. Данный критерий является своеобразной лакмусовой бумагой, определяющей, насколько эффективно местные власти защищают интересы и приоритеты своих граждан.

Были ли включены Ваши приоритеты в финальную версию местного бюджета? (январь)

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Если да, перечислите те приоритеты, которые были включены в бюджет? (январь)

_____

_____

Если нет, каковы были причины не включать их в бюджет? (январь)

_____

_____

Как Вас уведомили о решениях, принятых городскими властями/общиной?

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ _____От родственников или друзей

_____В баре/кафе _____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

Другое (пожалуйста, опишите):

_____

Ваши комментарии:

_____

_____

7. Доступ и открытость процесса обсуждения окончательного утверждения бюджета
Критерий: Способ и степень того, насколько эффективно граждане общины проинформированы о работе и включены в работу заседаний местных советов, во время которых пересматриваются и утверждаются местные бюджеты после получения последних от национального правительства.
Обоснование: Право быть извещенным об официальных документах закреплено Конституцией Республики Албания, статьей 23: Право на информацию гарантируется Конституцией. Во втором параграфе Закона о праве на информацию об официальных документах (№ 8503 от 30 июня 1999 г.) говорится, что государственный служащий «обязан предоставить всю имеющуюся информацию, связанную с каким-либо официальным документом, если это не запрещено другими законами».

Принимали ли Вы участие в утверждении финальной версии бюджета?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Проинформировали ли Вас об утверждении бюджета?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Как Вас уведомили городские власти/община о принятом бюджете?

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ _____От родственников или друзей

_____В баре/кафе _____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

Другое (пожалуйста, опишите):

_____

_____

Ваши комментарии:

_____

_____

8. Содержание бюджета
Критерий: Бюджет как документ должен предоставлять всеобъемлющий обзор финансовых и операционных аспектов финансов местного правительства. Как минимум он должен включать в себя следующее: • *Все источники доходов и расходов, включая совместные предприятия, полугосударственные предприятия, в которых оно имеет процент, вторичные операции, бизнес интересы и др.* • *Обзор основных доходов и расходов вместе с описанием основообразующих расчетов и тенденций, имеющих значение* • *Обзор итогов по персоналу и позициям в каждом отделе вместе с описанием каких-либо значительных изменений в штатной численности или реорганизации зон ответственности.*
Обоснование: Цель данного критерия - обеспечить предоставление местными органами власти информации в полном объеме, необходимом для полного понимания финансового положения местного правительства. Многие местные органы власти иногда пытаются некоторые финансовые источники или расходы, которые не напрямую им подчинены, не включать в бюджет. Это могут быть операции с водоснабжением, бизнес-предприятия и др. Данная практика снижает уровень прозрачности управления финансами и приводит к тому, что граждане и руководство не получают точной картины финансового положения местного правительства.

Содержит ли бюджет общее описание финансовых аспектов местного правительства?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Что из общей суммы составляет поступления в бюджет?

_____

Что из общей суммы составляет расходы?

Как Вас уведомили о содержании бюджета городских властей/общины?

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ

_____От родственников или друзей

_____В баре/кафе

_____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

Другое (пожалуйста, опишите):

Ваши комментарии:

9. Понятность бюджета
Критерий: Местное правительство должно подготовить бюджет таким образом, чтобы граждане могли его с легкостью понять. Как минимум он должен включать следующие элементы, упрощающие понимание граждан: • *Содержание* • *Обращение мэра относительно бюджета, четко презентующее приоритеты и вопросы, с которыми намерено работать местное правительство в рамках бюджета (и насколько они отличаются от приоритетов и вопросов предыдущего года).* • *Описание всего процесса подготовки, пересмотра и утверждения бюджета. Также должны быть включены процедуры внесения изменений в уже утверждённый бюджет.* • *Описание деятельности, услуг и функций всех организационных подразделений, получивших отчисления, вместе с целями и задачами каждого из них на рассматриваемый бюджетный год.* • *Для более простой передачи информации следует использовать схемы и графики.*

Обоснование: Цель данного критерия - способствовать практике подготовки таких бюджетных документов, которые позволят гражданам быстро разобраться с основными бюджетными вопросами, тенденциями и решениями, представленными в бюджете. Кроме этого, поощряются креативные и инновационные подходы в коммуникациях с общественностью в отношении разъяснения того, как местное правительство планирует увеличивать поступления в государственный бюджет и как будет их тратить, а также какие они видят перед собой приоритеты в предоставлении услуг и чего пытаются добиться. Комбинируя числовую, графическую и описательную части, создается легко читаемый и понятный для граждан и тех, кто принимает решения, документ.

Понятен ли для Вас бюджет?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Предваряет ли текст бюджета содержание?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Описаны ли вся деятельность, услуги и функции всех организаций, получивших отчисления?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Как Вас уведомили о решениях, принятых городскими властями/общиной?

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ _____От родственников или друзей

_____В баре/кафе _____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

Другое (пожалуйста, опишите):

_____

_____

Ваши комментарии:

_____

_____

10. Соответствие отчислений утвержденному бюджету
Критерий: Степень того, насколько фактические бюджетные отчисления и расходы соответствуют суммам и отчислениям финального утвержденного бюджета.
Обоснование: Данный критерий требует отслеживания и оценки в течение всего бюджетного процесса, а также обязательного опубликования результатов этого мониторинга и анализа. Кроме того, в рамках данного критерия далее требуется высокий уровень реагирования на результаты, а также большие открытость и доступ к информации для общественности.

Были ли потрачены деньги так, как это было прописано в бюджете?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Если нет, какие из проектов не соответствуют действительным расходам? Сумма больше или меньше?

_____

_____

_____

Уведомили ли Вас о финансовых решениях или каких-либо других действиях?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Если Вас уведомили, как Вы получили эту информацию?

_____Из СМИ _____В публикациях решений

_____На специальных заседаниях _____Устно от друзей, родственников и др.

Как Вы смогли сравнить бюджет с расходами?

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ _____От родственников или друзей

_____В баре/кафе _____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

Другое (пожалуйста, опишите):

_____

Ваши комментарии:

_____

_____

11. Общественная экспертиза и усилия по привлечению общественности во время освоения бюджета
Критерий: Сопоставление с критерием № 8, а именно соотношение того, как и насколько результаты отслеживания и анализа выполнения бюджета освещались для общественности, для кого? когда? и т. д.
Обоснование: В дополнение к связи с критерием № 8, данный критерий служит также противовесом критерию № 2 в части усилий по привлечению общественности к участию в процессе формирования бюджета.

Уведомили ли Вас о решениях, связанных с реализацией проектов городских властей/общины?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Если да, какие вопросы или проблемы Вы обсуждали? (перечислите их)

_____

_____

_____

Как Вас уведомили о реализации проектов городских властей/общины?

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ _____От родственников или друзей

_____В баре/кафе _____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

Другое (пожалуйста, опишите):

_____

_____

Ваши комментарии:

_____

_____

12. Восприятие конфликта интересов во время бюджетного процесса
Критерий: Частотность и документирование случаев планирования, распределения или освоения бюджета, когда говорят, что они базируются на предпочтениях какой-либо политической партии, личных связях или других отношениях, идущих вразрез с положениями Закона о конфликте интересов.
Обоснование: При распределении ресурсов часто в игру вступает преференциальное отношение, исходящее из связей или поддержки той или иной политической партии. И такой порядок вещей свойственен не только на местном уровне, но и на национальном.

Заметили ли Вы какие-либо конфликты интересов во время бюджетного процесса?

_____Да _____Нет _____Частично _____Не знаю

Если да, когда это произошло?

_____Во время заседаний совета _____Во время планирования бюджета

_____Во время утверждения бюджета _____Во время освоения бюджета

Какого вида конфликт интересов Вы заметили?

_____

_____

_____

И кто вносил претензии в отношении конфликта интересов?

_____

_____

_____

Как Вас уведомили о решениях, принятых городскими властями/общиной?

_____На заседаниях совета города/общины, в которых Вы также принимали участие

_____Из СМИ _____От родственников или друзей

_____В баре/кафе _____Из опубликованных решений (публикации)

_____Из встреч с персоналом органов городской власти/общины

Другое (пожалуйста, опишите):

_____

_____

Ваши комментарии:

_____

_____

III. Формы отчетов мониторинга местных органов самоуправления

Формы отчетов мониторинга местных органов самоуправления были разработаны Международным обществом честных выборов и демократии (ISFED) вместе с Ассоциацией молодых юристов Грузии (GYLA), чтобы граждане имели инструментарий для мониторинга бюджетных процессов своих местных органов власти. Они пытались зафиксировать информацию о процессах формирования и пересмотра бюджета, механизмов участия граждан в сессиях по обсуждению бюджета, а также доступа к публичной информации.

Международное общество честных выборов и демократии (ISFED)

Ассоциация молодых юристов Грузии (GYLA)

Форма отчетов мониторинга местных органов самоуправления

Городское самоуправление: _____

Имя и фамилия монитора:_____

Время и место мониторинга: _____

Прошло ли формирование бюджета и внесение изменений в законодательство в соответствии с законом?

а) Да б) Нет

Если нет, пожалуйста, разъясните почему: _____

_____

_____

Соответствуют ли приоритеты населения и местный бюджет?

а) Полностью б) Частично в) Не соответствуют

Были ли выполнены предвыборные обещания представителей местного самоуправления?

а) Да б) Частично в) Нет

Пожалуйста, разъясните: _____

_____

_____

Были ли осуществленны мероприятия, запланированные в рамках бюджета на 2009 год?

а) Да б) Нет

Если нет, пожалуйста, укажите те мероприятия, которые были запланированы в рамках бюджета 2009 года, но не были осуществлены:

_____

_____

_____

_____

Дополнительные комментарии: _____

_____

_____

Процесс формирования и пересмотра бюджета
Международное общество честных выборов и демократии (ISFED)
Ассоциация молодых юристов Грузии (GYLA)
Форма отчетов мониторинга местных органов самоуправления

Городское самоуправление: _____

Имя и фамилия монитора:_____

Время и место мониторинга: _____

Какие вопросы обсуждались на сессии «Сакребуло» (местный совет): _____

_____

_____

Учасники сессии «Сакребуло» *(пожалуйста, укажите, какие органы местной власти и кто из этих органов присутствовал, а также укажите представителей неправительственных организаций и СМИ):*

_____

_____

Были ли вопросы, которые подняли представители гражданского общества, и если да, что это были за вопросы:

_____

_____

_____

Пожалуйста, составьте краткий перечень мнений/позиций, озвученных на встрече:

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

Были ли озвученные мнения приняты во внимание при принятии решений?

а) Да б) Нет

Если ответ и «да», и «нет», тогда, пожалуйста, опишите ситуацию более детально*:* _____

_____

_____

Пожалуйста, вкратце опишите как прошла сессия «Сакребуло»:

_____

_____

_____

Дополнительные комментарии: _____

_____

_____

Механизмы гражданского участия – сессии

Международное общество честных выборов и демократии (ISFED)

Ассоциация молодых юристов Грузии (GYLA)

Форма отчетов мониторинга местных органов самоуправления

Часть I

Городское самоуправление: _____

Имя и фамилия монитора:_____

Время и место мониторинга: _____

Было ли уведомлено население о планируемом проведении сессий?

а) Да б) Нет

Какие инструменты использовались для информирования населения?

а) Телевидение б) Радио в) Пресса г) Постеры д) Другое_____

Было ли общество проинформировано в установленные законом временные рамки?

а) Да б) Нет

Если нет, пожалуйста, опишите ситуацию более детально*:*

_____

_____

Как Вы думаете, насколько полным был процесс информирования общества?

А) Полным

Б) Удовлетворительным

В) Неполным

Г) Его вообще не было

Представьте нам Ваши идеи и предложения относительно того, как можно усовершенствовать процесс информирования населения о предстоящих сессиях:

_____

_____

_____

_____

Доступ к публичной информации

Международное общество честных выборов и демократии (ISFED)

Ассоциация молодых юристов Грузии (GYLA)

Часть II

Получили ли Вы запрошенную информацию в установленные законом временные рамки?

а) Да б) Нет

Если нет, укажите, пожалуйста, причину*:*

_____

_____

_____

Имеется ли у Вас информация относительно фактов отказа в предоставлении доступа к публичной информации в нарушение закона или предоставления информации, но с нарушением установленных законом временных рамок?

а) Да б) Нет

Если да, пожалуйста, детально опишите эти факты: _____

_____

_____

_____

Дополнительные комментарии

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Мониторинг законодательных процессов

Цель

Мониторинг законодательных процессов – это процесс, в рамках которого ОГО осуществляют мониторинг, оценку и отчитываются о работе законодателей и выполнения ними своих функций, а также об эффективности и результативности их работы в удовлетворении потребностей граждан. Мониторинг законодательных процессов может служить различным целям в зависимости от контекста страны и целей, интересов и возможностей мониторинговой организации. Однако, основной причиной побуждающей группы заниматься данным видом мониторинга является желание сделать законодательные органы власти более подотчетными гражданам и укрепить сам законодательный процесс. Публикуя результаты мониторинга, группы могут оказывать дополнительное давление на законодателей, т. к. граждане могут использовать эту информацию далее в своих адвокационных кампаниях или просто, чтобы сообщить о том, как они будут голосовать на следующих выборах. В некоторых случаях группы также начинают подобный мониторинг, чтобы укрепить сам законодательный процесс. Так, вместо концентрирования внимания на эффективности работы конкретных законодательных органов, они проводят мониторинг законодательных процедур и практики, часто с точки зрения установленных законодательных стандартов[3]. Мониторинговые группы могут использовать свои наработки для работы с законодательными органами власти над их слабыми местами, либо выступать за изменения в законодательстве и регуляторных актах, регулирующих законодательные процессы.

Как правило, НДИ поддерживает мониторинговые инициативы законодательных процессов для достижения следующих результатов:

- У граждан есть доступ к достоверной информации о работе законодательных процессов на национальном уровне и на уровне местного правительства;
- У граждан есть доступ к достоверной информации о законодателях на национальном уровне и на уровне местного правительства;
- Прямое и конструктивное взаимодействие между гражданами и законодательными органами власти на местном и на национальном уровнях;
- Прямое и конструктивное взаимодействие между гражданами и политическими партиями на местном и на национальном уровнях;
- Усовершенствование возможностей законодательных органов власти и эффективности работы отдельно взятых законодателей на местном и на национальном уровнях и
- Большая подотчетность правительства и политических партий гражданам.

Данный раздел описывает то, как группы планируют и реализуют инициативы мониторинга законодательных процессов. Учитывая богатый опыт различных партнерских организаций НДИ, данный раздел во многом построен на опыте двух групп, а именно Центра политических исследований «Аль-Кудс» (*the Al Quds (Al Quds) Center for Political Studies*) в Иордании и Демократического института Косово (*Kosovo Democratic Institute (KDI)*). «Аль-Кудс» – один из ведущих исследовательских центров Иордании. При поддержке НДИ «Аль-Кудс» запустил пилотный проект мониторинга законодательных процессов под названием «Иорданский парламентский монитор» (*Jordanian Parliament Monitor (JPM)*), который был реализован в период с октября 2008 года по декабрь 2009. Проект предполагал мониторинг и подготовку отчетов, а также проведение ряда встреч-диалогов. Демократический институт Косово – НПО, сотрудничающая с НДИ еще с 2005 года. Их мониторинговая инициатива включала сбор информации и опубликование оценочных карт по деятельности законодателей в Ассамблее Косово, а также ряда законодательных органов на уровне города.

---

[3] Публикация НДИ «*На пути к развитию международных стандартов для демократических органов законодательной власти: документ для обсуждения и обзора заинтересованными законодателями, донорами и международными организациями*» – это пример законодательных стандартов, на основе которых можно выстроить инициативу по мониторингу законодательных процессов. Документ можно найти на сайте НДИ, проследовав по ссылке http://www.ndi.org/files/2113_gov_standards_010107.pdf.

Этап подготовки к мониторингу

Прежде чем планировать и готовить инициативу мониторинга законодательных процессов, группе прежде всего необходимо иметь четкую стратегию. Стратегия должна соответствовать целям и видению организации на будущее, а также идеям относительно того, как можно добиться изменений благодаря мониторингу. Хочет ли группа сравнить записи голосования законодателей с приоритетами граждан, чтобы определить, насколько законодательные органы власти репрезентативны и реагируют на потребности населения? Если это так, то группам следует разработать опросники и подготовить волонтеров и персонал к сбору информации у граждан, а также законодателей. Хочет ли группа сконцентрировать свое внимание на мониторинге законодательных процессов или эффективности работы законодателя? В зависимости от ответа, определяется тип вопросов, которые будут включены в мониторинговую форму. Группам также следует учитывать контекст, в котором они работают, их собственные возможности и доступные ресурсы, существующие политические методы и сложности, которые может помочь решить мониторинг (как напр. неадекватный доступ к информации, коррупция и отсутствие отчетности).

Определившись со стратегией относительно того, что, когда и как будет мониториться, необходимо определить также партнеров и разработать соответствующие мониторинговые инструменты. Так, группы создали программы опроса граждан и опросники для сбора информации о приоритетах общества и восприятия политических партий, отдельных законодателей и органов законодательной власти. Подобные инструменты можно разработать либо в формате форм для интервью, либо просто форм, которые можно самостоятельно заполнить, а потом вернуть по почте. И хотя процент ответов гораздо выше при заполнении формы во время интервью, почтовая форма с другой стороны не требует дополнительных временных затрат со стороны сотрудников и волонтеров.

Организации разработали формы для мониторинга законодательных процессов, используя которые волонтеры и сотрудники могли бы фиксировать информацию, полученную на заседаниях и сессиях комитетов относительно законодательных процессов и эффективности работы законодателей. Учитывая возможности и цели мониторинга, группы разработали формы формата вопросников либо с местом для развернутых ответов, либо с местом для отметок, либо комбинацией из этих вариантов.

Формы интервью для законодателей группы используют для фиксации информации о возможностях улучшения работы законодательных органов власти. Точно так же, как и вопросники для граждан, группы могут данные формы видоизменять, чтобы их можно было использовать на интервью или раздавать для индивидуального заполнения законодателями. Когда все инструменты готовы, группы могут приступить к обучению персонала по их использованию на заседаниях комитетов по вопросам законодательства, для распространения опросников среди граждан или проведения интервью с законодателями.

Схема стратегического планирования[4]

Ценности

Определиться с руководящими принципами для группы

Видение

Разработать заявление, разъясняющее конечную цель работы группы и чем группа хочет стать в будущем.

Миссия

Разработать заявление, разъясняющее цель существования

Общая цель

Определить основной желаемый результат проекта. Он должен напрямую быть связанным с **миссией** и видением группы.

Определение проблемы

1. Определить проблему, которую хочет решить группа – это определит общую цель.

2. Определить причины проблемы – это определит первоочередные задачи.

Первоочередные задачи

Определить шаги для достижения общей цели, которые справятся с причинами проблемы, которую должен решить проект. Должны быть определенные, измеряемые, утвержденные реалистичные и ограниченны во времени задачи.

Ключевые сферы результатов

Определить, чего необходимо достичь для выполнения первоочередной задачи проекта. Вся деятельность проекта должна быть нацелена именно на это.

Планирование действий

Детально распишите план действий для достижения ключевых результатов. В плане должна быть четко сформулированная картина всех ролей и ответственности, последовательности действий и графика работ в рамках проекта.

Внутреннее распределение

Разработав план действий, необходимо соответственным образом структурировать группу, определить необходимые изменения в структуре управления, потенциальные проблемы и последующие шаги.

4. Адаптировано из публикации Джанет Шапиро «Инструментарий стратегического планирования», издания Civicus, стр. 28. http://www.civicus.org/toolkits/civicus-planning-toolkits

Поддерживая инициативу мониторинга законодательных процессов, ДИК разработал программу опроса для определения восприятия гражданами эффективности политических партий, Ассамблеи Коссова, Ассамблеи членов и работников правительства. Также были разработаны мониторинговые формы для оценки работы законодателей во время Ассамблеи и заседаний комитетов, а также пленарных сессий городских законодательных органов и комитетов.

Аналогично, «Аль-Кудс» в Иордании разработал опросник для фиксации приоритетов и восприятия гражданами работы парламента и его членов. Также была разработана форма для интервью для сбора информации напрямую у парламентариев. Как и ДИК, «Аль-Кудс» разработал мониторинговые формы, хотя они использовались для сбора данных о работе парламентариев во время регулярных и внеочередных сессийх парламента и заседаний комитетов и не могли быть использованы для мониторинга на муниципальном уровне.

На этапе планирования группы часто ищут поддержки мониторинговых инициатив со стороны законодателей путем проведения встреч с членами правительства, рассылки официальных сообщений о мониторинговой деятельности парламентариям и членам ассамблей. Группам, скорее всего, не придется сражаться с отпором со стороны правительства на этапе сбора информации, если законодатели будет заранее проинформированы о мониторинговом процессе и не будут чувствовать себя под прицельным огнем. Рассылка и встречи – это способ заручиться доверием и уважением со стороны законодательной власти, но его не следует использовать для сбора информации в рамках инициативы. Формы для интервью необходимо использовать позже, уже на этапе сбора данных.

«Аль-Кудс» привлек парламентариев к участию в мониторинговой инициативе с самого начала процесса. Были доставлены индивидуальные письма членам парламента с разъяснением аспектов проекта, а также провели встречи с членами парламента Иордании чтобы заручиться их поддержкой. Еще до начала этапа сбора данных спикер Нижней палаты Гон Абдулхади Аль-Маджали объявил о своей поддержке инициативы и готовности предоставить доступ мониторам «Аль-Кудс» для оценки работы парламента и отдельно членов парламента.

Этап сбора данных

На данном этапе процесса мониторинга законодательных процессов волонтеры и сотрудники групп применяют навыки, полученные на тренингах по сбору информации о приоритетах и перспективах граждан, законодательных процессах и/или эффективности работы законодательных органов власти. Группы могут собирать данные на национальном и на местном уровнях, в зависимости от цели и стратегии мониторинга. Занимаясь инициативами в целях улучшения доступа граждан к информации, эффективности работы законодателей или снижения уровня коррупции, данные прежде всего собираются путем детального анализа документации и непосредственного присутствия на сессиях и заседаниях комитетов. Изучение открытых протоколов и другой официальной документации может предоставить группе отличную возможность лучше понять законодательные процессы и официальную позицию правительства по определенным вопросам и политике. Также это позволяет группе подкрепить, а иногда и подтвердить, данные собранные на заседаниях. Непосредственно наблюдая за процессом заседаний комитетов и сессий, волонтеры и сотрудники группы могут собрать следующую информацию:

- Посещаемость заседаний законодателями;
- Участие в заседаниях;
- Внесение на рассмотрение законодательных актов или поправок;
- Реагирование на официальные запросы ОГО и граждан;
- Количество часов, посвященных встречам с гражданами;
- Коммуникация между законодателями и гражданами;
- Количество запросов информации, полученных законодателем, и как с этими запросами работают;
- Доступность публичной информации;

- Функции законодателя и комитетов;
- Роль оппозиции;
- Как передаются на заседаниях ассамблей инициативы ОГО и граждан;
- Платформы отслеживания выполнения предвыборных обещаний и
- Обсуждение спорных вопросов.

Если цель мониторинга сфокусирована на подотчетности и активизации прямого взаимодействия между гражданами, законодателями и политическими партиями, группы скорее используют технику опросников или опроса общественного мнения в дополнение к изучению информации из открытых источников, что позволяет зафиксировать точку зрения и граждан, и законодателей. Когда же группы использую подход интервью и опросников, работая напрямую с парламентариями и членами ассамблей, они имеют возможность прочувствовать со всеми нюансами те возможности и сложности, с которыми сталкиваются законодатели, выполняя свои обязанности.

Мониторинговые группы пользуются инструментов национального опроса общественного мнения, чтобы определить уровень доверия граждан к законодательным органам, а также их мнения об эффективности законодательного процесса. Кроме этого, опросы также предоставляют информацию о базовых потребностях и интересах граждан, а это для коррекции политики в соответствии с приоритетами своих граждан. Граждане же могут использовать результаты опроса как своеобразный рычаг в адвокационных кампаниях. Эта информация может стать основой диалоговых процессов или гражданских форумов для активизации более прямого взаимодействия между гражданами и законодателями, а также гражданами и политическими партиями.

На этапе сбора данных «Аль-Кудс» провел индивидуальные интервью со всеми членами парламента с целью сбора информации об их собственном восприятии своих достижений, недоработок и барьерах, с которыми они сталкиваются в попытке удовлетворить потребности граждан. Это позволило лучше понять весь процесс, но и привело к тому, что законодатели оказали большую поддержку инициативе, не чувствуя себя загнанными в угол мониторинговыми группами, а наоборот были благодарны за возможность «поделится своей точкой зрения».

Конечный продукт и инициативы

Ниже приведены четыре промежуточных результата, которых могут добиться группы в рамках мониторинга законодательных инициатив:

- Отчеты мониторинга с рекомендациями на основе результатов мониторинга;
- Оценочные карты, представляющие результаты мониторинга;
- Вебсайты, на которых предоставлена информация с отчетами мониторинга и оценочными картами;
- Открытые заседания городского совета, круглые столы и дебаты, на которых предоставляется информация об отчетах мониторинга и оценочных картах и
- Адвокационные и информационные кампании на основе отчетов и результатов мониторинга.

Мониторинговые отчеты

Наиболее распространенная форма предоставления результатов мониторинговых инициатив – это мониторинговые отчеты и оценочные карты. Группы публикуют мониторинговые отчеты либо раз в год, либо после каждой законодательной сессии. Отчеты обычно пишутся для парламентариев или местного правительства, доноров или СМИ, однако их также можно распространять и для более широкой публики. В зависимости от целей мониторинга, отчет может включать в себя рекомендации по некоторым или всем приведенным ниже темам:

- Выполнение стандартных требования законодательного процесса;
- Совершенствование в части подготовки проектов и утверждения законодательства;
- Организация общественных слушаний, как части процесса разработки законодательства;
- Принятие во внимание и действие в

соответствии с общественными приоритетами;

- Реализация законодательства и Содействие прозрачности процедур формирования бюджета.

Еще до основания ДИК НДИ работал с различными общественными организациями в Косово, которые осуществляли мониторинг пленарных сессий и заседаний городских ассамблей. В 2004 г. ОГО муниципалитетов Декан, Штиме, Клина, Пеха и Липхан подготовили отчеты, в которых предоставлялся анализ работы местного правительства, предложения, как улучшить ситуацию, обзор того, как местные чиновники реагировали на запросы и рекомендации ОГО, соответствие регламенту законодательного процесса, а также подготовка проектов и реализация местного законодательства. Копии отчетов предоставили местным избранным членам правительства, донорским организациям, ОГО и другим заинтересованным лицам, включая частных лиц.

Оценочные карты

Группы публикуют оценочные законодательные карты прежде всего для граждан и других ОГО. Они могут быть написаны в простой описательной форме или в более сложном формате со статистикой. Информация, представленная в картах, больше сфокусирована на основных элементах сомой законодательной процедуры, а не на рекомендациях, как в мониторинговых отчетах. В картах говорится о:

- Посещаемости законодателем пленарных заседаний и заседаний комитетов;
- Участии в круглых столах и обсуждениях с ОГО;
- Количество законов, в дебатах о которых принимал участие и
- Количество встреч с заинтересованными сторонами, инициированными законодателями.

со временем перешли на формат с большим объемом статистики, т. к. их мониторинговые инициативы стали более систематичными и детальными. Сегодняшние карты ДИК публикуют статистику на основе мониторинговых данных вместе с полноценным анализом.

Вебсайты

Мониторинговые группы пользуются таким мощным инструментом как вебсайты, повышая осведомленность общественности, рассказывая об информации, собранной в рамках мониторинга. Однако вебсайт — это не только информационная платформа для граждан, его можно использовать и для повышения подотчетности законодателей, и для активизации взаимодействия между законодателями и их избирателями. Вебсайты с результатами и анализом мониторинга могут предоставить гражданам больше информации, необходимой им для начала адвокационной или информационной кампании, либо же просто помочь гражданину сделать более осмысленный выбор на предстоящих выборах. На подобных сайтах также предоставляются контактная информация законодателей, таким образом граждане получают уровень доступа к ним, о котором раньше не могло быть и речи. Группы обычно публикуют следующую информацию на вебсайтах мониторинговых инициатив:

- Постоянно отслеживают работу парламента;
- Мониторинговые отчеты;
- Справочная информация о парламенте, парламентских блоках и комитетах;
- Новости парламента и исследования;
- Статьи и краткий анализ мониторинговых данных, подготовленные наблюдателями и исследователями партнерских организаций;
- Комментарии граждан, пользователей вебсайта;
- Биографии парламентариев и
- Контактные данные парламентариев.

Опубликовав серию отчетов на основе собранной информации в рамках мониторинга законодательных процессов, «Аль-Кудс» провел серию заседаний в городских советах чтобы свести в одном месте членов парламента и их избирателей. Первую из этих встреч провели 4 июля 2009 г. в Караке для представителей правительства южных округов Карак, Тафилах, Маан и Акаба. Пристутсвовали 81 представитель женских организаций, молодежных центров, благотоворительных организаций, университетов, политических партий и местного правительства. Были также и три члена парламента: г-н Абдель Ваттах Аль Маавиах, г-н Юсеф Аль Сарайрех и г-н Али Аль Далайеен. Обсуждение велось вокруг вопросов ролей и ответственностей парламентариев в свете отчетов «Аль-Кудс».

Начиная с середины 2009 г. «Аль-Кудс» выкладывает информацию, собранную в рамках мониторинговой деятельности, на вебсайте под названием Иорданский парламентский монитор (www.jpm.jo).

Заседания городского совета

Мониторинговые данные также можно использовать, распространяя информацию на заседаниях городского совета, круглых столах или дебатах, где участвуют как законодатели, так и представители ОГО, граждане и член политических партий. Мониторинговые группы и общественные организации организовывают различные мероприятия, предоставляя возможность гражданам напрямую и конструктивно вести диалог и сотрудничать со своими представителями. Дискуссии и дебаты в основном концентрировались на ролях и эффективности работы законодателей, восприятии их гражданами и проблемных вопросах, очерченных в результатах мониторинга. Подобные форумы предоставляют мониторинговым группам возможность представить свои вебсайты, распространить мониторинговые отчеты и оценочные карты, объяснить суть и значение мониторинга, а также собрать идеи относительно того, как можно усовершенствовать мониторинговые инициативы. Тут находят вдохновение граждане, узнавая много нового о том, что они могут использовать в адвокационных кампаниях и организовывая различные информационные инициативы.

Проект парламентского мониторинга в Иордании: *Обзор мониторинга законодательных процессов*

Условия и контекст программы

Парламентские выборы 2007 г. характеризовались более активным гражданским участием в политическом процессе. Впервые наблюдателей на выборах организовывали местные организации гражданского общества. Это событие ознаменовало начало перемен и перехода иорданских ОГО от стандартного фокуса на социальных вопросах и предоставлении услуг к более активному участию в политических процессах страны. В стране традиционно считается, что реформы – это инициатива сверху; теперь же наступил момент для простых граждан стать более активными и деятельными партнерами политических институтов и руководителей страны. Это изменение менталитета стало уникальной возможностью для ОГО, чтобы создать такую политическую культуру, в которой у граждан есть все возможности требовать от политического руководства ответственности за принятие законодательства и политики, которые бы отвечали потребностям граждан.

15-е парламентские выборы в ноябре 2007 г. привели к власти политиков более молодых и образованнее, чем в предыдущие годы. Многие ОГО были рады привлечь к сотрудничеству этих новых парламентариев, чьи предвыборные платформы основывались на честности, добросовестности и работе ради национальных интересов. Однако уже к началу 2008 г. появилось чувство неприятного разочарования общественности новыми членами парламента, которые и не думали реализовывать те реформы, которые так рьяно рекламировали. Практически не обговаривая, они принимали продвигаемые правительством законы о публичных собраниях и объединениях, которые лишь ограничивали возможности политических партий и гражданского общества.

Новый парламент также отказался пересматривать случаи оспаривания результатов выборов 2007 г., а потом и закрыл все соответствующие дела. Подобный отказ рассмотрения нарушений избирательного процесса еще больше подкосил доверие к парламенту, подняв вопрос о честности всей системы, что погребло надежды на настоящие демократические реформы. И в то же время спикер нижней палаты поднял вопрос о непростительно низком уровне присутствия членов парламента на пленарных сессиях. К этому растущему чувству недовольства еще добавился и экономический кризис, приведший к подорожанию всего, т .е. добавляющий еще немало давления на правительство и усугубляющий напряжение между правительством и парламентом из-за экономических проблем.

Обзор программы

В 2008 г. НДИ реализовал проект, спонсируемый программой USAID «Укрепление участия гражданского общества в политических процессах» с целью, среди прочего, сблизить парламент и граждан Иордании. Программа строилась на основе предыдущего опыта работы с организациями гражданского общества в Иордании, способствуя развитию жизнеспособного гражданского общества, которое само может заставить членов парламента нести ответственность за представление и решение проблем, волнующих население страны. Частью программы было сотрудничество НДИ с Центром политических исследований «Аль-Кудс» для оказания поддержки организации в реализации проекта мониторинга законодательных процессов под названием Иорданский парламентский монитор (ИПМ). Цель проекта налаживание связи между гражданами и членами парламента, а также предоставление гражданам возможности анализировать качество работы своих представителей в парламенте на основе информации, полученной из открытых источников.

Посредством ИПМ «Аль-Кудс» собрал информацию о посещаемости сессий членами парламента, голосовании, реагировании на запросы граждан и доступности публичной информации. Далее эту информацию использовали для серии мониторинговых отчетов, где представлялись результаты мониторинга; для сравнения приоритетов политических блоков, результатов голосований и приоритетов граждан; и для предоставления рекомендаций. Центр опубликовал данные отчеты у себя на сайте и сделал презентации, а также рассказывал о них как гражданам, так и членам парламента на заседаниях городских советов.

Структура программы

Цель: Повысить общую эффективность, результативность и подотчетность иорданского парламента как на индивидуальном, так и на институциональном уровнях.

Задача: Поддержать усилия гражданского общества заставить членов парламента нести ответственность за представление и решение вопросов, важных для населения.

- Промежуточный результат 1: Введение понятных и измеряемых стандартов прозрачного и ответственного поведения и работы члена парламента.

- Промежуточный результат 2: Культура прямого взаимодействия между членами парламента и гражданами по вопросам, касающимся более качественной политической репрезентации.

- Промежуточный результат 3: Более качественная работа парламента в целом в выполнении своих функций.

- Промежуточный результат 4: Более активное гражданское участие в политических процессах.

Мониторинг законодательных процессов

Проект мониторинга работы парламента

Летом 2008 г. НДИ провел серию встреч, консультаций и семинаров с «Аль-Кудс», уделяя основное внимание долгосрочному планированию и методологии проекта мониторинга законодательных процессов. На протяжении лета НДИ помогал «Аль-Кудс» в определении цели и задач проекта, методологии и стратегии мониторинга, методологии для оценки эффективности работы парламентариев и график проекта. Определившись со стратегией НДИ, «Аль-Кудс» выдал субгрант, и центр начал мониторинг второй постоянной сессии парламента пятнадцатого созыва, которая началась 5 октября 2008 г. и закончилась 5 февраля 2009 г.

В первые месяцы освоения субгранта и начала мониторинга работы парламента НДИ продолжал проводить консультации с «Аль-Кудс» и организовал учебную поездку в Ливан для директора центра, чтобы оказать дополнительную поддержку в стратегическом планировании и деятельности по разработке материалов для мониторинга. Во время консультаций НДИ помогал «Аль-Кудс» с разработкой мониторинговых форм, определением структуры мониторинговых отчетов, содержания сайта проекта и разработкой графика национального опроса. Мониторинговые формы должны были зафиксировать существующие практики, а именно:

- Присутствие членов парламента на сессиях;
- Практика голосования членов парламента;
- Участие членов парламента в сессиях парламента и комитетов;
- Участие членов парламента в обсуждениях законодательства;
- Активность членов парламента в обращении за мнением к различным заинтересованным сторонам и
- Контроль парламента за деятельностью правительства.

Ознакомительная поездка в Бейрут для директора «Аль-Кудс» позволила ему пообщаться с Нахва Аль Муватиния (Наам) - ливанской ОГО, реализующей аналогичный проект мониторинга законодательных процессов. Обсуждая свои мониторинговые проекты директор «Аль-Кудс» и представители Наам обменялись идеями относительно мониторинговых стратегий и реализации методологий на практике, методов включения законодателей в процесс мониторинга, а также методов обеспечения конструктивности инициатив мониторинга как для законодателей, так и для граждан.

Ключевым элементом мониторинговой стратегии «Аль-Кудс» было обеспечить парламентскую поддержку проекта. Для этого проводилась работа, чтобы заручится поддержкой влиятельных членов парламента, а также были разосланы письма с информацией о проекте всем 110 членам парламента. В декабре 2008 г. спикер нижней палаты пообещал предоставить проекту необходимую помощь и доступ для «Аль-Кудс». После этого центр провел индивидуальные интервью со всеми членами парламента, чтобы более детально рассказать им о данной инициативе, заложив основу будущего сотрудничества, а также собрал необходимые данные о наблюдательной и законодательной деятельности парламентариев, их персональную информацию, получив при этом и общую картину того, как они представляют своих избирателей.

Национальный опрос общественного мнения

В январе 2009 г., консультируясь с Департаментом статистики Министерства планирования, «Аль-Кудс» разработал опросник для определения политических и экономических приоритетов граждан, а также их оценки работы парламента. Затем центр нанял активистов для распространения этих опросников, так, 1200 человек по всей Иордании, всех 12 административных округов, получили эти опросники. Результаты опроса стали основой публикации центра «Иорданский опрос общественного мнения: избирательный закон».

Круглые столы и общие собрания

С января по март 2009 г. в сотрудничестве с местными ОГО «Аль-Кудс» провел серию круглых столов во всех 12 административных округах, пригласив на них представителей ОГО, политических партий и государственных органов власти. На мероприятиях были раскрыты такие темы, как представление проекта парламентского мониторинга, эффективность работы парламентариев, роль гражданского общества в оценке работы парламентариев и пути улучшения взаимодействия между гражданами и парламентом.

С апреля по декабрь 2009 г. круглые столы «Аль-Кудс» трансформировались в общие собрания, на которых присутствовали граждане, ОГО, члены парламента и представители СМИ. Цель этих собраний была сблизить парламентариев со своими избирателями для обсуждения роли и результативности работы членов парламента в свете результатов национального опроса общественного мнения и парламентского мониторинга. В презентациях и обсуждениях затрагивались следующие темы:

- Представление вебсайта и отчетов проекта иорданского парламентского мониторинга (ИПМ) центром «Аль-Кудс»;
- Восприятие обществом роли и качества работы членов парламента;
- Важная роль парламентского мониторинга для граждан и законодателей;
- Пути усовершенствования парламентского мониторинга;
- Пути усовершенствования политической реформы и
- нормативно-правовая база для выборов и реформа законодательства о выборах.

Мониторинговые отчеты и рекомендации

«Аль-Кудс» выпустил первый мониторинговый отчет 29 апреля 2009 г, передав копии отчета членам парламента, местным ОГО, государственным учреждениям и международным организациям. На протяжении всего проекта центр выпустил 5 отчетов о мониторинге работы парламента и членов парламента на основе мониторинга центром пленарных сессий и заседаний комитетов, проведенных индивидуальных интервью с членами парламента, а также результатов открытых круглых столов и опросов общественного мнения. Отчеты предоставляют информацию и анализ различных аспектов парламентской деятельности, а также

рекомендации по усовершенствованию работы и функций парламента, законодательной и наблюдательной ролей членов парламента, регулирования графика заседаний и повышение посещаемости сессий членами парламента. В дополнение к этим пяти отчетам «Аль-Кудс» опубликовал также отчеты поменьше, анализируя в них такие вопросы как оценка работы женщинами - членами парламента, наблюдательная роль членов парламента во время второй внеочередной сессии и восприятие и видение своей работы и трудностей политическими блоками. Все эти отчеты широко обсуждались как в СМИ, так и в обществе.

Вебсайт ИПМ – www.jpm.com

«Аль-Кудс» запустил сайт ИПМ, как только был выпущен первый мониторинговый отчет. Этот сайт специально был разработан с простым и удобным для пользователя интерфейсом, и информацией, которая постоянно обновлялась. При этом это был сайт для интерактивного взаимодействия как для пользователей-граждан, так и для членов парламента. На сайте была представлена следующая информация:

- Имена, биографии и контактная информация членов парламента;
- Развитие и прогресс парламента на основе результатов мониторинга;
- Мониторинговые отчеты;
- Справочная информация о парламенте;
- Информация о парламентских блоках и комитетах и
- Новости парламента и исследования.

Результаты

- Благодаря поддержке НДИ общественные организации разработали свою собственную методологию опросов, разработали опросник для опроса общественного мнения, подготовили форму интервью для встреч с местными чиновниками по важным для местного населения вопросам, а также разработали программы для круглых столов, на которых общественные группы и граждане должны были найти пути более эффективного сотрудничества по обсуждению общественных приоритетов.
- В ответ на адвокационную кампанию JVCCD, власти иорданской долины и Министерство водных ресурсов объявили о ряде мер, которые будут предприняты ими для решения вопросов водоснабжения и ирригации, а также условий работы фермеров.
- Во время встречи с NVCTPM, новоизбранный директор образования в Ибрид с воодушевлением говорил об адвокационном проекте центра и пообещал помогать центру в организации встреч с руководящим составом Министерства образования, как и поднять вопрос требования местных общин о строительстве как минимум двух государственных школ в этом районе.
- В результате информационной кампании КССС для местных чиновников и губернатор Карака, и член парламента Тхнейбат попросили КССС выслать им в письменном виде обзор деятельности по проекту, результатов, требований и рекомендаций проекта по решению проблемы загрязнения воздуха.
- Проведя 310 интервью в рамках опроса общественного мнения для оценки эффективности своих адвокационных кампаний, КССС, NVCTPM, и JVCCD добились наилучших результатов общественных групп в информировании и привлечении к работе населения. Результаты опроса свидетельствуют о высоком уровне удовлетворенности большей части опрошенных в части определения проблем и методологии адвокационных кампаний. Результаты показывают, что данные проекты успешно справились с задачей более активного вовлечения граждан в процессы принятия решений.

Рекомендации

- С самого начала проектов мониторинга законодательных процессов привлекать к участию законодателей, чтобы они сразу разобрались в том, что из себя представляет проект и не чувствовали себя под прицельным огнем мониторов. Это повысит шансы на то, что законодатели поддержат инициативу и будут впоследствии сотрудничать в рамках проекта.
- Обеспечить физический доступ граждан на

сессии и заседания комитетов по законодательным вопросам. Мониторинг законодательных процессов только тогда работает, когда благодаря официальным и неофициальным механизмам создаются реальные возможности для граждан получать необходимую информацию.

- Оказание помощи партнерам в разработке и реализации четко выстроенной и понятной стратегии и плана работ на основе внятно очерченных целей и задач. Партнеры буду более эффективно и результативно выполнять задачи по проекту, если будут хорошо понимать общую стратегию проекта.

- Чтобы добиться наибольшего результата на национальном уровне партнером, осуществляющим мониторинг, должна быть ОГО или коалиция ОГО со связями по всей стране и возможностями достучаться до тех, кто принимает решения на национальном уровне.

- Чтобы обеспечить получение данных, собранных в рамках мониторинга как можно большим количеством заинтересованных сторон, следует обеспечить максимально простой доступ к этим данным и широко это разрекламировать.

Инструменты мониторинга законодательных процессов

IV. Матрица для процессов обсуждения и принятия решений на сессиях ассамблей – Косово

V. Мониторинговая форма для сессий муниципальной ассамблеи – Косово

VI. Мониторинговая форма для центральной комиссии – Косово

VII. Список присутствующих в парламенте при кворуме – Иордания

VIII. Форма парламентского мониторинга (Сессии палат) – Иордания

IX. Форма для мониторинга работы законодательного механизма в нижней палате парламента– Иордания

X. Форма мониторинга эффективности работы парламентских комитетов – Иордания

IV. Матрица для процессов обсуждения и принятия решений на сессиях ассамблей

Это пример формы, разработанной партнерами НДИ в Косово. Ее использовали мониторы, наблюдая за сессиями Национальной ассамблеи для сбора информации о том, сколько раз члены парламента вносили предложения или задавали вопросы. Также в форме предвидены строки для сбора информации и о других действиях членов правительства, представляющих интерес для мониторинга.

Матрица для процессов обсуждения и принятия решений на сессиях ассамблей

Версия от 29 октября 2008 года

Дата:
Запланированное время:
Начало:
Конец:
Имя монитора:

Член Парламента, Партия	**Предложени**	**Вопросы**	**x**	**x**	**x**
Имя, Лидер					
Имя					

Имя, Лидер					
Имя					

V. Мониторинговая форма для сессий муниципальной ассамблеи

Данная форма была разработана партнерами НДИ в Косово для мониторинга сессий и заседаний муниципальной ассамблеи. Здесь вместо основного внимания на отдельных парламентариях, фокус делался прежде всего на мониторинге самого законодательного процесса.

Форма Б: мониторинг заседаний/сессий муниципальной ассамблеи

Имя мониторинга:			
ОГО:		**Очередное заседание**	
Муниципальная ассамблея		**Время начала:**	
Дата:		**Время конца:**	

Секция А: До заседания/сессии МА	**Да**	**Нет**
Были ли предварительные уведомления (постеры или объявления) муниципальной ассамблеи о заседании/сессии как минимум за неделю (7 дней) до мероприятия, в соответствии с Законом о самоуправлении 2007/30?		
Были ли эти постеры/объявления размещены в доступных для граждан местах? Если нет, уточните, пожалуйста, на следующем листе.		
Были ли предоставлены членам МА материалы (напр. программа и др.) до самой сессии?		
Был ли предоставлен перевод материалов на языки членов МА?		
Была ли возможность у НПО и граждан озвучить свое мнение/предложения изменить программу до заседания/сессии МА?		

Секция Б: Во время сессии МА	**Да**	**Нет**
Началось ли заседание/сессия МА вовремя? Если нет, каковы были причины? (используйте дополнительный лист бумаги для разъяснений)		
Кто председательствовал на заседании/сессии?		
Присутствовали ли все члены МА на заседании/сессии? Если нет, кого не было, членов какой политической партии или блока? а) б) в) г)		
Был ли протокол последнего заседания предоставлен членам МА?		
Была ли включена в протокол информация о том, кто как голосовал по поднятым вопросам прошлой сессии?		
Требовали ли вы прежде у членов МА включать в протоколы информацию о голосовании каждого избранного представителя?		
Был ли протокол переведен на другие языки (при необходимости)?		
Был ли протокол прошлого заседания утвержден большинством?		

Какая программа заседания МА? (запишите ниже)
Какие вопросы вносятся на голосование? Перечислите их и то, как за них проголосовали. 1. 2. 3.

Голосовали ли выбранные должностные лица за политический курс?		
Проходили ли обсуждения в толерантной и конструктивной атмосфере? Если нет,		
Присутствовало ли по крайней мере половина должностных лиц на голосовании?		
Вызвали ли какие-либо из поднятых вопросов раскол среди членов ассамблеи на этнической почве? Если да, уточните.		
Проходит ли сессия МА по программе? Если нет, уточните.		
Вызвали ли какие-либо из поднятых вопросов раскол среди членов ассамблеи на политической почве?		

Секция B: В конце заседания/сессии МА	**Да**	**Нет**
Остались ли открытые вопросы? Если да, уточните.		
Была ли закрыта сессия по протоколу? Если нет, уточните.		
Присутствовали ли в конце сессии все члены АМ? Если нет, уточните.		

(Для дополнительной информации, пожалуйста, используйте дополнительные листы)

VI. Мониторинговая форма для центральной комиссии – Косово

Данная форма была разработана партнером НДИ, а именно ДИК, для мониторинга работы 16 комиссий центрального правительства с целью выявления возможных нарушений. Результаты мониторинга были опубликованы в отчетах вместе с рекомендациями по усовершенствованию работы комиссий.

	Дата заседани		Дата заседани		Дата заседани	
	1		2		3	
	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
Административные вопросы						
Было ли объявление о заседании комиссии на сайте Ассамблеи?						
Было ли это заседание комиссии открыто для общественности?						
Присутствовали ли должностные лица от правительства?						
Вовремя ли началось заседание?						
Собрался ли кворум для начала заседания?						
Председательствовал ли на заседании мэр?						
Было ли это совместное заседание с другой комиссией?						
В рамках комиссии есть ли подкомиссия, которая должна отчитываться на этом же заседании?						
Было ли данное заседание публичным слушанием с участием экспертов, активистов общественных организаций и групп по						
Предоставлялся ли перевод, необходимый для членов комиссии- нацменьшинств и граждан?						
Повестка дня и протокол						
Включает ли повестка дня вопросы, предложенные гражданами или поднятыми членами ассамблеи, политическими институтами, петицией или каким-либо другим способом?						
Были ли предложения внести изменения в повестку дня? Если да, было ли учтено данное предложение?						
Были ли возражения членов ассамблеи против предоставления или перевода материалов?						
Все ли члены ассамблеи получили протокол предыдущего						
Были ли возражения в отношении протокола предыдущего заседания?						
Придерживались ли члены комиссии повестки дня заседания?						
Были ли рассмотрены и закрыты все вопросы повестки дня?						
Были ли перенесены на более позднее время какие-либо вопросы повестки дня для предстоящей сессии комиссии?						
Было ли закрыто заседание по протоколу?						
Обсуждения и дебаты						
Были ли вопросы, обсуждение которых раскололо парламентские группы на несколько лагерей?						
Предоставлял ли председатель комиссии слово членам ассамблеи во время заседания?						
Были ли какие-либо заявления членов ассамблеи до заседания относительно финансовых конфликтов интересов, связанных с деятельностью комиссии?						

Законодательная деятельность						
Рассматривала ли комиссия какие-либо законопроекты (первое чтение) во время данного заседания?						
Внесла ли комиссия какие-либо изменения в законопроект во время данного заседания комиссии?						
Был ли кворум во время проведения голосования?						
Мониторинг исполнительных аспектов						
Присутствовали ли представители министерств (Офис премьер-министра) во время пересмотра?						
Помогали ли они работе комиссии и принимали ли участие в обсуждениях?						
Пригласили ли они министра, под юрисдикцией которого находится данный комитет, чтобы он отчитался перед комиссией?						
Обсуждались ли комиссией вопросы мониторинга и исполнения законов?						
Запрашивали ли они у правительства присутствия/предоставления какого-либо лица, документа либо свидетеля/доказательства?						
Присутствовали ли на заседании данной комиссии представители независимого государственного учреждения, осуществляющего аудит и отчитывающегося						
Рекомендации и поддержка экспертов						
Привлекала ли комиссия внешних экспертов на этапе пересмотра законопроектов?						
Были ли задействованы данные эксперты исключительно для работы для данной комиссии?						
Был ли задействован какой-либо внутренний эксперт (из персонала ассамблеи) во время заседания комиссии?						
Приняла ли комиссия во внимание предложения экспертов во время публичных слушаний?						
Только для бюджетной комиссии						
Привлекала ли комиссия членов оппозиции к процессу обзора работы исполнительного органа и его деятельности?						
Имеет ли комиссия по публичной отчетности доступ к учетным данным и другой соответствующей документации?						
Пересмотрела ли комиссия по бюджету и финансам национальный бюджет и/или законодательство о бюджете?						
Было ли у комиссии по бюджету и финансам достаточно времени, чтобы пересмотреть бюджетное законодательство?						
Участие и вовлечение в процесс гражданское общество						
Присутствовали ли на заседании представители СМИ, НПО или						
Позволили ли им принять участие в данном заседании?						
Присутствовали ли все избранные члены на закрытии заседания? Если нет, объясните, сколько членов ассамблеи присутствовали в конце						
Кто они (политическая принадлежность):						
1						
2						
3						

VII. Список присутствующих в парламенте при кворуме

Данный пример списка присутствующих был разработан партнером НДИ в Иордании, центром «Аль-Кудс». Он использовался наблюдателями для мониторинга посещаемости членами парламента заседаний и сессий.

مركز القدس للدراسات السياسية
AL - QUDS CENTER For Political Studies

Список присутствующих при кворуме

Очередная сессия №			
Сессия №			
Дата проведения	/ /2008		
Время начала	:	Время конца	:

Этапы работы

Имя наблюдателя	Подпись	Дата подписания формы	Время
Имя:	----------	Дата: / /2008	:

	Имя члена парламента	Присут.	Отсутст.			Имя члена парламента	Присут.	Отсутс
1	Ибрахим Аль Этейви				30	Абдул Рахеем Аль Бикай		
2	Ибрахим Аль Омоуш				31	Абдул Фаттах Аль Маайта		
3	Ахмад Аль Башабша				32	Абдул Карим Аль Догхми		
4	Ахмад Аль Сафади				33	Абдул Хади Аль Маджали		
5	Ахмад Аль Отоум				34	Абдуллах Зрейкат		
6	Ахмад Аль Адван				35	Абдуллах Гхарайбех		
7	Амнех Аль Гарагеер				36	Абдуллах Аль Джази		
8	Энсаф Аль Кавалдех				37	Аднан Аль Савайер		
9	Айман Швейят				38	Аззам Аль Хунейди		
10	Бассам Хаддадин				39	Асер Аль Шурман		
11	Бассам Аль Манасеер				40	Али Длаайеен		
12	Тавфеек Крейшан				41	Аввад Али Завайдех		
13	Тайсеер Шдеифат				42	Факхри Искандар		
14	Тхарват Аль Амро				43	Фархан Аль Гхвейри		
15	Джаафар Аль Абдаллат				44	Фалак Аль Джамаани		
16	Джамеель Аль Хшоош				45	Фаваз Хамдаллах		
17	Хабес Аль Шабееб				46	Касем Бани Хани		
18	Хазем Аль Насер				47	Лутфи Хасанейн		
19	Хасан Сафи				48	Мубарак Рамаднах		
20	Хусни Аль Шаийаб				49	Миджхем Аль Кхрейша		
21	Хамад Абу Зейд				50	Мохаммад Аль Хадж		
22	Хадийех Аль Хамайдех				51	Мохаммад Аль Соуди		
23	Хамза Мансоур				52	Мохаммад Аль Зейнати		
24	Кхалед Абу Сиам				53	Мохаммад Аль Бадри		
25	Кхалед Аль Баккар				54	Мохаммад Аль Кооз Абу Аммар		
26	Кхалаф Аль Раккад				55	Мохаммад Зрейкат		
27	Кхалеел Атийях				56	Мохаммад Акель		
28	Раджи Хаддад				57	Мохаммад Аль Кооз Абу Аль Раед		
29	Расми Аль Маллах				58	Мохаммад Аль Кдах		

59	Рида Хаддад				85	Васфи Аль Раваждех		
60	Рияд Якоуб				86	Атеф Аль Таравнех		
61	Рим Аль Касем				87	Абдул Хамед Аль Тхунейбат		
62	Зияд Аль Швейух				88	Абдул Раооф Аль Равабдех		
63	Саад Аль Сроор				89	Абдул Рахман Аль Ханакта		
64	Слейман Аль Саад				90	Мохаммад Аввад		
65	Слейман Гхнеймат				91	Мохаммад Абу Хдеиб		
66	Самеех Бино				92	Мохаммад Абу Аль Хейех		
67	Санад Аль Нуаймат				93	Мохамад Аль Шарах		
68	Шараф Найяджнех				94	Махмоуд Аль Адван		
69	Салех Аль Джбоур				95	Махмоуд Аль Кхарабшех		
70	Салах Аль Зоуби				96	Махмоуд Мхеидат		
71	Суван Аль Шурфат				97	Мирза Боулад		
72	Дайфаллах Аль Каллаб				98	Марзоук Аль Дайех		
73	Тарек Кхоури				99	Михель Хиджазеен		
74	Адель Аль Кхаттаб				100	Муфлех Аль Рухейми		
75	Моуса Аль Завахра				101	Муфлех Аль Кхазаалех		
76	Моуса Аль Кхалайлех				102	Ясин Бани Ясин		
77	Наджех Аль Момани				103	Ясин Аль Зоуби		
78	Нариман Аль Роусан				104	Яхя Обайдат		
79	Нассар Аль Кайси				105	Йоусеф Аль Карнех		
80	Насер Аль Хамайдех				106	Йоусеф Аль Бустанджи		
81	Нидал Аль Хадеед				107	Йоусеф Абу Ислайх		
82	Навваф Аль Мули				108	Йоусеф Аль Сарайра		
83	Хашим Аль Шбоул				109	Мамдоох Аль Аббади		
84	Хани Аль Навафлех				110	Млунир Собар		

VIII. Форма парламентского мониторинга (Сессии палат)

Данная форма была разработана «Аль-Кудс» для мониторинга как законодательного процесса, так и эффективности работы членов парламента во время сессий палат. Вместо того, чтобы собирать только количественные данные относительно того, сколько парламентариев присутствовало или сколько раз каждый парламентарий проголосовал, данная форма позволяет наблюдателю собирать также и качественные данные. Эта форма не только помогает монитору подсчитать, сколько было выдвинуто предложений и кем, но также зафиксировать те вопросы, которые должно решить то или иное предложение.

مركز القدس للدراسات السياسية
AL - QUDS CENTER For Political Studies

Форма парламентского мониторинга (Сессии палат)

Очередная сессия №			
Сессия №			
Дата проведения	/ /2008		
Время начала	:	Время конца	:

Этапы работы

Имя наблюдателя	Подпись	Дата подписания формы	Время
Имя:	----------	Дата: / /2008	:

101-	**Сессия прошла в намеченный день / час?**
	- Да - Нет *Переходите к № 103* - Отказ ответить *Переходите к № 103* - Не знаю *Переходите к № 103*
102-	**Если нет, укажите причины.** - Не собрался кворум - Другие причины
103-	**Напишите ниже повестку дня.** _____ _____ _____
104-	**Были ли уведомлены члены парламента о повестке дня сессии до ее начала?** - Да - Нет - Отказ ответить - Не знаю
105-	**Каков временной отрезок между распространением повестки дня и проведением сессии?**
	Время:
106-	**Перечислите имена парламентариев, которые сделали запрос на участие в общем обсуждении вопросов на повестке дня, и каковы были основные озвученные ими идеи. (Вы можете воспользоваться отдельным листом бумаги, если Вам требуется еще место).**

1._____ **6.** _____

2._____ **7.** _____

3._____ **8.** _____

4._____ **9.** _____

107-	**Перечислите вопросы, поднятые на этой сессии и имена членов парламента, которые их подняли.**
	_____ _____ _____
108-	**Были ли какие-либо моменты интерполирования, поднятые на обсуждение парламентариями на этой сессии? Если да, кому они адресовались и по каким вопросам?** _____ _____ _____
109-	**Были ли внесены предложения членами парламента на этой сессии? Укажите их и имена парламентариев, которые внести эти предложения.** _____ _____ _____
110-	**Озвучивались ли на данной сессии петиции или меморандумы, или жалобы? Укажите и перечислите их, а также подавших их парламентариев, вместе с копией петиции/меморандума/жалобы, если это возможно.**
	_____ _____ _____ _____
111-	**Выражал ли кто-либо из членов парламента или блоков недоверие кабинету министров или одному/нескольким министрам? Укажите члена(ов) парламента/блок(и) и разъясните.**
	_____ _____ _____

112-	**Был ли в повестке дня данной сессии пункт «прочие вопросы» ?** - Да - Нет - Отказ ответить - Не знаю
113-	**Перечислите основные темы обсуждения под пунктом «прочие вопросы»**
	_____ _____ _____ _____ _____ _____
114-	**Все ли пункты повестки дня обсуждались на данной сессии?** - Да *Переходите к № 116* - Нет - Отказ ответить *Переходите к № 116* - Не знаю *Переходите к № 116*
115-	**Если нет, укажите причины.**
	_____ _____ _____ _____
116-	**Была ли у членов парламента возможность пересмотреть или внести изменения в повестку дня сессии?** - Да *Переходите к № 118* - Нет - Отказ ответить *Переходите к № 118*
117 -	**Если нет, укажите причины.** _____ _____

118 –	**Было ли вам сразу ясно из повестки дня, что в нее были включены предложения от граждан, ОГО или общественного и частного секторов?** - Да - Нет *Переходите к № 120* - Отказ ответить *Переходите к № 120* - Не знаю *Переходите к № 120*
119 -	**Если да, перечислите чьи это были предложения.**
120-	**- Перечислите вопросы, выдвинутые на голосование на данной сессии, указывая также количество проголосовавших за них (пожалуйста, воспользуйтесь прилагаемой формой со списком имен членов парламента, чтобы проще было отслеживать то, как они голосовали по каждому из вопросов)**
121-	**Общие замечания по данной сессии, атмосфере.**
122 -	**Механизм голосования, и был ли он проведен по блокам и политическим партиям.**

123-	**Поддерживался ли кворум до конца сессии?** - Да - Нет - Отказ отвечать - Не знаю
124-	**Перечислите вопросы, предложенные для обсуждения на следующей сессии.**

IX. Форма для мониторинга работы законодательного механизма в нижней палате парламента

Данная форма была разработана «Аль-Кудс» для мониторинга процесса пересмотра законопроектов в Нижней палате парламента. Здесь не фиксируется информация об эффективности работы отдельных членов парламента или о законодательном процессе в целом. Вместо этого наблюдатели пользуются данной формой для мониторинга конкретных особых аспектов законодательного процесса. Это форма мониторинга более высокого уровня, то есть целевого мониторинга.

مركز القدس للدراسات السياسية
AL - QUDS CENTER For Political Studies

Форма для мониторинга работы законодательного механизма в нижней палате парламента

Название законопроекта	
Дата подачи законопроекта	/ /2008
Лицо/орган, подающий законопроект	1. Правительство 2. Члены парламента
Дата принятия закона палатой	/ /2008

Этапы работы

Имя наблюдателя	Подпись	Дата подписания формы	Время
Имя:	----------	Дата: / /2008	:

101-	Как парламент работает с законопроектом
	Отклоняет его 1 Передает его на рассмотрение в спец. комитет 2 *Переходите к № 103*
102-	В случае отклонения законопроекта, укажите причину.
	_____ _____ _____ _____ _____
103-	В случае передачи законопроекта спец. комитету, укажите комитет
104-	Укажите количество и даты сессий, проведенных комитетом по обсуждению данного законопроекта
	Кол-во сессий (--------) Даты сессий **1.** (/ /2008) **2.** (/ /2008) **3.** (/ /2008) **4.** (/ /2008) **5.** (/ /2008) **6.** (/ /2008)
105-	Обращался ли спец. комитет к экспертам и специалистам за рекомендациями по поводу законопроекта?
	Да 1 Нет 2 *Переходите к № 107*
106-	Если да, разъясните (укажите имена специалистов и даты сессий)

Имена привлеченных специалистов	**Даты сессий**
1._____	**9.** _____
2._____	**10.** _____
3._____	**11.** _____
4._____	**12.** _____
5._____	**13.** _____
6._____	**14.** _____
7._____	**15.** _____
8._____	**16.** _____

107-	Если нет, укажите причину.

_____
_____
_____
_____
_____

108-	Проводились ли соответствующие консультации по вопросам законопроекта с организациями гражданского общества и гражданским сектором?
	Да 1 Нет 2 *Переходите к № 110*
109-	Если да, разъясните (укажите имена специалистов и даты сессий)

Имена привлеченных специалистов	**Даты сессий**
1._____	**9.** _____
2._____	**10.** _____
3._____	**11.** _____
4._____	**12.** _____
5._____	**13.** _____
6._____	**14.** _____
7._____	**15.** _____
8._____	**16.** _____

110-	Если нет, укажите причину.

_____
_____
_____

111-	Укажите поправки, принятые спец. комитетом (законопроект можно приложить вместе с предложенными поправками к данной форме)

_____
_____
_____

112-	Тенденции распределения голосов при голосовании в комитете(кто из членов парламента проголосовал за/против или воздержался)

Члены парламента	Члены парламента
1._____	9. _____
2._____	10. _____
3._____	11. _____
4._____	12. _____
5._____	13. _____
6._____	14. _____
7._____	15. _____
8._____	16. _____

113-	Когда закон представляют Генеральной Ассамблее от комитета, опишите главные моменты обсуждения в отношении законопроекта, и кто именно выступал с этими вопросами на заседании Генеральной Ассамблеи (для ответа может воспользоваться дополнительным листом бумаги)

_____

_____

114-	Кто из членов парламента поддержал, отклонил, воздержался или уклонился от голосования

Имена привлеченных специалистов	Даты сессий
1._____	9. _____
2._____	10. _____
3._____	11. _____
4._____	12. _____
5._____	13. _____
6._____	14. _____
7._____	15. _____
8._____	16. _____

115-	Завершающие комментарии о том, насколько законодательные процедуры соответствовали конституционным законам / подзаконным актам и политической традиции.

_____	I-I-I-I
_____	I-I-I-I
_____	I-I-I-I
_____	I-I-I-I
_____	I-I-I-I

X. Форма мониторинга эффективности работы парламентских комитетов

Данная форма была разработана «Аль-Кудс» с целью мониторинга работы парламентского административного комитета, но при этом она может использоваться и для ряда других комитетов. Она помогает зафиксировать базовую информацию в отношении членов комитета, посещаемости заседаний, деятельности комитета и процесса пересмотра законопроектов.

مركز القدس للدراسات السياسية
AL - QUDS CENTER For Political Studies

Форма мониторинга эффективности работы парламентских комитетов

Административный комитет

Очередная сессия №			
Сессия №			
Дата проведения	/ /2008		
Время начала	:	Время конца	:

Этапы работы

Имя наблюдателя	Подпись	Дата подписания формы	Время
Имя:	----------	Дата: / /2008	:

Члены комитета		
Имя члена парламента	**Присутст.**	**Отсутст.**
Аьдель-Фаттах Аль Маайтах (председатель)		
Марзук Аль Дааджах (докладчик)		
Ккасем Бани Хни		
Сулейман Аль Гхунеймат		
Джамеель Аль Ошоуш		
Реядх Аль Якоуб		
Самих Бино		
Мубарак Абу Ямеен		
Айман Аль Швайят		
Санад Аль Нуеймат		
Наджех Аль Момани		

Повестка дня:

Деятельность комитета:

Переданные законопроекты на рассмотрение комитета:

Общая политика, под которую подпадает законопроект:

Независимые отчеты

Цель

Независимые отчеты представляют собой механизм мониторинга и информирования о выполнении государством взятых на себя обязательств в рамках международных договоров, конвенций и деклараций, стороной - подписантом которых оно является. Часто частью условий данных соглашений, является обязательство правительства отчитываться о проделанной работе международному органу, связанному с данным соглашением. В подобных официальных отчетах описывается прогресс, достигнутый в выполнении прописанных требований по соглашению. Нередко группы гражданского общества проводят независимое исследование того, насколько эффективно их правительства выполняют обязательства соглашений, готовя так называемые независимые отчеты в дополнение к официальному отчету национального правительства. Данный инструмент позволяет воспользоваться принципами и стандартами международного соглашения для контроля за совершенствованием своим правительством предоставления услуг и укрепления законодательной и политической системы.

Подготовка независимых отчетов – это обычно лишь часть более широкого процесса по внедрению изменений в какой-либо сфере, и тем не менее, это еще и отличная возможность для групп, уже работающих в данной сфере, привлечь внимание к теме и наладить связи с заинтересованными сторонами как на национальном, так и на международном уровне. Помимо внимания, которое можно привлечь, публикуя независимый отчет, сам процесс подготовки этого отчета может способствовать осведомленности населения в отношении рассматриваемой проблемы. Чтобы собрать необходимую информацию для контроля за выполнением правительством международных обязательств, группам необходимо вовлекать в процесс и чиновников, и граждан для сбора данных. Именно поэтому большинство групп находят данный инструмент ценным и с точки зрения мониторингового процесса, и с точки зрения его результатов.

Опыт НДИ в поддержке инициатив подготовки независимых отчетов в основном базировался на идее поддержки контроля за исполнением правительствами своих обещаний искоренить дискриминирующие практики, которые чаще всего отрицательно сказываются на традиционно маргинализованных слоях общества. Так, независимые отчеты, разработанные партнером НДИ в Мексике, Мексиканской коалицией защиты прав людей с ограниченными возможностями (*Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad,* COAMEX), фокусировались на вопросах ограниченных возможностей. В Буркина-Фасо партнер института Коалиция общественных организаций защиты прав человека и женщин, работали с вопросами прав женщин. Независимые отчеты почти всегда разрабатываются коалициями групп ввиду того, что сбор информации занимает огромное количество времени, а сам процесс написания подобных отчетов требует высокой экспертной оценки и работы специалистов, хорошо разбирающихся в вопросе и терминологии. Подобные отчеты также имеют больше веса, когда целый ряд различных заинтересованных сторон принимают участие в его написании, предоставляя широко репрезентативные и разнообразные точки зрения.

Формируя коалицию, важно чтобы все ее члены понимали как потенциальные риски (негативное отношение правительства), сопряженные с участием в подобной инициативе, так и ее преимущества. Чтобы удостовериться, что все члены коалиции сходятся на том, что есть цель отчета и какова их роль в процессе, группам прежде всего необходимо определить ценности, миссию, видение и структуру коалиции. В этом может помочь подписание меморандума о взаимопонимании, где четко прописываются для всех роли, обязанности и ожидаемые результаты работы коалиции. В данном разделе на примерах опыта партнеров НДИ в Мексике и Буркина-Фасо описывается, как коалиции могут распланировать и реализовать инициативу независимых отчетов.

НДИ обычно поддерживает инициативы по написанию независимых отчетов для достижения нижеприведенных результатов:

- ООН и другие многосторонние институты,

национальное правительство и местные группы получают более точную и детальную информацию о выполнении правительством обязательств по международным договорам, конвенциям и соглашениям;

- Определены недоработки в развитии и реализации политики правительством;
- Улучшено сотрудничество между правительствами, ОГО и политическими партиями по вопросам разработки и реализации политики и
- Подотчетность и «отзывчивость» политических партий и правительства поднята на новый уровень.

Этап подготовки к мониторингу

Организовав коалицию и разобравшись с ожиданиями, членам коалиции следует разработать мониторинговую стратегию и план, определившись с:

- Задачей, соответствующей целям коалиции;
- Конкретными шагами процесса подготовки независимых отчетов;
- Четким графиком и планом реализации;
- Распределением труда (обязанностей) и
- Возможными внутренними последующими действиями коалиции, как например инициативами, которые будут поддерживать результаты работы после опубликования независимого отчета.

Разрабатывая стратегию и план, особое внимание следует уделить распределению работ по времени. Обычно правительство должно отчитываться о проделанной работе в определенные установленные сроки – обычно каждые 2-4 года, в зависимости от соглашения. Коалиции нужно знать, когда подает свой отчет правительство, чтобы непременно предоставить независимый отчет одновременно с официальным.

На этапе подготовки к мониторингу коалиция также разрабатывает инструменты, необходимые ей для разработки отчета. Для сбора необходимой информации коалиции разрабатывают опросники для государственных чиновников с акцентом на национальную политику и законы. Кроме опросников создавались и формы для интервью, и руководства для фокус-групп – все это для сбора информации у граждан, чтобы узнать об их опыте с получением или неполучением услуг от государства и об их точке зрения в отношении того, насколько эффективно правительство защищает их права.

Этап сбора данных

Сначала партнеры НДИ собирали информацию, анализируя правительственную документацию и опросники, заполненные гражданами. Сбор информации со стороны правительства осуществлялся в форме индивидуальных интервью, личных запросов информации и писем-запросов о получении публичной информации. Такая тактика распределения работы обычно приносила более высокие результаты. Кроме этого, партнеры НДИ также запрашивали публичные документы и прочую информацию и на официальных правительственных сайтах соответствующих учреждений. В этом случае вмести использования опросников, как во время интервью с чиновниками, они просто брали вопросы из формы и вводили их в поля для запроса информации на страницах соответствующих правительственных учреждений. Хотя тут, возможно, ответы поступали не так часто, и не так быстро, все же этот метод может подойти коалициям, которые хотят воспользоваться нестандартным инструментарием, или в тех случаях, когда индивидуальные встречи с чиновниками на национальном уровне довольно сложно организовать. Анализ собранной информации дает возможность группам разобраться с политическим курсом, программами и законами правительства, нацеленными на выполнение обязательств в рамках подписанных международных соглашений.

Коалиции также использовали технику опроса граждан. Здесь опросники отличались о тех, которые использовали для интервью с чиновниками. Тут упор делался на эффективность работы правительства: насколько хорошо реализовывались на практике государственные инициативы в рамках международных соглашений. В опросниках можно напрямую задать вопрос относительно того, насколько гражданин удовлетворен государственными услугами или защитой его прав, либо можно просто собирать информацию об опыте граждан по взаимодействию с государством. Первый вариант лучше всего подойдет для стран, где существуют достаточно широкие возможности участия граждан в политических процессах. Второй же вариант больше подойдет для условий, когда граждане не горят желанием открыто критиковать правительство. Опросники могут рассылаться соответствующим группам населения в рамках опроса общественного мнения, либо могут заполняться во время интервью, которые могут проводить активисты коалиции. Первый метод требует меньших усилий от коалиции, хотя может дать и меньше ответов. Второй – требует набора и подготовки активистов для проведения интервью, но может дать результат лучше в плане количества ответов, чем первый вариант рассылки по почте.

1 марта 2010 г. Коалиция СОАМЕХ провела мероприятие национального масштаба с целью разъяснить заинтересованным лицам концепцию независимого отчета и заручится их поддержкой на этапе сбора данных. На презентации присутствовало около 100 представителей партнерских организаций членов СОАМЕХ. Это мероприятие не только помогло рассказать о работе коалиции по подготовке отчета, но и раздать присутствующим опросники и научить их пользоваться этим инструментом для сбора данных у людей с ограниченными возможностями. Пользуясь опросником во время этого тренинга, присутствующие смогли внести свои предложения, которые были впоследствии учтены в финальной форме опросника, который позднее раздали для заполнения практически 5000 граждан.

Собрав достаточно количественной и качественной информации для непредвзятого анализа степени выполнения правительством взятых обязательств, коалиции начинают ее анализировать и сортировать. Самая простая электронная система ввода данных позволяет быстрее и качественнее анализировать собранную информацию. Установив систему, можно нанять волонтеров для ввода данных. При этом достигаются сразу две цели: волонтеры сортируют данные (и это обходится не дорого) и знания вопроса, рассматриваемого в независимом отчете, распространяются среди более широкой аудитории.

Результаты и инициативы

Первым результатом процесса подготовки независимого отчета является отправка отчета в соответствующую многостороннюю организацию, такую как один из комитетов ООН. Время представления презентации зависит от того, когда свой отчет предоставляет правительство. Из опыта партнёров НДИ следует, что наибольший резонанс независимый отчет приносит, когда подается в организацию одновременно с официальным отчетом правительства.

На последнем этапе подготовки независимого отчета группы анализируют собранную у граждан и правительственных учреждений информацию, разрабатывают рекомендации и оформляют это в форме отчета хорошо продуманного формата. Отчеты составляются в соответствии с форматом, в котором было написано соответствующее международное соглашение, т.е. они должны быть разделены по тем же статьям и разделам.

Обычно независимый отчет включает в себя:

- Текст договора, конвенции или соглашения;
- Позиция правительства в отношении его выполнения;
- Результаты оценки коалиции относительно выполнения обязательств правительством и
- Рекомендации коалиции по улучшению выполнения правительством обязательств.

В результатах оценки должны указываться достижения правительства в выполнении обязательств, а также недоработки в политике,

законодательстве и услугах. Следуя такому подходу, достигается более полная картина прогресса правительства, и именно таким способом можно избежать ситуации, когда местные чиновники видят в независимом отчете для себя явную угрозу. Рекомендации должны быть практичными и конкретными предложениями для правительства по более эффективному выполнению обязательств международных договоров, при необходимости. Составляя отчеты в духе конструктивизма, а не борьбы, коалиции могут пользоваться ими, как инструментами информирования общественности о нынешней ситуации положения дел, так и в качестве механизмов реформ.

Партнерская организация НДИ из ОГО по защите прав женщин и прав человека в Буркина-Фасо подготовила один независимый отчет, который был представлен в октябре 2010 г. комитету ООН Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Комитет CEDAW). Коалиция планирует разработать еще один отчет и представить его в следующий отчетный период, COAMEX представит его ООН в конце 2010 или начале 2011 года.

Отчеты с результатами мониторинга представляются коалициями в соответствующих комитетах ООН. Однако сейчас существует тенденция скорее рассматривать независимый отчет как инструмент запуска реформ, а не просто конечного результата мониторинговых усилий. Завершив отчет, группы стратегически используют его для поддержки своих информационных и адвокационных кампаний, а также и других инициатив в поддержку целей и задач коалиции и отдельных ее членов. Коалиции публикуют свои отчеты для повышения осведомленности общественности в данном вопросе на национальном и международном уровнях, часто используя результаты исследования, чтобы заручится поддержкой граждан в вопросе и добавить веса отчету на международной арене, а также для привлечения внимания международных неправительственных организаций и доноров. Публикуя результаты и отчеты, коалициям необходимо не забывать предоставлять их в первую очередь тем заинтересованным сторонам, которые принимали участие в процессе сбора данных для отчета. Это не только свидетельствует об уважении к участникам, но и способствует подтверждению того, что процесс написания подобных отчетов прозрачен и независим.

Огромный объем информации, собранной во время написания независимых отчетов, также можно использовать для поддержания новых и уже реализуемых коалицией или отдельными ее членами адвокационных кампаний. Если отчет был сформирован в формате конструктивной критики, его можно использовать как базу для переговоров с принимающими решения государственными чиновниками по тем вопросам, в которых были выявлены несоответствия обязательствам, а также о путях их устранения. Это – возможность для коалиции укрепить сотрудничество с правительством и более продуманно вовлекать граждан в процессы принятия решений, тем самым способствуя реальным изменениям ситуации в лучшую сторону.

Инициатива COAMEX подготовки независимого отчета в Мексике: *рассмотрение конкретного примера*

Вступление

Независимые отчеты представляют собой механизм мониторинга и информирования о выполнении государством взятых на себя обязательств в рамках международных договоров, конвенций и деклараций, стороной - подписантом которых оно является. В 2008 г. Группа организаций защиты прав людей с ограниченными возможностями (DPO) сформировали Мексиканскую коалицию защиты прав людей с ограниченными возможностями (*Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad,* COAMEX) с целью подготовить независимый отчет о выполнении мексиканским правительство обязательств по Конвенции ООН о правах инвалидов (КОПИ или Конвенция). НДИ предоставлял поддержку COAMEX на протяжении всего процесса подготовки независимого отчета, основываясь на опыте работы с ОГО защиты прав людей с ограниченными возможностями в Мексике.

В июне 2010 г. НДИ рассмотрел возможности предоставления COAMEX помощи в разработке независимого отчета. Собирая данные в рамках интервью, проводимых сотрудниками программы НДИ, и членами COAMEX, группа пришла к следующим ключевым выводам:

- Независимые отчеты следует разрабатывать коалициям, т. к. для подобных инициатив требуются значительные ресурсы времени и экспертизы специалистов;

- Коалиция должна обязательно прежде всего заниматься продуманным планированием и анализом контекста инициативы, чтобы процесс подготовки отчета был четко структурирован и включал в себя последующие инициативы обеспечения устойчивого результата, такие как информационные и адвокационные кампании;

- Коалиция должна разработать и подписать официальный документ/механизм в самом начале процесса, чтобы зафиксировать и четко обозначить все ожидания, роли и распределение ответственности между членами коалиции и

- Ввиду того, что отчеты могут представлять собой конструктивную критику действий правительства, группы должны осознавать все сопряженные риски еще до начала процесса.

Условия и контекст программы

На протяжении более 70 лет в Мексике у власти находилась практически только одна правящая партия, а независимые ОГО систематически подвергались маргинализации либо ассимилировались правительством. Возможность гражданского участия в политических процессах строго регулировалась структурами политических партий, и зависели исключительно от лояльного отношения к правительству. В результате в Мексике, можно сказать, существуют очень ограниченные возможности и пути гражданского участия в политических процессах, не говоря уже об участии в политическом диалоге. Это привело к отчуждению гражданского общества от политических процессов и создало барьеры для гражданских групп на пути развития их эффективных навыков гражданского участия.

Выборы 2007 года ознаменовали переход страны к более репрезентативной демократии. Эти изменения вселили надежды на улучшения государственной политики, включая политику по вопросам, касающимся обеспечения прав людей с ограниченными возможностями. Однако хотя изменения и имели место в отношении разработки и внедрения законодательства, защищающего права этой группы людей, все же данные реформы реализовывались в весьма ограниченном объеме, особенно в части политических прав и прав человека. Из-за того, что вопросы инвалидов всегда рассматривались в Мексике через призму благотворительности и реабилитации, общественные организации защиты прав инвалидов (ООЗПИ) не занимались вопросами долгосрочных изменений посредством политических инструментов. В результате большинство ООЗПИ сфокусировали все свои усилия прежде всего на предоставлении услуг своим членам.

В сентябре 2007 г. Сенат Мексики ратифицировал КОПИ, обязательный к исполнению документ в

рамках международного права, который гарантировал более широкие права людям с ограниченными возможностями. Т. к. Конвенция должна была помочь обеспечить помощь инвалидам, выходящую за рамки простого предоставления услуг, и предоставить гарантию развития участия в социальной, экономической и политической жизни страны, ратификация данного инструмента стала толчком для мексиканских ООЗПИ в принятии на вооружение подхода к работе на основе защиты прав инвалидов. Это способствовало развитию адвокационной деятельности с акцентом на контроль за выполнением государством взятых на себя обязательств перед гражданами, и обеспечение граждан возможностью требовать уважения этого их права. Однако при ограниченном правозащитном опыте мексиканским ООЗПИ сложно дался данный переход от деятельности по исключительно предоставлению услуг к адвокационным политическим инициативам.

Для решения данных проблем летом 2007 года НДИ начал работать с Гражданской обсерваторией защиты прав инвалидов в Мексике (Observatorio Ciudadano por la Discapacidad en México, Обсерватория), зонтичной организацией ОГО и граждан, заинтересованных в защите прав инвалидов. Практически за год НДИ удалось предоставить поддержку Обсерватории в создании внутренней структуры и подзаконных актов для реализации Конвенции, предоставил материалы по организации адвокационных инициатив и сессий по разработке стратегии. Группа с нетерпением ждала ратификации Конвенции, а когда она была ратифицирована, Обсерватория была не в состоянии самостоятельно разработать стратегию привлечения правительства к решению проблем с защитой прав инвалидов.

В 2008 г. НДИ реализовал программу, при финансовой поддержке USAID под названием «Укрепление организационной структуры и адвокационных возможностей мексиканских общественных организаций защиты прав инвалидов». Целью этой программы, рассчитанной на 1 год, было расширение возможностей мексиканских ОГО по защите прав инвалидов посредством адвокационных кампаний. НДИ предложил более чем 50 группам свою поддержку в разработке стратегий адвокационной деятельности по вопросам инвалидности. Техническая помощь и консультации фокусировались на таких темах как создание коалиции, фандрейзинг, управление бюджетом, стратегическое планирование, связи со СМИ, картографирование политической ситуации, формирование политических навыков, работа с политиками и управление штабом волонтеров. Затем институт выбрал три организации и предоставил им дополнительную техническую поддержку и небольшие гранты в помощь по реализации их адвокационных планов.

К завершению проекта «Укрепление организационной структуры и адвокационных возможностей мексиканских общественных организаций защиты прав инвалидов» НДИ начал предоставлять коалиции COAMEX техническую поддержку. Продолжением поддержки института стал запущенный в конце 2009 г. трехлетний проект «Консолидирование политических партий, гражданского общества и процессов достижения консенсуса», также спонсируемый программой USAID. НДИ разработал данные проекты частично из желания поддержать участие в политических процессах тех групп населения, которые часто недополучали должного внимания на этапах разработки и внедрения государственной политики. Так, особо поддерживались ОГО по защите прав инвалидов, чтобы действительно дать возможность людям с ограниченными возможностями участвовать в политических процессах. Для этого НДИ сводил вместе данные организации, предоставляя им больше возможностей более эффективно работать на местах совместно с представителями государственных органов по вопросам формирования и реализации политики.

Так, НДИ стал партнером COAMEX чтобы найти способы для коалиции использовать КОПИ в целях вовлечения гражданского участия в

процессах формирования государственной политики. За несколько встреч по планированию дальнейших инициатив COAMEX решила, что первой инициативой будет разработка независимого отчета, который будет предоставлен ООН в конце 2010 года одновременно с официальным отчетом правительства Мексики о реализации Конвенции. Члены коалиции планировали затем использовать отчет в рамках последующих адвокационных кампаний.

Сначала в COAMEX входили представители 5 мексиканских общественных организаций защиты прав инвалидов, но позже одна организация вышла из коалиции. Четырьмя оставшимися были Ассоциация людей с церебральным параличом (*Asociación pro Personas con Parálisis Cerebral,* APAC), Мексиканская конфедерация организаций в защиту лиц с умственными недостатками (*Confederación Mexicana de Organizaciones en Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual,* CONFE), Свободный доступ (*Libre Acceso*) и Шаг за шагом (*Paso a Paso*). Как утверждают члены коалиции, они подготовили независимый отчет по нескольким причинам:

- Независимый отчет поддержит работу его членов и в других областях, т. к. руководствоваться они будут принципами и стандартами Конвенции для контроля за работой правительства по улучшению услуг и развитию культуры поддержки людей с ограниченными возможностями.

- Процесс подготовки независимого отчета может привести к созданию последующих, вытекающих из результатов и рекомендаций отчета проектов, таких как соответствующих адвокационных кампаний, или подготовка других независимых отчетов.

- Разработка независимого отчета дает возможность переключиться с подхода исключительно предоставления услуг к правозащитной деятельности и политическому подходу работы с вопросами инвалидов.

- Т. к. независимый отчет охватывает политику государства на национальном уровне, члены коалиции считают, что это будет иметь более весомое влияние на жизни людей с ограниченными возможностями.

- Независимый отчет позволит ОГО по защите прав инвалидов определить недостатки реализации национальной политики мексиканского правительства в вопросах инвалидов.

- Отчет предоставит возможность организациям дать правительству рекомендации относительно того, как изменить или усовершенствовать законодательство и политику, чтобы еще лучше отвечать требованиям КОПИ.

- Контролируя выполнение правительством обязательств, независимый отчет позволит сделать КОПИ более действенным инструментом генерации изменений.

- Позволит лучше понять проблемы инвалидности, как со стороны общин людей с ограниченными возможностями, так и обычным населением.

- Отчет послужит инструментом информирования партнерских организаций членов коалиции и самих членских организаций относительно КОПИ и ее возможностей.

- Т. к. процесс подготовки отчета предполагает распространение информации о КОПИ среди людей с ограниченными возможностями и публикацию информацию об опыте и приоритетах работы с инвалидами, организации считает, что данная практика также будет способствовать более активному участию инвалидов в политических процессах страны.

- Подготовка независимого отчета впервые предоставила возможность данным организациям выйти на международную арену.

Этапы работы с независимыми отчетами

Этап подготовки к мониторингу

Хотя члены COAMEX сформировали коалицию ради обеспечения контроля над выполнением правительством обязательств Конвенции, они были не уверены в том, каким образом все это делать. Поэтому первым шагом коалиции была разработка стратегии вовлечения правительства в процесс реализации КОПИ. Во время одного из первых заседаний коалиции

НДИ и Американский институт исследований (АИИ) представили коалиции несколько видов инициатив, которые могли бы быть им интересны. Больше всего им подошел вариант независимых отчетов: это была конкретная идея с конкретными результатами, для которой, по мнению коалиции, у них были достаточные ресурсы и возможности выполнить.

У членов СОАМЕХ не было опыта работы в формате коалиции над независимыми отчетами, поэтому НДИ провел ряд тренингов и консультаций, а также предоставила техническую поддержку в наработке необходимых им навыков. Еженедельные встречи и тренинги помогли СОАМЕХ определиться с динамикой и форматом работы, провести оценку собственных возможностей, как группы, совместно сформировать правила коалиции, права и обязанности ее членов, а также определится с ожиданиями и системой принятия решений. НДИ также провел для СОАМЕХ комплексные консультации по стратегическому планированию, в результате чего группа разработала свои схемы проблем и задач, чтобы иметь возможность эффективнее проанализировать весь контекст ситуации, прежде чем начать разрабатывать независимый отчет. Т. к. АИИ изначально принимал участие в разработке самой КОПИ, он также взял на себя ответственность провести семинары по вопросам конвенции для коалиции и разъяснить организациям-членам всю юридическую подоплеку вопроса.

НДИ и АИИ также предоставили экспертную поддержку СОАМЕХ по написанию независимых отчетов. Совместно они профинансировали приглашение трех экспертов, которые провели тренинги на следующие темы: что такое независимый отчет, как выглядит независимый отчет и как написать независимый отчет. Когда стало известно, что еще две общественные правозащитные организации пишут независимые отчеты по КОПИ, НДИ пригласил их на неформальную встречу, чтобы представить работу СОАМЕХ. НДИ и АИИ надеялись, что группы смогут вместе работать над подготовкой отчета, но между ними, к сожалению, сложились очень напряженные отношения. Сообщество организаций по защите прав инвалидов только недавно начало переход от предоставления услуг к защите прав инвалидов, и этим группам еще необходимо время для установления позитивных рабочих отношений с просто правозащитными организациями. Напряжение накалялось и из-за того, что организации защиты прав инвалидов беспокоились, что правозащитные организации будут пытаться выступать от имени сообщества людей с ограниченными возможностями, не имея при этом тесных связей и опыта работы с теми проблемами, с которыми сталкиваются инвалиды.

Организационная структура СОАМЕХ

СОАМЕХ состоит из представителей четырех общественных организаций защиты прав инвалидов, все из них представляют руководящий состав своих организаций. Однако никто из президентов организаций, кроме «Шаг за шагом», напрямую не был вовлечен в ежедневную работу коалиции.

Два консультанта, нанятые СОАМЕХ для работы программными координаторами, планировали, разрабатывали и реализовывали основную деятельность в данном проекте, включая и написание самого отчета.

СОАМЕХ проводил дважды в месяц встречи с координаторами и представителем НДИ для принятия стратегических решений, распределения задач, обсуждения прогресса и определения последующих шагов.

Т. к. ни одна из организаций не имела достаточных ресурсов для предоставления коалиции финансовой помощи, и НДИ, и АИИ помогли коалиции с написанием предложения на получение гранта от Фонда защиты прав инвалидов (ФЗПИ). В середине 2009 г. СОАМЕХ получил грант в 70.000 долларов США от ФЗПИ. Т. к. написание независимых отчетов требует значительных затрат времени и экспертной оценки, а члены коалиции всего этого не могли предоставить самостоятельно, НДИ порекомендовал им использовать полученное финансирование, наняв консультантов для координации инициативы.

Все члены коалиции согласились с предложением НДИ, и была нанята команда консультантов для повседневной работы в рамках процесса инициативы. И хотя члены СОАМЕХ не выполняли самостоятельно большинство работ в рамках написания независимого отчета, они принимали все важные решения и курировали данную

инициативу.

Нанятые консультанты взяли на себя большую часть обязанностей по логистической поддержке, технической помощи и экспертных консультаций, т. е. той поддержке, которую до этого оказывали для СОАМЕХ НДИ и АИИ. В результате АИИ полностью постепенно вышел из проекта, НДИ сократил свою помощь до предоставления периодических консультаций. Последним совместным мероприятием НДИ и АИИ в рамках данного проекта был симпозиум, организованный для СОАМЕХ, двух правозащитных организаций, разрабатывающих свои независимые отчеты, и национального сообщества правозащитников. Все было организовано в формате двух панельных обсуждений и небольших групповых упражнений так, чтобы ни местные, ни национальные правозащитники не чувствовали себя неуютно или оскорбленными. Стратегия сработала, хотя СОАМЕХ и правозащитные группы и решили не работать вместе на ежедневной основе, а скорее сфокусироваться на различных аспектах выполнения КОПИ, так чтобы отчеты взаимодополняли друг друга. Также они оставили для дальнейшего обсуждения вопрос о том, объединят ли они потом свои отчеты в один, или подадут их в ООН одновременно.

Этап сбора данных

СОАМЕХ и координаторы использовали три метода сбора данных, а именно: запросы информации напрямую у правительства, опросники для граждан и интервью с лидерами сообщества инвалидов. Первый метод был довольно простым, т. к. каждый государственный орган в Мексике имеет свой сайт, где есть возможность запросить информацию. Координаторы разработали список вопросов по правительственным программам помощи инвалидам, и разделили их между членами коалиции таким образом, чтобы каждая организация задала различный набор вопросов 20 целевым правительственным органам власти. На это ушло практически два месяца, но ответы на все вопросы были получены.

Второй метод сбора информации был более сложным. Группа систематически собирала информацию у людей с ограниченными возможностями и членов их семей об государственных услугах и их опыте. С помощью группы координаторов коалиция разработала проект вопросника с различными типами вопросов. Когда стало ясно, что вариант статистической выборки опроса членов организаций СОАМЕХ будет слишком сложен прежде всего из-за вопросов защиты личной информации, координаторы решили остановиться вместо этого на нерепрезентативной выборке[3]. В марте 2010 г. СОАМЕХ организовала национальную конференцию, на которой присутствовали около 100 представителей партнерских организаций коалиции. На конференции СОАМЕХ координаторы представили обзор вопросов КОПИ, а также показали участникам, как можно использовать опросники в сообществе людей с ограниченными возможностями. Пользуясь опросником во время конференции, присутствующие смогли внести свои предложения, которые были впоследствии учтены в его финальной версии.

Завершив работу над опросником, координаторы разослали его копии всем участникам конференции, которые далее распространили их среди своих общин людей с ограниченными возможностями и членов их семей. Благодаря их усилиям СОАМЕХ получила ответы от практически 5.000 респондентов. Далее данные были зашифрованы и введены в базу данных волонтерами-студентами и школьниками старших классов, участвующими в программе. До начала ввода данных координаторы провели инструктаж волонтерам, рассказав о КОПИ и проекте. Большинство волонтеров до работы в проекте ничего не знали о вопросах защиты прав инвалидов, поэтому этот этап проекта также частично стал инициативой по повышению осведомленности населения о правах и защите прав инвалидов.

Последний метод сбора данных касался проведения развернутых интервью с лидерами

[3] Нерепрезентативная выборка – это выборка части населения, к которому есть простой доступ. Это означает, что исследователь не может с научной точки зрения деталь обобщения для всего населения выборочной совокупности, т.к. она не является достаточно репрезентативной.

общин людей с ограниченными возможностями. Прежде всего координаторы хотели оправить людей с высоким уровнем образования, которые могли дать обзор не только своего опыта с точки зрения сложностей жизни инвалидов, но и поделиться своим мнением и анализом работы мексиканского правительства и его программ и политики для инвалидов. Члены COAMEX номинировали пять кандидатов и согласовали содержание интервью. Затем координационная команда разработала сами интервью и провели их.

На протяжении этапа сбора данных НДИ периодически предоставлял консультации коалиции и координаторам, внося предложения по логистике, технике сбора данных и целевых групп для опросников.

Результаты и инициативы

Основное внимание COAMEX и координаторы уделяли разработке отчета, который затем представят ООН, правительству Мексики, национальным и международным ОГО и людям с ограниченными возможностями Мексики. Ввиду того, что у COAMEX не было ни времени, ни опыта подготовки независимых отчетов, эта обязанность была передана координаторам, которые занялись отчетом при поддержке секретариата COAMEX. Финальная версия отчета состояла из вступления, обзора методологии, обсуждения результатов исследования и рекомендаций.

На время написания данного руководства в сентябре 2010 года COAMEX еще не приняла конкретных планов относительно своей дельнейшей деятельности после сдачи независимого отчета. Все в коалиции придерживаются мнения, что сам отчет – это лишь первый шаг более долгого пути, но члены коалиции еще изучают возможности в отношении последующих шагов. Одна из идей заключается в подготовке второго независимого отчета на основе того, что коалиции удалось узнать, разрабатывая первый. Т. к. данный отчет позволил собрать колоссальный объем информации о положении инвалидов в Мексике, коалиция также хотела бы использовать эти данные в адвокационных и информационных кампаниях. Все члены коалиции надеются в будущем расширить свою политическую деятельность и сотрудничать с правительством по применению результатов независимого отчета и его рекомендаций на практике в формате проектов по защите прав инвалидов.

Анализ

Возможно, впервые инициатива независимого отчета COAMEX была первым примером того, как группа ОГО смогла организоваться в коалицию и подготовить независимый отчет по выполнению правительством обязательств по КОПИ. Воспользовавшись данной возможностью четыре общественные организации по защите прав инвалидов, работая в коалиции, наладили отношения с национальными и международными заинтересованными сторонами. Они не только научились работать вместе, несмотря на то, что раньше были конкурентами, но и смогли наладить связи с другими правозащитными организациями и международными неправительственными организациями. Эти отношения помогли членам COAMEX расширить спектр своей работы, перейдя от исключительно предоставления услуг к работе по защите политических, социальных и экономических прав общин и людей с ограниченными возможностями. Инициатива независимого отчета COAMEX повлекла за собой изменения в лучшую сторону как для членов организаций, так и для инвалидов.

Проект также предоставил возможность COAMEX и другим заинтересованным сторонам научится готовить независимые отчеты. Многие проблемы, с которыми столкнулась коалиция, объяснялись двумя причинами. Первая состояла в том, что группа не хотела заниматься предварительным анализом и планированием, т. к. все, чего они хотели, так это как можно скорее начать писать отчет. В результате этого НДИ не удалось успешно провести их по процессу построения общего видения и стратегического планирования, который позволил бы весь процесс работы над отчетом сделать более выверенным и структурированным.

Второй основной причиной сложностей, с которыми столкнулась COAMEX, было то, что коалиция сразу не подписала меморандум о взаимопонимании для четкого определения ролей, ответственности и ожиданий каждого члена коалиции и НДИ. Хотя НДИ и удалось в

неформальном виде разграничить свою роль консультанта и советника в данном начинании, коалиция же не имела четко прописанной структуры управления и механизмов внутренней отчетности. Напряжение между членами коалиции объяснялось тем, что одни делали больше, чем другие. А это происходило просто из-за того, что отсутствовали четко прописанные механизмы подотчетности, т. е. последствий за невыполнение своих обязанностей или распределенных ролей просто не было. Подписав меморандум и уделив больше времени планированию COAMEX столкнулась бы с гораздо меньшими сложностями. Однако этот проект дал возможность вынести определенные уроки об успешных методах создания коалиций и написания независимых отчетов, которые важно усвоить и учитывать при работе с последующим инициативами COAMEX и других коалиций.

Результаты

Сложность планирования дальнейших действий

- Хотя COAMEX всегда рассматривала независимый отчет как средство для достижения цели и никогда не видела его конечным продуктом работы, данный проект все же реализуется от мероприятия к мероприятию и пока не имеет долгосрочных стратегии и конечных целей.

Сложность совместной работы и неразбириха с ролями и ответственностью

- Общественные организации защиты прав инвалидов в Мексике не привыкли сотрудничать, частично из-за того, долгое время были соперниками в погоне за признанием и государственным финансированием. Это вместе с напряжением из-за распределения ролей и ответственности привело к разрывам в коммуникации и сложностям в совместной работе. Для них стало сложно вовремя достигать консенсуса при принятии решений, что задерживало и выбивало их из графика выполнения запланированных задач.

- Путаница с ролями и ответственностью каждого члена коалиции привела к неравномерному распределению работы между четырьмя представителями организаций. Результат – коалиция столкнулась с проблемами по выполнению запланированных работ и ежедневной борьбой за сдачу работы в установленные сроки. Позднее стало ясно, что не все ожидания в плане конечной судьбы отчета совпадали с реальностью самого процесса. Особенно это касалось того, что не всем нравилась идея опубликования отчета с критичной оценкой работы, политики и программ правительства для инвалидов.

- Подобная инициатива требует больших затрат времени и экспертизы.

- Разработка независимого отчета требует экспертных знаний не только в соответствующей теме, ни и в отношении того, как структурировать, исследовать и писать сам отчет. У коалиции не было подобного необходимого уровня экспертизы, а первые тренинги были скорее лишь введением в тематику, а не полноценной передачей знаний и навыков. Написание независимого отчета требует огромных затрат времени, особенно на сбор данных и написание отчета. Сотрудники организаций членов в COAMEX выполняли задания по линии коалиции в дополнение к своим прямым обязанностям и основной работе, то есть достаточно времени на написание отчета у них точно не было. Именно поэтому на полный рабочий день и была нанята команда координаторов для работы над независимым отчетом.

Сложности с принятием правозащитного подхода и боязнь критиковать правительство

- Десятки лет организации, вошедшие в COAMEX, занимались практически исключительно улучшением условий жизни людей с ограниченными возможностями путем предоставления им услуг. У них практически не было правозащитного опыта, хотя все представители членов коалиции понимали ценность данного подхода, им все же было довольно сложно переключится на такую более политически активную позицию. Это вызвало определенное напряжение при взаимодействии с правозащитными организациями и некоторую неуверенность, когда им необходимо было критиковать действия правительства.

- Организации-члены COAMEX являются организациями, которые предоставляли услуги, а их проекты весьма зависят от финансирования

мексиканского правительства. Это одна из причин, почему для решения проблем инвалидов они уклонялись от правозащитного подхода, выбирая, скорее, политический. Это же объясняет нежелание некоторых организаций выполнять определенные задачи в рамках проекта, как например подавать в электронном виде запросы с потенциально сложными и неудобными вопросами на правительственных сайтах.

Сопротивление членов правления СОАМЕХ

· Персонал, представляющий каждую из организаций - членов СОАМЕХ и работающий в коалиции, был не самим руководством этих четырех организаций. Из-за того, что члены директоров правления организаций не работали в самой коалиции, им было присуще некое недопонимание процесса написания независимого отчета, и они опасались, что результаты отчета и критика правительство могут поставить под удар их государственное финансирование. Именно поэтому часто сотрудники, работающие в коалиции, встречали сопротивление инициативам от руководства своих же организаций, и им приходилось тратить огромное количество времени на убеждение этого же руководства в ценности данной инициативы.

В Мексике никогда не готовили подобные независимые отчеты, а особенно на тему КОПИ

· Написание независимых отчетов и решение проблем инвалидов через призму правозащитной деятельности ново не только для СОАМЕХ, но и для Мексики. Документации или статистики по вопросам предоставления госуслуг людям с ограниченными возможностями в Мексике не существовало. У коалиции не было примера независимого отчета по КОПИ, который мог бы служить им ориентиром.

Усвоенный опыт

· Создать коалицию ОГО для разработки независимого отчета. Эта задача слишком масштабна для выполнения одной организацией своими силами.

· Создавая коалицию, удостоверьтесь, что ОГО заинтересованы в разработке независимого отчета и хотят работать сообща. Также учтите позицию местного правительства и других местных или международных ОГО в отношении потенциальных членов коалиции.

· Воспользуйтесь формальным механизмом, как напр. меморандум о взаимопонимании, для распределения ролей и обязанностей, уточнения ожиданий членов коалиции, НДИ и каких-либо других организаций, предоставляющих помощь.

· Сразу же определитесь с видением и целями коалиции чтобы удостовериться, что все члены коалиции согласны с тем, что независимый отчет – это способ достижения изменений, а не самоцель.

· Сразу же утвердите конкретную организационную структуру и для целей принятия решений, и для гарантии того, что все члены коалиции обязуются выполнять свои задачи вовремя и в полном объеме.

· Прежде чем начинать работу над независимым отчетом, коалиции следует детально проанализировать тот контекст, в котором она работает, особенно в отношении того, чем занимаются другие организации в своих сферах и не разрабатывают ли независимые отчеты. Затем разработайте краткосрочную и долгосрочную стратегии, на основе прагматического анализа ситуации, а также видения и целей коалиции.

· Разработка официальных сообщений для прессы и общественности, коммуникации и медиа тренинги должны быть неотъемлемой частью обсуждений по стратегическому планированию и тренингов на протяжении всего процесса написания независимого отчета.

· Поддержка коалиции должна покрывать вопросы поиска консенсуса и разрешения конфликтов, особенно в контексте, когда ОГО не имеют опыта сотрудничества.

· Коалиция должна все делать прозрачно с привлечением к процессу как можно большего количества заинтересованных сторон, включая и участников не из среды инвалидов. Руководство каждой организации также должно быть вовлечено в процесс с самого начала, чтобы обеспечить институциональную приверженность проекту и поддержку.

· Необходимо нанять, по крайней мере, одного сотрудника на полный рабочий день (извне или из самой организации) для работы над независимым

отчетом. Этот человек должен иметь связи с ОГО и государственными чиновниками на местном и не международном уровне, а также иметь опыт работы с защитой прав человека, написания независимых отчетов и с вопросами, которые должна помочь решить данная инициатива. Так, коалиции следует найти внешнее финансирование для набора необходимого штата сотрудников (сотрудника) на полный рабочий день.

Инструменты независимой отчетности

XI. Опросник для граждан, разработанный коалицией COAMEX – Мексика (на испанском)

XII. Участие в отчетном процессе в комитете CEDAW: Процесс и руководящие принципы для написания независимого/альтернативного отчета

XIII. Независимый отчет к 6 отчету правительства Буркина-Фасо о реализации Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)–Буркина-Фасо

XI. Опросник для граждан, разработанный коалицией СОАМЕХ

Данный опросник был разработан СОАМЕХ, партнерской коалицией НДИ в Мексике, с целью сбора информации о мнении граждан в отношении выполнения правительством обязательств по реализации Конвенции ООН о правах инвалидов (КОПИ). Данный детальный опросник был разработан для людей с ограниченными возможностями и семей с инвалидами, однако его можно использовать, переработав, для любой группы маргинализованных слоев общества.

Первый раздел: Общая информация

1) Имя интервьюера:
2) Ассоциация:
3) Человек, которого опрашивают является:
    a. Лицом с ограниченными возможностями.
    b. Лицом с ограниченными возможностями, которому помогает другой человек в технических моментах (перевод и др.).
    c. Лицом с ограниченными возможностями, которому помогает другой человек с вопросами понимания (разъясняет отдельные термины, помогает предоставить информацию, которую инвалид не знает и др.).
    d. Член семьи лица с ограниченными возможностями, если самому ему/ей очень сложно отвечать самостоятельно.
4) Являетесь ли Вы лицом с ограниченными возможностями?
    a. Да. *Если да перейдите к вопросу 9 данного раздела.*
    b. Нет.
5) Есть ли у Вас близкий член семьи с ограниченными возможностями?
    a. Да.
    b. Нет.
6) Вы отвечаете на эти вопросы, т.к. Ваш член семьи инвалид и из-за своего тяжелого состояния не может отвечать сам?
    a. Да.
    b. Нет. *Если нет, это завершение опроса.*
7) Знаете ли Вы о его/ее инвалидности?
    a. Да.
    b. Нет. *Если нет, это завершение опроса.*
8) Можете ли Вы и было ли Вами дано разрешение отвечать на данные вопросы за своего члены семьи?
    a. Да.
    b. Нет. *Если нет, это завершение опроса.*
9) Какая у Вас инвалидность?
    a. Относящаяся к органу слуха.
    b. Аутизм.
    c. Моторные реакции.
    d. Психическая/Интеллектуальная.
    e. Множественная. *Уточните.*
    f. Психическая/ Психологическая или социальная.
    g. Низкий уровень IQ.
10) Как Вы стали инвалидом?
    a. Несчастный случай.
    b. Болезнь.
    c. Ошибка врачей.
    d. Генетика.
    e. С рождения.

11) Как долго у Вас инвалидность

12) Пользуетесь ли Вы протезом или другими аппаратами в повседневной жизни?
    a. Да.
    b. Нет. *Перейдите ко второму разделу опросника.*

13) Какой у Вас протез или аппарат?
    a. Слуховой
    b. Палка-трость
    c. Инвалидное кресло
    d. Другое. *Перейдите ко второму разделу опросника.*

14) Пользуетесь ли Вы услугами или принадлежите к гражданскому обществу инвалидов или для инвалидов?
    a. Да. *Какому*?
    b. Нет. *Перейдите ко второму разделу опросника.*

15) Какими услугами Вы пользуетесь? *Отметьте все подходящие варианты.*
    a. Реабилитационные услуги.
    b. Медицинские услуги и услуги здравоохранения.
    c. Образовательные.
    d. Учебно-производственные.
    e. Другое. *Уточните.*

Второй раздел: Вопросы общего характера

1) Пол:
    a. Мужской.
    b. Женский.
    c. Другое. *Уточните.*
2) Возраст:
3) Рост:
4) Вес:
5) Гражданский статус:
    a. Замужем/женат.
    b. Разведен(а).
    c. Живем раздельно.
    d. Не замужем/неженат.
    e. Гражданский брак.
    f. Вдова/вдовец.
6) Есть ли у Вас дети?
    a. Да.
    b. Нет. *Перейдите к вопросу 8 этого раздела.*
7) Сколько у Вас детей?
8) Место рождения: город или населенный пункт?
9) Где Вы родились?
    a. Государственная больница.
    b. Частная больница.
    c. Дом.
    d. Другое. *Уточните.*
    e. Не знаю.
10) Кто помогал при родах?
    a. Доктор.
    b. Медсестра.
    c. Акушерка.
    d. Член семьи.
    e. Другое. *Уточните.*
    f. Не знаю.
11) В каком штате Республики Вы родились?
12) В каком городе или населенном пункте Вы живете?
13) В какой колонии Вы живете?
14) Как долго Вы живете по Вашему нынешнему адресу?
15) Где Вы живете?
    a. Дом.
    b. Квартира.
    c. Комната.
    d. Лачуга.
    e. Другое. *Уточните.*

16) Место где Вы живете ….?
    a. Принадлежит Вам.
    b. Арендуется.
    c. Принадлежит семье.
    d. Групповой дом.
    e. С приходящим персоналом.
    f. Медицинский центр. *Перейдите к вопросу 29 этого раздела.*
    g. Коммуна.
    h. Другое. *Уточните.*
17) Ваше место проживание построено из ….. ?
    a. Цемента.
    b. Дерева.
    c. Необожженного кирпича.
    d. Картона.
    e. Железа.
    f. Другое. *Уточните.*
18) Пол в Вашем доме ….?
    a. Цементный.
    b. Деревянный.
    c. Необожженный кирпич.
    d. Земляной.
    e. Другое. *Уточните.*
19) Есть ли у Вас водопровод?
    a. Да.
    b. Нет.
20) Где Вы берете питьевую воду?
    a. Бутылки или кувшины.
    b. Из-под крана.
    c. Не из крана.
    d. В водоеме неподалеку от дома.
21) Если ли у Вас в доме электричество?
    a. Да.
    b. Нет.
22) Сколько у вас комнат в доме?
23) Там, где Вы живете, говорят только на испанском языке?
    a. Да. *Перейдите к вопросу 25 этого раздела.*
    b. Нет.
24) Кроме испанского, на каких еще языках говорят там, где Вы живете?
25) С кем Вы живете?
    a. Семьей.
    b. Друзьями.
    c. Один/одна. *Перейдите к вопросу 28 этого раздела.*

d. Групповой дом.
e. С приходящим персоналом.
f. Медицинский центр. *Перейдите к вопросу 29 этого раздела.*
g. Коммуна.
h. Другое. *Уточните.*

26) Кроме Вас, сколько еще людей с ограниченными возможностями живет там?
27) Сколько взрослых и сколько детей живет там?
28) Получаете ли Вы поддержку по программе LICONSA (молоко) или по другим государственным программам?
    a. Да. *Уточните.*
    b. Нет.
29) Подавались ли Вы на и получили ли отказ в кредите от INFONAVIT?
    a. Да. *Детально разъясните.*
    b. Нет. *Перейдите к вопросу 31 этого раздела.*
30) Оборудован ли Ваш дом всем необходимым для Вашей инвалидности?
    a. Да.
    b. Нет.
31) Знаете ли Вы о программе «Hogar a tu Medida» (домашняя помощь)?
    a. Да.
    b. Нет.

Третий раздел: Вопросы образования

1) Учитесь ли Вы?
    a. Да. *Перейдите к вопросу 3 этого раздела.*
    b. Нет. *Ответьте на все вопросы до третьего, а потом перейдите к четвертому разделу.*
2) Почему Вы прекратили учиться?
    a. Больше не хотел учиться.
    b. Закончил определенный класс в школе и не хотел переходить в следующий (напр. закончил начальную школу и не хотел переходить в общеобразовательную).
    c. Закончил определенный уровень образования, а более высокого уровня для людей с ограниченными возможностями не было.
    d. Экономически невозможно.
    e. Учеба ухудшила мое состояние здоровья, из-за чего продолжать учиться стало невозможно.
    f. Другое. *Уточните.*
3) Какой уровень образования у Вас сейчас, и на каком уровне Вы сейчас учитесь?
    a. Не официальное образование.
    b. Специальный образовательный центр, не сертифицированный Государственной системой образования.
    c. Частично окончил начальную школу.
    d. Окончил программу начальной школы.
    e. Частично окончил среднюю школу (до какого класса?)
    f. Окончил программу средней школы.
    g. Частично окончил старшие классы общеобразовательной школы (до какого класса?)
    h. Окончил программу старших классов общеобразовательной школы.
    i. Частично окончил учебу в университете (до какого курса?)
    j. Окончил университет.
    k. Окончил аспирантуру.
    l. Техническое образование (укажите, используя выше предоставленную классификацию, самый высокий достигнутый уровень образования до начала технического курса).
    m. Программа учебно-производственной подготовки (укажите, используя предоставленную выше классификацию, самый высокий достигнутый уровень образования до начала программы).
4) Ходили ли Вы в государственную школу в вашем районе?
    a. Да. *Перейдите к вопросу 10 этого раздела.*
    b. Нет.
5) Ходили ли Вы в государственную школу не в вашем районе?
    a. Да. *Перейдите к вопросу 8 этого раздела.*
    b. Нет.
6) Ходили ли Вы в частную школу в вашем районе?
    a. Да. *Перейдите к вопросу 9 этого раздела.*
    b. Нет.
7) Ходили ли Вы в частную школу не в вашем районе?
    a. Да. *Перейдите к вопросу 9 этого раздела.*
    b. Нет.

8) Почему Вы посещали школу не в вашем районе?
   a. Нужной мне программы в местной школе не было. *Перейдите к вопросу 10 этого раздела.*
   b. Качество образования в школе другого района было выше, чем в моём. *Перейдите к вопросу 10 этого раздела.*
   c. У меня физически не было доступа к местной школе. *Перейдите к вопросу 10 этого раздела.*
   d. У меня не было другого выбора. *Перейдите к вопросу 10 этого раздела.*
9) Почему Вы посещаете частную школу, а не государственную?
   a. Нужной мне программы нет в государственной школе.
   b. Качество образования в частной школе выше.
   c. У меня физически не было доступа к государственной школе.
   d. У меня не было другого выбора.
10) Какой из следующих вариантов лучше всего соответствует типу программы, которую Вы сейчас проходите?
   a. Обычная образовательная программа.
   b. Специальная образовательная программа.
   c. Обычная образовательная программа с дополнительной поддержкой.
   d. Обычная образовательная программа с некоторыми специальными курсами.
   e. Другое. *Уточните.*
11) Предоставляется ли Вам в школе образовательная программа, видоизмененная в соответствии с Вашими потребностями?
   a. Да.
   b. Нет. *Как необходимо видоизменить под Вас программу?*
   c. У меня нет подобных потребностей.
12) Сделала ли все необходимое школа, чтобы Вы и другие люди с аналогичными ограниченными возможностями физически могли ее посещать?
   a. Да.
   b. Нет. *Что необходимо для этого изменить в школе?*
   c. У меня нет подобных потребностей.
13) Готовы ли Ваши преподаватели учить вас адекватно Вашим возможностям?
   a. Да.
   b. Нет. *Что необходимо для этого изменить Вашим преподавателям?*
   c. У меня нет подобных потребностей.
14) Выделяет ли школа необходимые ресурсы, чтобы Вы учились, передвигались и участвовали в школьной жизни так же, как и другие школьники?
   a. Да.
   b. Нет. *Что для этого необходимо сделать школе?*
   c. У меня нет необходимости в этом.
15) Предоставляет ли школа Вам обучение на Вашем языке? *Вопрос только для тех, кто указал, что говорит не на испанском, а на другом языке.*
   a. Да.
   b. Нет.
16) Если в школе хотя бы один компьютер для учеников?
   a. Да. *Как часто Вы им пользовались за последний год?*
   b. Нет.

17) С какими затратами, связанными с учебой, Вы сталкиваетесь? *Отметьте все, что соответствует Вашей ситуации.*
    a. Плата за учебу.
    b. Школьная форма.
    c. Учебники.
    d. Школьные принадлежности.
    e. На учителей по отдельным предметам или специальным программам.
    f. Транспорт.
    g. Адаптация материалов под Ваши нужды.
18) Получаете ли Вы помощь извне в виде финансовой помощи или стипендий в помощь с затратами на образование?
    a. Да.
    b. Нет. *Перейдите к вопросу 20 этого раздела.*
19) Кто предоставляет Вам материальную помощь?
    a. Местное правительство – городские власти.
    b. Местное правительство – государство.
    c. Федеральное правительство.
    d. Ассоциация людей с ограниченными возможностями.
    e. Ваша школа.
    f. Международная стипендия.
    g. Другое. *Уточните.*
20) Проходите ли Вы медицинской осмотр в Вашей школе?
    a. Да.
    b. Нет.
21) Поскучаете ли Вы информацию о мерах предотвращения ВИЧ/СПИДа?
    a. Да.
    b. Нет.
22) Обеспечивают ли Вам специальную помощь – транспорт до и из школы?
    a. Да.
    b. Нет.
    c. Мне это не требуется.
23) Требовали ли от Вас когда-либо в школе делать что-либо, что может Вам навредить?
    a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
    b. Нет.
24) Чувствуете ли Вы, что в школе пользуетесь теми же правами, что и Ваши одноклассники?
    a. Да.
    b. Всегда.
    c. Иногда.
    d. Почти никогда.
    e. Нет. *Уточните.*
25) В школе Вы следуете тем же правилам и обязанностям, как и Ваши одноклассники?
    a. Да.
    b. Всегда.

c. Иногда.
d. Почти никогда.
e. Нет. *Уточните.*

26) Вы чувствуете, что к Вам относятся так же, как и к другим ученикам?
a. Да.
b. Нет. *Уточните.*

27) Есть ли в школе каждый день все необходимое для Вашей учебы?
a. Да.
b. Нет. *Уточните.*
c. Мне это не требуется.

28) Были ли у вас проблемы физического плана в школе?
a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
b. Нет.

29) Кто-либо в школе, учителя или сотрудники, оскорблял Вас вербально каким-либо образом или нарушал Ваши права из-за инвалидности?
a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
b. Нет.

30) С Вами кто-либо плохо обращался каким-либо образом?
a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
b. Нет.

Четвертый раздел: Вопросы по работе

1) Работаете ли Вы?
a. Да. *Перейдите к вопросу 3 этого раздела.*
b. Нет.

2) Из-за чего Вы не работаете? *Ответьте, а потом переходите к пятому разделу*.
a. Я учусь.
b. Я еще не достиг возраста, когда можно работать согласно закону.
c. Мне сложно найти работу, соответствующую моим возможностям.
d. Работы нет из-за сложной экономической ситуации.
e. Я не могу работать из-за моей инвалидности.
f. Моя семья не хочет, чтобы я работал.
g. Я не хочу работать.
h. Другое.

3) У Вас есть подписанный контракт с работодателем?
a. Да.
b. Нет.

4) Как Вам оплачивают Ваш труд?
a. Дважды в неделю.
b. Зарплата.
c. Чаевые.

d. Другое. *Уточните.*

5) Вы работаете в семейном бизнесе, в Вашем собственном деле, частном или государственном предприятии?
   a. Семейный или собственный бизнес.
   b. Частный. *Перейдите к вопросу 7 этого раздела.*
   c. Государственный. *Перейдите к вопросу 7 этого раздела.*

6) Почему Вы работаете в семейном или собственном бизнесе?
   a. По личным причинам.
   b. Решение семьи.
   c. Другое. *Уточните.*

7) Как Вы узнали об этой работе?
   a. Объявление в газете.
   b. Объявление по интернету.
   c. Ярмарка вакансий.
   d. Рекомендация других работников.
   e. Друзья и родственники.
   f. Другое. *Уточните.*

8) В какой сфере Вы работаете?
   a. Услуги.
   b. Животноводство.
   c. Сельское хозяйство.
   d. Админ. /офисная работа.
   e. Производство.
   f. Коммерческий сектор.
   g. Туризм.
   h. Образование.
   i. Спорт.
   j. Другое. *Уточните.*

9) Какого уровня должность у Вас сейчас?
   a. Директор.
   b. Менеджер.
   c. Лидер.
   d. Инспектор.
   e. Операционист.
   f. Офисный работник.
   g. Рабочий.
   h. Неквалифицированный рабочий.
   i. Другое. *Уточните.*

10) Это Ваша первая работа?
   a. Да.
   b. Нет.

11) Сколько лет Вы проработали на Вашей нынешней работе?

12) Сколько Вам было лет, когда Вы получили свою первую официальную работу?

13) Сколько часов в неделю Вы работаете?

14) В какую смену Вы работаете?
    a. Дневная.
    b. Ночная.
    c. Смешанная.
15) Какая у вас работа из указанных ниже категорий?
    a. Без гарантий.
    b. Постоянная.
    c. Временная.
    d. Работаю на самого себя.
16) Получаете ли Вы дополнительные льготы в соответствии с законом? *Отметьте все, что соответствует Вашей ситуации.*
    a. Нет.
    b. Социальное обеспечение.
    c. INFONAVIT.
    d. AFORE.
    e. Отпуск.
    f. Отпускные премии.
    g. Рождественский бонус.
    h. Другое. *Уточните.*
17) Получаете ли Вы дополнительные льготы, в дополнение к тем, что требуются законом? *Отметьте все, что соответствует Вашей ситуации.*
    a. Нет.
    b. Медицинские расходы.
    c. Страхование жизни.
    d. Сберегательный фонд.
    e. Призы.
    f. Талоны на еду.
    g. Пособие на детей.
    h. Другое. *Уточните.*
18) Как Вы добираетесь до работы?
    a. На машине (собственной, инвалид за рулем).
    b. На машине (привозит член семьи).
    c. На машине (привозит инвалид, но владельцем машины является член семьи).
    d. На такси.
    e. На общественном транспорте.
    f. На транспорте, предоставленном работодателем.
    g. Другое. *Уточните.*

19) Подавая ходатайство на Вашу должность, была ли у Вас возможность указать про возможную необходимость внести определенные изменения в обязанности из-за Вашей инвалидности?
    a. Да.
    b. Нет.
    c. Мне это не требуется.
20) Изменяли ли или подстраивали на работе что-либо под Ваши потребности?
    a. Да.
    b. Нет. *Перейдите к вопросу 22 этого раздела.*
    c. Мне это не требуется. *Перейдите к вопросу 22 этого раздела.*
21) Было ли достаточно этих изменений?
    a. Да.
    b. Нет, почему нет?
22) Как Вам кажется, Ваши права так же уважают на работе, как права Ваших коллег?
    a. Да.
    b. Всегда.
    c. Иногда.
    d. Почти никогда.
    e. Нет. *Пожалуйста, уточните*.
23) Вы можете работать в соответствии с теми же стандартами, как и Ваши коллеги?
    a. Да.
    b. Всегда.
    c. Иногда.
    d. Почти никогда.
    e. Нет. Уточните.
24) Вы чувствуете, что к Вам на работе относятся так же, как и к Вашим коллегам?
    a. Да.
    b. Нет. *Уточните.*
25) На работе у Вас есть все необходимое оборудование для выполнения ваших обязанностей?
    a. Да.
    b. Нет, что Вам нужно было бы для этого?
    c. Мне это не требуется.
26) Были ли случаи на работе, когда с Вами некорректно обошлись (физически)?
    a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
    b. Нет.
27) Были ли случаи, когда Ваши коллеги или начальники словом оскорбили Ваше достоинство или нарушили Ваши права инвалида?
    a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
    b. Нет.
28) Страдали ли Вы от какого-либо ненадлежащего обращения с Вами?
    a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
    b. Нет.

Пятый раздел: Здоровье

1) Вы можете назвать государственное учреждение в Вашем районе, предоставляющее медицинские услуги?
    a. Да.
    b. Нет.
2) Имеете ли Вы отношение к каким-либо из нижеприведенных услуг?
    a. Нет.
    b. IMSS.
    c. ISSSTE.
    d. SSA.
    e. SEDENA.
    f. SEMAR.
    g. PEMEX.
    h. Seguro Popular.
    i. ISEMMYM.
    j. Др. вид государственных услуг. *Уточните.*
3) Получали ли Вы когда-нибудь следующие услуги?
    a. Нет.
    b. IMSS.
    c. ISSSTE.
    d. SSA.
    e. SEDENA.
    f. SEMAR.
    g. PEMEX.
    h. Seguro Popular.
    i. ISEMMYM.
    j. Др. вид государственных услуг. *Уточните.*
4) Имеет ли государственное медицинское учреждение, где Вы получаете услуги, возможность предоставлять Вам соответствующее лечение?
    a. Да. *Перейдите к вопросу 6 этого раздела.*
    b. Нет.
5) Если Вы не получаете ни одной из вышеуказанных медицинских услуг, какими услугами Вы пользуетесь?
    a. Частными.
    b. Услугами от ассоциаций.
    c. Услугами от религиозных учреждений.
    d. Никакими.
6) У вас есть обновленная карточка прививок или Вы сейчас должны сделать прививки?
    a. Да.
    b. Нет, почему?
    c. Не знаю.
7) Получаете ли Вы информацию о предотвращении заражением ВИЧ/СПИДом?
    a. Да.

b. Нет.
c. Не знаю.

8) Как Вы добираетесь до клиники?
   a. Без транспорта.
   b. Общественным транспортом.
   c. Семейной машине.
   d. Своей машине.
   e. Такси.
   f. Машиной скорой помощи.
   g. Попутками.

9) Предоставило ли государственное медицинское учреждение Вам аппараты, протезы или другие формы помощи для Вашей инвалидности?
   a. Да.
   b. Нет.
   c. Мне это не требуется.
   d. Не знаю.

10) Предоставило ли государственное медицинское учреждение Вам необходимые лекарства для лечения Вашего состояния (или члена Вашей семьи в зависимости от ситуации)?
   a. Да.
   b. Нет.
   c. Мне это не требуется.
   d. Не знаю.

11) Сколько по Вашим расчетам Вы тратите ежемесячно (не возмещается) на медицинские препараты по инвалидности?

12) Сколько по Вашим расчетам Вы тратите ежемесячно (не возмещается) на медицинские услуги (терапия, транспорт, проживание, еда и т. д.)?

13) Сколько по Вашим расчетам Вы тратите ежемесячно (не возмещается) на транспорт до и от медицинского учреждения, где Вы получаете медуслуги по инвалидности?

14) Здание медицинского учреждения, где Вы бываете чаще всего, оборудовано всем необходимым для удобного и самостоятельного передвижения (ответ должен касаться исключительно здания)?
   a. Да.
   b. Нет. *Уточните.*
   c. Мне это не требуется.

15) Территория вокруг здания медицинского учреждения, куда Вы обычно ходите, оборудовано всем необходимым для удобного и самостоятельного передвижения?
   a. Да.
   b. Нет, что необходимо?
   c. Мне это не требуется.

16) Если Вы женщина, был ли у Вас доступ к специальному оборудованию для проведения медицинских тестов, как напр. для мамморграммы?
   a. Да.
   b. Нет.

c. Я не достигла рекомендуемого для данного теста возраста.
d. Я не хотела делать подобный тест.

17) Если Вы женщина, была ли у Вас возможность пройти консультацию у гинеколога?
   a. Да.
   b. Нет.
   c. Я не хотела посещать данную консультацию.
   d. Я мужчина.

18) Если Вашу общину иногда посещают приезжие врачи с консультациями, предоставляли ли они Вам свои услуги?
   a. Да.
   b. Нет.
   c. Мне этого не хотелось.
   d. Я мужчина.

19) Спрашивали ли у Вас разрешения быть осмотренным интерном в больнице по причине Вашей инвалидности?
   a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
   b. Нет.

20) Были ли случаи, когда с Вами плохо физически обошлись при предоставлении медицинских услуг?
   a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
   b. Нет.

21) Доктора, медсестры или другие люди, предоставляющие Вам медицинские услуги, когда-либо неуважительно относились к Вам, оскорбляли Вас или нарушали Ваши права по причине Вашей инвалидности?
   a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
   b. Нет.

22) Страдали ли Вы от какого-либо не обращения с Вами?
   a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
   b. Нет.

Шестой раздел: Политическое участие

1) Голосовали ли Вы на последних выборах?
   a. Да. *Перейдите к вопросу 4 этого раздела.*
   b. Нет.

2) Почему Вы не голосовали на последних выборах?
   a. Мне не предоставили времени проголосовать.
   b. Я не знал, где проголосовать.
   c. Я утратил право голоса.
   d. У меня никогда не было права голосовать. *Перейдите к седьмому разделу опросника.*
   e. Меня не интересует голосование.
   f. Я не мог туда попасть.
   g. Я не знал, что проходят выборы.
   h. Меня не было в месте моего постоянного жительства во время выборов.
   i. Мне не разрешили идти голосовать.
   j. Мне не разрешили голосовать.

k. Место, где проходило голосование, было для меня недоступно.
l. Место, где проходило голосование, было слишком далеко от моего дома.
m. Мне не предоставили достаточно информации, чтобы я мог проголосовать.

3) Вы когда-либо голосовали?
   a. Да.
   b. Нет. *Перейдите к вопросу 6 этого раздела.*
4) Вы можете проголосовать без помощи?
   a. Да. *Перейдите к седьмому разделу опросника.*
   b. Нет.
5) Место, где Вы обычно голосуете, предоставляет Вам необходимую помощь для того, чтобы Вы могли проголосовать? *Перейдите к седьмому разделу опросника.*
   a. Да.
   b. Нет.
   c. Мне это не требуется.
6) Почему Вы никогда не голосовали?
   a. Мне не предоставили времени проголосовать.
   b. Я не знал, где проголосовать.
   c. Я утратил право голоса.
   d. У меня никогда не было права голосовать. *Перейдите к седьмому разделу опросника.*
   e. Меня не интересует голосование.
   f. Я не мог туда попасть.
   g. Я не знал, что проходят выборы.
   h. Меня не было в месте проведения голосования.
   i. Мне не разрешили идти голосовать.
   j. Мне не разрешили голосовать.
   k. Место, где проходило голосование, было для меня недоступно.
   l. Место, где проходило голосование, было слишком далеко от моего дома.
   m. Мне не предоставили достаточно информации, чтобы я мог проголосовать.

Седьмой раздел: Другое

1) Вам когда-либо отказывали в или ставили условия для получения доступа к государственным услугам по причине Вашей инвалидности?
   a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
   b. Нет.
2) С Вами когда-либо плохо (физически) обходились в других государственных учреждениях (которые мы еще не упоминали)?
   a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
   b. Нет.
3) Страдали ли Вы от какого-либо ненадлежащего обращения с Вами?
   a. Да. *Если опрашиваемый согласен, можно заполнить форму происшествий в конце опросника.*
   b. Нет.

XII. Участие в отчетном процессе в комитете CEDAW: Процесс и руководящие принципы для написания независимого/альтернативного отчета

Данный источник – это документ Международной группы мониторинга соблюдения прав женщин (IWRAW) Азии и тихоокеанского региона, которым воспользовались НДИ и его партнеры в Буркина-Фасо в качестве руководства по планированию, исследованиям и написанию независимого отчета комитета CEDAW. Он детально прописывает для ОГО шаги, необходимые для подготовки независимого отчета для комитета CEDAW, а также руководство по написанию отчета.

Вступление

Данный документ подготовила группа IWRAW Азии и тихоокеанского региона[4] для руководства ОГО при участии в процессе подготовки отчетности CEDAW, включая написание независимых/альтернативных отчетов CEDAW.

Документ разделен на **две части**:

I. **Часть I** детально описывает шаги по подготовке ОГО независимых/альтернативных отчетов для Комитета CEDAW.

Часть I: Шаги по написанию независимых/альтернативных отчетов

• STEP 1: Определение приоритетов: Каковы основные проблемы для женщин в вашей стране
• STEP 2: Сбор и анализ соответствующей информации
• STEP 3: Подготовка независимого/альтернативного отчета
• **STEP 4: Распространение информации, используя ваш независимый/альтернативный отчет**
  • Предварительная сессия CEDAW
  • Сессия CEDAW

II. **Часть II** это руководство в помощь ОГО по написанию отчета ОГО.

Часть II: Руководство по написанию независимого/альтернативного отчета
• Общее руководство • Руководство по написанию независимого/альтернативного отчета, статьи 1-5 • Руководство по написанию независимого/альтернативного отчета, статьи 6-16

[4] Международная группа мониторинга соблюдения прав женщин (IWRAW) Азии и тихоокеанского региона – это международная организация защиты прав женщин, играющая важную роль в сокращении разрыва между обещанием исполнения подписанных соглашений по защите прав женщин и реальным их применением на национальном уровне. Работа группы состоит в мобилизации усилий различных женских правозащитных групп на всех уровнях с целью мониторинга реализации правительствами следования правозащитным стандартам на местном уровне. Основным руководящим механизмом для работы группы является Конвенция CEDAW и другие международные соглашения защиты прав человека. Основанная в 1993 г. IWRAW на данный момент работает в Южной и Юго-Восточной Азии, в целом в более чем 100 странах во всем мире. Больше информации Вы можете найти на сайте группы, проследовав по ссылке http://www.iwraw-ap.org.

Часть I: шаги по подготовке и распространению ОГО независимых/альтернативных отчетов

Правительства стран, ратифицировавших Конвенцию CEDAW[5], обязаны предоставлять в Комитет CEDAW[6] отчеты о выполнении конвенции. ОГО также могут предоставлять свои отчеты Комитету CEDAW в помощь подготовке и реализации правительствами обязательств в рамках конвенции.

ОГО могут обеспечить, чтобы голоса тех женщин, которых, возможно, бюрократы не услышали при подготовке официального отчета, все же были услышаны. В частности, они могут участвовать в мониторинговом процессе и процессе написания отчетов, предоставляя критические замечания и:

- Данные (особенно те, которые были собраны в рамках микроисследований) о:

  Информации по реальной ситуации с правами женщин

  Информации о влиянии и прогрессе действий правительства в реализации CEDAW

  Нарушениях прав женщин

  Несоответствиях и разрыве между законодательством/политикой и их реализацией

  Информации о барьерах соблюдения прав женщин

Эти данные помогают раскрыть причины того, что часть обязательства по соблюдению прав женщин остаются только на бумаге (в законах), а не переносятся в реальную жизнь (на практику). Это помогает ОГО определить сферы, где необходимо вмешательство, а также где возможно государство не сможет добиться результатов, а вот ОГО могут предоставить поддерживающие услуги, создавая условия для соблюдения прав женщин.

Подготовительные шаги

ШАГ 1: Определить приоритеты путем скоординированных усилий

В подготовке к участию в процессе написания отчета CEDAW проведите встречу с как можно большим числом женских групп в своей стране, чтобы определить круг проблем и прийти к консенсусу в отношении основных проблем, влияющих на жизнь женщин на национальном уровне. В любом случае, координационные усилия лишь подкрепят ваши адвокационные кампании и поможут вам представить в отчете как можно большее голосов женщин. Кроме того, в дальнейшем у вас будет более сильная база для адвокации результатов процесса написания отчета.

ШАГ 2: Сбор и анализ альтернативной информации

Определившись с проблемами, соберите данные по ключевым вопросам и проанализируйте реальную ситуацию с женщинами на местах. Конвенцией CEDAW следует пользоваться как основным инструментом оценки шагов и мер, предпринятых правительством. Эту информацию следует использовать как основу для разработки рекомендаций по устранению барьеров равноправию женщин на национальном уровне.

Если ваша страна не в первый раз отчитывается комитету CEDAW, вам необходимо провести оценку реализации Заключительных выводов[7] из прошлого отчета и использовать ее в вашем.

Альтернативную информацию для комитета CEDAW можно подавать различными способами. Некоторые женские группы предпочитают готовить развернутые отчеты о положении женщин на национальном

---

[5] Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW Конвенция) - это правозащитный договор, обязующий страны, подписавшие его, предпринимать все необходимы шаги по продвижению и защите прав женщин. Конвенция очерчивает основные проблемы и необходимые стандарты. Конвенция вступила в силу в 1981 г.

[6] Комитет CEDAW – это независимый орган, членами которого являются 23 эксперта по правам человека. Мандат комиссии состоит в мониторинге реализации Конвенции в отдельно взятых странах.

[7] В рамках усилий по гармонизации методов работы правозащитных институтов договора Комитет CEDAW изменил название регулярного документа комитета с «Заключительные комментарии» на «Заключение наблюдений». См. «результаты 40-ой Сессии Комитета по искоренению дискриминации в отношении женщин» UNDoc E/CN.6/2008/CRP.1.

уровне – результат скоординированных усилий нескольких ОГО. В этом случае, группы заинтересованные в мониторинге реализации CEDAW, условились поделить сферы между собой, где каждая организация представляет свой альтернативный отчет по своей теме (напр., здравоохранения для женщин, образование и т. д.), а затем объединяют их в один общий отчет.

В случаях если у правозащитных групп не хватает времени или возможностей, они могут подойти к вопросу написания отчета селективно, сконцентрировавшись только на нескольких приоритетных вопросах.

Чтобы добиться максимальных результатов, пожалуйста, примите во внимание следующие рекомендации:

- Постарайтесь основательно разобраться с текстом конвенции CEDAW. Просматривая прошлые официальные отчеты вашего правительства, прочитайте «Заключения наблюдений», которые подготовили комитет CEDAW или другие договорные органы. Ознакомитесь с основными принципами конвенции CEDAW[8], основными рекомендациями[9] комитета CEDAW и Факультативным протоколом к CEDAW[10]. Большинство из этих документов можно найти на сайте IWRAW Азии и тихоокеанского региона <http://www.iwraw-ap.org>, а остальные предоставляются по запросу, оправленному на эл.адрес <iwraw-ap@iwraw-ap.org>.

- Соберите всю возможную документацию, законы и нормативно-правовые акты, которые могут дать вам полезную информацию о статусе женщин в вашей стране. Попытайтесь собрать информацию об успехах и неудачах вашего правительства в реализации международных обязательств по защите прав женщин (напр., обязательства по ратификации конвенции CEDAW или других правозащитных договоров или обязательств, прописанных в планах действий или итоговых документов всемирных конференций, таких как Всемирная конференция по положению женщин (г. Пикин)).

- Соберите информацию об эффективности и результативности государственных механизмов по продвижению и защите прав человека и женщин в частности. В случае существования дискриминационных законов в вашей стране, особенно полезно будет привести примеры текста этих законов, а также ключевые решения судов по делам, связанным с этим законодательством.

- Вы также можете направить готовый независимый/альтернативный отчет CEDAW и в другие договорные органы, т. к. вопросы в CEDAW подпадают по действие и других основных соглашений по защите прав человека. Собирая данные и готовя отчет, постарайтесь учесть вопросы и права, которые охватывают и CEDAW, и другие международные соглашения, а также включите соответствующую информацию об этих вопросах и правах. В частности, убедитесь, что вы не оставили без внимания вопросы прав девочек, которые подпадают под действие статей CEDAW, т. к. эту информацию можно оправить в Комитет по защите прав детей.

ШАГ 3: Подготовка независимого/альтернативного отчета

Вы можете выбрать любой из нижеприведенных подходов в организации вашей информации и подготовке рекомендаций о необходимых мерах:

- **Подготовка независимого отчета** возможна, если у вас есть доступ к отчету правительства/государства - участника. Мы рекомендуем попытаться заранее получить от правительства эти отчеты[11]. Отчеты государств -

---

[8] <http://www.iwraw-ap.org/convention/principles.htm>

[9] <http://www.iwraw-ap.org/convention/general.htm>

[10] <http://www.iwraw-ap.org/protocol.htm>

[11] Процесс подготовки отчетов стран - участниц сейчас меняется. Пока страны - участницы готовят отдельные отчеты по каждому ратифицированному ими соглашению, например один отчет по CEDAW, отдельный отчет для Конвенции о правах ребенка и т. д. Однако в 2006 г. представители договорных органов приняли руководство о гармонизации отчетных процессов для написания отчетов странами - участницами по вопросам, общим для всех соглашений, а каждый из комитетов разработает руководство по написанию отчетов специально по соглашениям в разрезе тем, характерных исключительно для каждого из соглашений. Это означает. Что страны - участницы будут подавать один общий отчет по всем ратифицированным соглашениям и отчеты по конкретным соглашениям, фокусирующимся на конкретных вопросах каждого договора. Например, страна подаст общий отчет и отчет по положению женщин в CEDAW, общий отчет и отчет по положению детей в комитет по Конвенции о правах ребенка, а также общий отчет и отчет по положению с пытками в комитет против пыток. Больше информации о реформе отчетности по соглашениям можно запросить у IWRAW Азии и тихоокеанского региона по эл.почте <iwraw-ap@iwraw-ap.org>.

участниц и дополнительную информацию о сессиях CEDAW можно найти на сайтах Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Секретариата[12] комитета CEDAW <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/>. Если вы не смогли найти копию отчета вашего правительства, пожалуйста напишите запрос на эл.адрес УВКПЧ <cedaw@ ohchr.org>.

- **Подготовка альтернативного отчета:** Данный отчет пишется независимо от правительственного отчета, как, например, в тех случаях, когда правительство не готовит подобные отчеты. Это может быть развернутый отчет по всем статьям конвенции CEDAW, либо он может концентрироваться только на одной или двух приоритетных проблемах, выявленных совместно с другими женскими правозащитными группами.

Часть II предоставляет руководство по написанию независимого или альтернативного отчета.

ШАГ 4: Использование/распространение независимых/альтернативных отчетов

Есть несколько возможных способов участия ОГО в процессе рассмотрения отчетов комиссией CEDAW и в предоставлении информации по вопросам положения женщин в своей стране. Первый – это досессионное участие, второй – представление отчета на самой сессии CEDAW, на которой представляют и рассматривают отчет правительства. Кроме этого, ОГО также могут предоставлять свои проекты отчета или сам отчет другим ОГО или государственным органам власти в качестве адвокационной или информационной кампании, или инструмента развития, либо же могут отправить отчеты в комитеты других правозащитных рамочных соглашений, подписантами которых также является их страна.

Досессионный этап CEDAW

Процесс рассмотрения CEDAW начинается с первой встречи рабочей группы комитета CEDAW по выявлению пробелов во всех отчетах стран - участниц. Рабочая группа готовит список проблем и вопросов в отношении отчетов стран - участниц, который отправляют странам, подавшим отчеты, а страны, в свою очередь, обязаны ответить на эти вопросы в письменной форме до начала сессии, на которой рассматриваются сами отчеты.

Досессионная рабочая группа встречается на протяжении одной недели до начала иди после завершения предшествующей сессии CEDAW.

Этот досессионный этап имеет **огромное значение**, т. к. определяет последующее направление, тон и вопросы диалога между комитетом CEDAW и вашим правительством во время сессии CEDAW. Также это **последний шанс** получить от правительств информацию в письменном виде по вопросам, которые правительство, возможно, упустило из виду или, возможно, пытается намеренно обойти в отчете. Следовательно очень важно чтобы ОГО могли воспользоваться этим временим, приняв участие в процессе и предоставив информацию о наиболее важных вопросах положения женщин в ваших странах. Это может помочь досессионной рабочей группе CEDAW определить пробелы и недоработки отчета и сформулировать вопросы, которые она задаст вашим правительствам.

Если вы работаете над независимым/альтернативным отчетом, вы можете выделить эти вопросы и отправить эту информацию в формате простого списка. Ваш список проблем должен включать в себя самые неотложные проблемы, с которыми сталкиваются женщины вашей страны и которые не были раскрыты в отчете государства, и о которых вы хотели бы, чтобы комитет CEDAW получил разъяснения правительства во время рассмотрения их отчета. Если независимый отчет у вас уже готов, вы можете отправить им либо краткое содержание, либо сам отчет. Даже если у вас пока есть не конечная версия отчета и он еще не готов к презентации на сессии, вы все равно можете его отправить в рабочую группу. Конечный же вариант вашего отчета может быть подготовлен уже к сессии.

---

[12] С 1 января 2008 г. ответственность за обслуживание сайта Комитета по искоренению дискриминации против женщин была передана от Департамента улучшения положения женщин Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Однако на сайте департамента вы все еще можете найти много полезной информации периода до 1 января 2008 г. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw>.

Как говорится в Информационной записке для ОГО[13] Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека[14], IWRAW Азия и тихоокеанский регион собирают до-сессионные обращения ОГО для подачи в комитет CEDAW. Вы можете направить свой список критически важных вопросов, краткое описание или сам независимый/альтернативный отчет в IWRAW Азия и тихоокеанский регион на эл. адрес <iwraw-ap@iwraw-ap.org> и <iwraw_ap@yahoo.com> за **2 – 4 недели** до заседания досессионной рабочей группы. IWRAW Азия и тихоокеанский регион затем предоставят все обращения ОГО Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека как раз к началу досессионного заседания. Вы также можете направить свой список критически важных вопросов напрямую в Секретариат ООН в обслуживающий комитет CEDAW (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, УВКПЧ) на эл.адрес cedaw@ohchr.org, как минимум за 2 недели до заседания досессионной рабочей группы.

Сессия CEDAW

Группа IWRAW Азия и тихоокеанский регион была создана комитетом CEDAW как канал, посредством которого в комитет CEDAW поступают независимые/альтернативные отчеты еще до сессии. В этой роли IWRAW Азия и тихоокеанский занимается распечаткой и рассылкой бумажных копий, а также электронной рассылкой независимых/альтернативных отчетов каждому из членов комитета.

Так, завершив работу над отчетом, сразу же отправьте его на эл. адрес <iwraw-ap@iwraw-ap.org> с копией на <iwraw_ ap@yahoo.com>. Удостоверьтесь в том, что вы отправили нам свой отчет **не позднее, чем за семь недель** до сессии CEDAW, а мы затем передадим его дальше по электронной или обычной почте.

Также будет лучше, если вы также отправите отчет по эл. почте на адрес УВКПЧ cedaw@ohchr.org, чтобы он у них также был. До сессии CEDAW они также разошлют всем членам комитета электронную копию вашего отчета. Следует также учесть, что УВКПЧ публикует на своем официальном сайте всю информацию от ОГО, т. е. она будет доступна для всех. Если у вас есть определенные опасения в плане безопасности, убедитесь, что вы предупредили УВКПЧ не размещать вашу информацию на своем сайте.

Подготовьте и принесите с собой на сессию не менее 30 копий вашего альтернативного/независимого отчета, чтобы их можно было раздать членам комитета, а также другим организациям (как агентствам ООН), которые также будут присутствовать на сессии.

Часть II: Руководство по написанию независимого или альтернативного отчета. Общие рекомендации

Чем отличаются независимый и альтернативный отчеты?

Прежде всего необходимо разъяснить, в чем отличие независимого отчета от альтернативного. Когда ОГО пишет свой отчет, имея доступ к правительственному отчету, поданному в комитет CEDAW, и высказывает критику в адрес информации правительственного отчета, это называется **независимый отчет.**

Когда ОГО пишет свой отчет при отсутствии правительственного отчета (напр. либо потому что правительство не написало отчет, либо не хочет им делиться с общественными организациями, и тогда отчет публикуется на сайте Департамента улучшения положения женщин слишком поздно для начала процесса написания независимого отчета), тогда это называется **альтернативный отчет**.

Какова цель независимого/альтернативного отчета?

Цель независимого/альтернативного отчета предоставить комитету CEDAW информацию о

[13] С 1 января 2008 г. ответственность за обслуживание сайта Комитета по искоренению дискриминации против женщин была передана Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.
[14] <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngoparticipation.doc>

достижении значительного улучшения в защите прав женщин, как это прописывается в конвенции CEDAW. Например, поскольку статья 10 конвенции CEDAW прописывает положения о праве на образование, отчет может содержать информацию о праве на образование, включая данные о статусе доступа к образованию, реализации данного права на практике женщинами, а также ваши предложения/рекомендации о необходимых шагах по решению сопряженных проблем или улучшению ситуации.

У независимого отчета также будет определенный **дополнительный эффект**. Т. к. помимо информации о статусе определенного права в вашей стране (как указывалось выше), он также предоставит и **критический анализ** той **информации, которую предоставляет в своем отчете страна - участница**.

Подобные отчеты ОГО помогают комитету CEDAW поднимать обсуждение определенных вопросов, которые, возможно, не были затронуты в официальном отчете, или для проверки достоверности или точности государственных отчетов, используя альтернативную информацию, предоставленную ОГО. Также они помогают комитету сбалансировать предоставляемую информацию во время конструктивного диалога с государством.

Как лучше всего построить структуру отчета?

Организация информации: Лучше всего построить независимый/альтернативный отчет по принципу отображения статей конвенции CEDAW, т. к. комитет CEDAW рассматривает государственный отчет именно постатейно.

Общая структура конвенции CEDAW следующая:

- Статьи 1-5 прописывают общие обязательства государства предоставлять законодательную и политическую рамочную базу для реализации конвенции на практике, а также прописывает социальный контекст, который препятствует достижению гарантии равных прав женщинам;
- Статьи 6-16 детально описывают всеобъемлющие сферы равноправия женщин в соответствии с конвенцией;
- Статьи 17-23 прописывают роль комитета CEDAW, соответствующие инструкции касательно конвенции и наконец;
- Статьи 23-30 содержат положения об административном сопровождении конвенции и ее переводе на другие языки.

Независимый/альтернативный отчет должен предоставлять информацию исключительно по **основным статьям** конвенции CEDAW, **то есть по Статьям 1 - 16**.

Комментарии по статьям 1–5 и 15 конвенции CEDAW должны представляться по-другому, не так как обсуждения по статьям 6–16, т. к. они покрывают существенные вопросы, но общего характера, и прописывают основополагающие принципы конвенции, в то время как статьи 6–16 приводят разбор конкретных вопросов. Больше об этом можно прочесть в разделе Руководство по отдельно взятым статьям, приведенным ниже.

Построение вашего отчета по статьям конвенции: Формируя вашу информацию в отчете согласно статьям, необходимо учесть следующее (разбито по приоритетности значения):

- Текст конвенции CEDAW[15].
- Отчет страны - участницы[16]: В случае, если имеется доступ к данному отчету. Отчеты стран - участниц также публикуются на официальном сайте УВКПЧ.

---

[15] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>

[16] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm> and <http://tb.ohchr.org/default.aspx>

- Заключения наблюдений[17] комитета CEDAW: Если отчеты вашей страны уже рассматривал в прошлом комитет CEDAW, вам необходимо ознакомится с заключениями наблюдений комитета и обсудить, решило ли ваше правительство обозначенные проблемные вопросы и реализовало ли рекомендации, предоставленные комитетом во время рассмотрения прошлого отчета.

- Общие рекомендации[18]: Основные рекомендации включают в себя самый последний разбор нормативных стандартов конвенции CEDAW. Вам необходимо ознакомится с общими рекомендациями в связке со статьями конвенции (например статья 12 о праве на здравоохранение идет вместе с общей рекомендацией 24) и/или уточнить и более детально остановиться на вопросах, которые в конвенции детально не рассматриваются (например, общая рекомендация 19 по насилию над женщинами). На данный момент существует 25 общих рекомендаций.

- Отчеты других правозащитных механизмов ООН (такие, как отчеты специальных докладчиков по вопросам здравоохранения, условий жизни, насилия против женщин и др.): Отчеты специальных докладчиков также расширяют нормативно-правовые стандарты и предоставляют дополнительную информацию о нарушениях прав человека, а это может помочь вам в написании вашего отчета.

- Заключения наблюдений других договорных органов ООН: В случае, если ваша страна подавала отчет в какие-либо другие договорные органы, необходимо указать и учесть соответствующие части, касающиеся прав женщин, из заключений наблюдений этих органов.

- Краткие отчеты[19]: Краткие отчеты фиксируют диалог между правительством и комитетом CEDAW во время процесса рассмотрения отчета, и обычно содержат информацию, которой может не быть в заключениях. Краткие отчеты предоставляют точный и официальный протокол заседания сессии, который также может помочь вам как при разработке отчета, так и в адвокации с целью призвать правительство выполнять свои обещания и в информировании общественности о процессах комитета CEDAW.

Краткое содержание: Вам необходимо краткое содержание вашего независимого/альтернативного отчета, т. к. этот документ поможет членам комитета CEDAW разобраться в содержании отчета и понять, какие части по определенным вопросам они должны особо внимательно рассмотреть. В краткое содержание обычно включают:

- Обзор основных критических моментов (постатейно) независимого/альтернативного отчета;

- Обзор рекомендаций по вышеуказанным критическим моментам и проблемам, с которыми столкнулась страна, реализовывая конвенцию CEDAW.

Краткое содержание должно быть построено в соответствии со статьями конвенции, в том же порядке, как и в отчете. Сделайте отчет более удобочитаемым, включив в него содержание и пронумеровав страницы.

На каком языке следует писать независимый/альтернативный отчет?

Так как независимые отчеты не являются официальными документами ООН, их ООН не переводит. Следовательно, несмотря на то, что ваш отчет может быть написан на любом удобном для вас языке, в адвокационных целях настоятельно рекомендуется предоставлять его в комитет также и на английском языке, т. к. все члены комитета CEDAW владеют английским. Если у вас нет возможности перевести на английский весь отчет, переведите, по крайней мере, краткое содержание.

---

[17] Их можно найти, используя поисковую систему официального сайта УВКПЧ <http://tb.ohchr.org/default.aspx>, а также сайтов Департамента улучшения положения женщин CEDAW, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>, по соответствующим сессиям.

[18] Их можно найти на сайте УВКПЧ CEDAW, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>.

[19] Их можно найти на сайте Департамента улучшения положения женщин CEDAW, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>, с 28-й по 39-ю сессии CEDAW. Более поздние сессии можно найти на сайте УВКПЧ CEDAW <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw>.

Что если независимый/альтернативный отчет уже был подготовлен?

Вам необходимо обновить информацию и внести изменения в соответствии с последними мерами, предпринятыми правительством, с прогрессом или даже регрессом ситуации с реализацией прав женщин в вашей стране. Мы настоятельно рекомендуем вам отправлять в комитет CEDAW один интегрированный и обновленный отчет, а не два отдельных отчета (напр. старый отчет и еще один обновленный), т. к. комиссии будет легче разобраться с одним отчетом.

Сколько независимых/альтернативных отчетов можно подать от одной страны?

Мы настоятельно рекомендуем правозащитным женским группам объединяться, работая вместе над одним отчетом. Подобное сотрудничество скорее всего поможет вам повысить эффективность ваших адвокационных усилий, т. к. будет представлять голоса большего количества женщин, а также придаст большего веса вашему отчету. Пожалуйста, учитывайте тот факт, что комитет CEDAW имеет ограниченные возможности и время для обработки огромного массива информации, поступающей на каждую сессию CEDAW, поэтому скоординированные усилия, скорее всего, помогут вам лучше представить свою страну на сессии.

Хотя бывают и такие ситуации, когда жизненно необходима как раз подготовка отдельного отчета, чтобы осветить:

- Статус особенной группы меньшинства, которая столкнулась с проблемой маргинализации;
- Статус географической зоны конфликта, в которой женщины сталкиваются с особой жестокостью и притеснением;
- Вопросы, по которым невозможно достичь консенсуса.

Вместо того, чтобы замалчивать, делать невидимым или изолированным какой-либо сложный вопрос, группу людей или территорию, настоятельно рекомендуется группам/ОГО, занимающимся этим вопросом, группой людей или территорией, подготовить отдельный отчет, который разъяснит все аспекты ситуации.

Могут ли комитеты других правозащитных соглашений использовать данный отчет?

Независимые/альтернативные отчеты, поданные в комитет CEDAW, могут также пригодиться и другим комитетам, основанным в рамках других международных соглашений, при рассмотрении ними отчетов, поданных странами - членами соответствующих соглашений. Так, готовя свой отчет, вам также следует продумать, как на положение женщин влияют вопросы, рассматриваемые в этих других соглашениях. По возможности Вам следует внести эту информацию в раздел соответствующей статьи конвенции CEDAW. Например, в ваших разделах об образовании, трудоустройстве, здравоохранении и насилии против женщин, вы также можете внести подпунктами описание положения девочек в этих же сферах (рассмотрев вопросы образования, детского труда, юношеской беременности, ВИЧ/СПИДа, доступа к здравоохранению, сексуальное насилие над девочками и др.), что сделает отчет более чем актуальным для Комитета по защите прав детей. Включая данные, разбитые по темам расы и этнической составляющей, а также информацию о правах женщин в рамках групп нацменьшинств, вы сделаете отчет интересным и для Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Различные статьи конвенции CEDAW также перекликаются со статьями Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Если ваш отчет будет подготовлен с учетом проблем и вопросов, касающихся и других международных соглашений, вы можете подать весь отчет или только те разделы, которые относятся к теме работы комитета, одновременно с отчетом, подаваемым вашей страной в этот комитет. Пожалуйста, свяжитесь с нами по эл.почте <iwraw-ap@iwraw-ap.org>, и мы предоставим вам дополнительную информацию по подаче вашего отчета в другие комитеты.

Руководство по написанию независимого/альтернативного отчета, статьи 1-5

Статьи 1-5 общие по своей природе и прописывают основополагающие принципы конвенции CEDAW: равенство, недопущение дискриминации и обязательства стран - участниц.

Ниже мы приводим серию вопросов по каждой статье. Пожалуйста, учтите, что это не исчерпывающий список. Также отметьте для себя, что вы не обязаны точно отвечать на каждый из приведенных вопросов, а, скорее, использовать их как компас в море информации, касающейся конкретной статьи.

Статья 1: Определение дискриминации

1. Было ли инкорпорировано определение дискриминации, как в Статье 1 конвенции CEDAW, в конституцию или законодательство вашей страны?
2. Разделяются ли в вашем законодательстве понятия прямой и непрямой (или непреднамеренной) дискриминации?[20]

Статья 2: Меры в области политики, необходимые для искоренения дискриминации

1. Предприняло ли правительство меры в законодательном поле, чтобы инкорпорировать конвенцию CEDAW в местное законодательство?
2. Применима ли конвенция CEDAW в судах?

- Ссылались ли в местных судах непосредственно на какие-либо положения конвенции CEDAW, чтобы добиться равных прав для женщин? Стали ли эти случаи прецедентами?
- Могут ли юристы и адвокаты напрямую цитировать конвенцию CEDAW в суде?
- Ссылаются ли судьи на конвенцию CEDAW или международные принципы прав человека в своих решениях?

3. Существует ли национальное законодательство, которое противоречит конвенции CEDAW?

- В случае наличия конфликта между национальным законодательством и конвенцией CEDAW, что из них имеет преимущественную силу?
- Был ли проведен всеобъемлющий анализ дискриминационного законодательства, и был ли разработан соответствующий план реформ?

4. Было ли введено какое-либо законодательство в качестве меры инкорпорирования конвенции CEDAW в местное законодательство, и могли ли привлекать к ответственности за дискриминацию в частном и госсекторах? Такое законодательство может быть оформлено как Закон о равных возможностях, Закон о гендерном равноправии или Закон по борьбе с дискриминацией на гендерной почве.

- Применяются ли адекватные санкции к государственным и частным субъектам за дискриминацию в отношении женщин?
- Какие были предприняты шаги государством для обеспечения информирования женщин об их правах?
- Какие средства правовой защиты доступны женщинам, пострадавшим в результате дискриминации или нарушения их прав?
- Существуют ли средства правовой защиты для женщин, виновниками страданий которых являются

[20] Пример непрямой дискриминации – это дискриминация, к которой приводит действие субъективно гендерно-нейтральное законодательство.

лица из государственного или частного секторов?

5. Существуют ли правовые механизмы контроля над выполнением законодательства всеми органам власти на всех уровнях, вертикально и горизонтально, особенно в федеративных системах, а также в случаях процессов децентрализации?

6. Какие меры, если таковые имели место быть, предприняло правительство, чтоб обеспечить реализацию на практике принципов равенства и недопущения дискриминации?

- Осуществляет ли правительство мониторинг результативности работы законодательства по защите прав женщин и того, внедряются/применяются ли законы и предпринимаются ли соответствующие меры?
- Существует ли процесс для мониторинга дискриминационных практик?

7. Существуют ли компетентные и готовые работать с конвенцией судьи, готовые разбирать дела по вопросам дискриминации и неравенства, а также существуют ли для женщин инструкции по рассмотрению поданных ими жалоб о нарушениях их прав на равенство и недопущение дискриминации?

- Существуют ли специальные институты или механизмы, такие как например офис омбудсмена или специальные суды, для женщин, чтобы они могли подать соответствующие жалобы?
- Если такие институты и механизмы существуют, насколько эффективны они в борьбе с нарушениями и в предоставлении соответствующей помощи? Есть ли статистика по делам, инициированным женщинами в этих институтах?

8. Прошли ли все соответствующие государственные чиновники во всех секторах, а также адвокатский, соответствующий юридический персонал и парламентарии тренинги по их обязательствам в рамках конвенции CEDAW?

Статья 3: Гарантия основных прав человека и основных свобод

1. Какое законодательство было принято государством для обеспечения равноправия женщин во всех возможных областях (политической, социальной, экономической и культурной)?

2. Созданы ли были правительством национальные механизмы по решению вопросов развития женщин, создания равных возможностей для женщин и обеспечения женщинам равного доступа к этим возможностям и равным результатам? Например, министерство женщин или офис гендерного равенства?

- Какими полномочиями и мандатом обладают данные институты? Есть ли у них право координации, ресурсы и полномочия играть роль катализатора в других областях? Могут ли эти институты быть более эффективны? Каким образом?
- Был ли внедрен межотраслевой мониторинговый механизм для контроля над выполнением обязательств по конвенции CEDAW?
- На каком уровне находится координация деятельности данных институтов с другими органами власти?

3. Были ли учтены в национальных планах развития вашей страны вопросы развития и улучшения положения женщин на таком уровне, который соответствовал бы представлению интересов населения или женщин?

- В национальных планах развития (включая стратегии по искоренению бедности) - включило ли правительство макроэкономические и социальные политические меры, которые обеспечат

женщинам доступ к общему экономическому и социальному развитию на основе принципов и идей конвенции, а также возможность воспользоваться ими? Как вводится в повсеместную практику во всех секторах работа по защите прав женщин? Интегрированы ли планы действий для женщин в национальные планы развития, или они реализуются параллельно с национальными планами развития.

- Какой процент бюджета национальных планов развития выделяется на цели развития и улучшения положения женщин?

- Включают ли национальные планы развития в вашей стране специальные положения по отдельным группам женщин, включая женщин из сельской местности, коренных женщин, женщин-инвалидов, женщин-мигрантов, женщин национальных меньшинств, беженок и маргинализированных женщин?

- Существуют ли какие-либо мониторинговые системы оценки реализации национальных планов развития в части развития женщин?

- Существуют ли механизмы по устранению недоработок национальных планов развития в отношении развития женщин?

4. Какое влияние на положение женщин вашей страны оказывает деятельность Всемирной торговой организации (ВТО) или другие дву- или многосторонние соглашения?

- Проводилась ли оценка влияния данных соглашений на ситуацию с правами женщин в вашей стране?

5. Существуют ли правозащитные планы действий в вашей стране, и касаются ли они вопросов и проблем защиты прав женщин.

6. Существуют ли адекватные данные, необходимые для оценки достигнутого прогресса в реализации конвенции CEDAW, такие как данные, разбитые по гендерным, этническим или другим соответствующим переменным?

- Собирается ли информация и данные, необходимые для выявления барьеров на пути обеспечения де факто прав для женщин и для оценки влияния законодательства и политики на ситуацию женщин?

- Предоставляет ли правительство доступ к данным и использует ли эти данные при формировании политики?

7. Существует ли план по реализации конвенции CEDAW с прописанными показателями этапов прогресса?

8. Вовлекало ли правительство ОГО в процесс планирования всего либо чего-либо из вышеуказанного?

9. Упоминается ли в правительственном отчете / отчете страны - участницы о специальных обязательствах и институциональных механизмах по реализации Пекинской платформы действий, которая включает отчетность перед ОГО?

10. Каковы будут ваши рекомендации для правительства по каждому из вопросов или проблем, которые вы выявили?

Статья 4: Временные специальные меры по установлению фактического равенства между мужчинами и женщинами

(также ссылайтесь на общую рекомендацию 25)

1. Предпринимало ли правительство какие-либо временные специальные меры по улучшению конкретных ситуаций женщин в вашей стране, так, чтобы женщины смогли почувствовать себя на равных, т. е. реализовывались ли утвержденные планы действий в сфере образования, трудоустройства,

участия в процессах принятия политических решений?

2. Временные специальные меры ограничивались лишь государственным сектором или также были нацелены на изменение положения дел и в частном секторе?

3. Существуют ли временные специальные меры по решению вопросов отдельных групп женщин, таких как женщин из сельской местности, коренных женщин, женщин-инвалидов, женщин-мигрантов, женщин национальных меньшинств, беженок и маргинализированных женщин?

4. Существуют ли механизмы мониторинга реализации временных специальных мер и измерения прогресса, достигнутого де факто в отношении установления равенства женщин?

Статья 5: Роли полов и стереотипы

1. Что предприняло правительство для преодоления негативного восприятия роли женщин и стереотипов относительно роли женщины в семье и обществе?

- Какую политику или программы реализовывало правительство, чтобы добиться изменений менталитета населения страны?
- Как кампании гендерного равенства подходили к вопросу стереотипов относительно мужчин и женщин, и их ролей в семье и обществе?

2. Какие меры были предприняты правительством с целью искоренения опасных традиций и практик? Инициативы по информированию общественности о губительных традициях и практиках играют очень важную роль, однако их недостаточно для того, чтобы изменить эти традиции и практики. Предприняло ли правительство шаги по внедрению соответствующего законодательства, которое позволит искоренить эти пагубные практики?

Руководство по написанию независимого/альтернативного отчета, статьи 6-16

Статьи 6-16 очень конкретны по своей природе, как видно из описания, приведенного ниже:

- *Статья 6: торговля женщинами и эксплуатация проституции женщин*
- *Статья 7: Политическая и общественная жизнь (также ссылайтесь на общую рекомендацию 23)*
- *Статья 8: Участие на международном уровне*
- *Статья 9: Национальность*
- *Статья 10: Равенство в сфере образования*
- *Статья 11: Трудоустройство*
- *Статья 12: Здравоохранение и планирование семьи (также ссылайтесь на общую рекомендацию 24)*
- *Статья 13: Экономические и социальные льготы*
- *Статья 14: Женщины сельской местности*
- *Статья 15: Равенство перед законом*
- *Статья 16: Брак и семейная жизнь (также ссылайтесь на общую рекомендацию 21)*

Целый ряд вопросов можно задать по каждой из этих статей, останавливаясь на конкретных вопросах, раскрываемых каждой из них. Аналогичный набор вопросов можно использовать для каждой статьи. Еще раз хотим обратить ваше внимание на то, что вы не обязаны отвечать конкретно на каждый из представленных вопросов, а скорее руководствоваться ими для того, чтобы понять какого вида информацию вам нужно собрать по каждой из статей.

Статья 15: Равенство перед законом

Обратите внимание на то, что статья 15 не касается всего, связанного с законом,. Например такие темы, как дискриминационные положения, практики правоприменения и предвзятое отношение к реализации закона на практике покрываются статьей 2. Упор же статьи 15 делается конкретно на правовые возможности женщины (например ее возможности заключать контракты и сделки, свободно передвигаться и т. д.) и равный доступ к закону. Некоторые из вопросов, о которых следует задуматься, готовя отчет в части данной статьи, могут быть следующими:

1. *Полноценно ли женщины и мужчины имеют равные права во всех аспектах общественной и бизнес-сфер, т. е. имеет ли юридическое лицо - женщина те же права, что и мужчина?*

   - *Могут ли женщины заключать контракты, брать ссуды в банке, владеть/управлять своей собственностью и собственностью своих детей, а также приобретать/продавать ее, свободно передвигаться, подавать документы на получение паспорта и т. д. самостоятельно, без получения согласия их мужей, отцов и других мужчин-попечителей?*

   - *Признаются ли женщины юридическим лицом законом? Имеют ли они при этом те же возможности, что и мужчины? В отношении их взаимодействия с законом, относятся ли к ним перед законом как к независимому взрослому или как к зависимым лицам?*

1. *Обращаются ли с женщинами как с равными на всех процессуальных этапах в судах и органах правосудия? Могут ли они самостоятельно выступать в суде и быть адвокатами, судьями и свидетелями на равных правах с мужчинами? Имеют ли женщины возможность пользоваться на равных с мужчинами законами своей страны и средствами защиты прав?*
2. *Какие шаги предприняло государство для обеспечения равных прав женщин и мужчин перед законом, и имеют ли они равные возможности воспользоваться своими правами?*
3. *Имеют ли возможность женщины выбирать, где им жить и где у них будет постоянное место жительства, и есть ли у женщин точно такое же, как и у мужчин, право передвигаться по стране и за ее пределами?*

Статьи 6–16

4. Каков статус женщин в вашей стране в сфере, рассматриваемой статьей CEDAW? Есть ли нарушения прав женщин по данной статье и что это за нарушения? Какие категории женщин наиболее уязвимы из-за этого? Предоставьте данные, разбитые по гендерным и другим переменным, если это возможно. Если данных нет, укажите это как недоработку в деятельности государства.
5. Какие существуют барьеры или факторы, не позволяющие женщинам в полной мере пользоваться предоставляемыми им данной статьей правами? (барьеры, существующие на сегодняшний день, исторические, систематические и т. д.)
6. Как на женщин влияет то, что им отказывают в правах, закрепленных рассматриваемой статьей? Здесь необходимо логически подчеркнуть взаимосвязь и неразделенность различных прав.
7. Признало ли правительство в своем отчете CEDAW данные проблемы / низкий статус женщин? Если да, как оно представило данные вопросы/проблемы и согласны ли вы с мнением правительства в отношении:

- Оценки объема и размера проблемы/ситуации

- Способствующих ситуации/проблеме факторов.

8. Что, как говорит правительство, необходимо предпринять для решения данных проблем и что, по его словам, оно уже предпринимает? Какого ваше мнение относительно следующего:

- Целесообразность предложенного правительством?
- Эффективность действий правительства. Существует ли статистика или доказательства масштабов/эффективности действий правительства? Проводит ли правительство мониторинг собственных действий?

9. Если, по вашему мнению, действия правительства неэффективны, какие факторы определяют и объясняют это?

- Были ли определены соответствующие заинтересованные стороны?
- Выделяется ли достаточно ресурсов?
- Имеются ли в наличии адекватное законодательство и разработанная политика, и реализуются ли они на практике?
- Организована ли институциональная поддержка действий правительства?
- Обучается ли соответствующий персонал?
- Проводится ли информационная программа повышения осведомленности населения?
- Существует ли план поддержки, который задействуется в случае необходимости?

10. Для стран, периодически предоставляющих отчеты, какие действия после рассмотрения предыдущего отчета предприняла страна для выполнения заключений по наблюдениям комитета CEDAW в отношении данного права?

11. Каковы будут ваши рекомендации в отношении желаемых действий правительства для решения каждого выявленного вопроса или проблемы?

12. По каждой статье включите информацию относительно того, какое положение у детей (девочек) в отношении данных проблем и прав, особенно в части образования, здравоохранения (включая детоубийство, питание, подростковое здоровье, ВИЧ/СПИД и доступность здравоохранения), насилия и сексуального насилия, детского труда, бездомных детей, девочек в исправительных учреждениях, подростковой беременности и др. [**Примечание:** Если данная информация включена в отчет, то его целиком или его отдельные части можно представить также в комитет по защите прав детей.]

Общая рекомендация 19: Насилие над женщинами

Мы настоятельно рекомендуем ОГО готовить отдельный раздел по теме насилия над женщинами и ссылаться при этом на общую рекомендацию 19, а также на Углубленное исследование, посвященное всем формам насилия в отношении женщин[21].

1. С какими различными формами насилия сталкиваются женщины (включая насилие в семье, но не ограничиваясь им, сексуальное преследование на работе или по месту учебы, пагубные традиции и практики, такие как клиторэктомия, сексуальное насилие в конфликтных ситуациях и т. д.)

- Каковы масштабы таких проявлений гендерного насилия? Предоставьте статистику по всем видам насилия в отношении женщин, а также в отношении различных групп женщин (женщин-мигрантов, женщин из сельской местности и т. д.), которые стали жертвами насилия или выжили после того, как столкнулись с одним из видов насилия.

2. Какое в стране существует законодательство, защищающее женщин от этих форм насилия?

3. Насколько эффективно данное законодательство в решении проблем данных форм насилия в отношении женщин и предоставляет ли оно действенные механизмы защиты прав женщин?

- Есть ли у женщин доступ к этому законодательству? Есть ли данные, подтверждающие, что у женщин есть к нему доступ?

- Какие существуют барьеры на пути доступа женщин к данному законодательству, и как можно устранить эти барьеры?

- Какие правозащитные механизмы доступны женщинам в рамках данного законодательства, и насколько они актуальны/эффективны?

4. Какие еще другие превентивные и защитные меры были разработаны и приняты правительством с целью искоренения насилия в отношении женщин (такие как тренинги и информационно-образовательные кампании, призванные изменить у большинства менталитет и поведение, основанное на гендерных стереотипах и социально-культурных пережитках, которые только легитимируют, ожесточают или позволяют проявления насилия в отношении женщин)? Насколько эффективны данные меры?

5. Какая инфраструктура и услуги поддержки существуют для женщин, которые стали жертвами или пережили проявления насилия или агрессии? Есть ли у этих женщин доступ к таким услугам? Какие существуют барьеры доступа к данным услугам, и как их можно устранить?

Другие вопросы

1. *Интегрировало ли правительство стратегии, цели и деятельность, рекомендуемую Пекинской платформой действий по соответствующим статьям конвенции?*

2. *Если существуют какие-либо оговорки в отношении конвенции, что планирует предпринять государство для их устранения?*

3. *Был ли ратифицирован Факультативный протокол к CEDAW в вашей стране? Если нет, чем это объясняется?*

---

[21] <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/SGstudyvaw.htm>

XIII. Независимый отчет к 6 отчету правительства Буркина-Фасо о реализации Конвенции по искоренению дискриминации по отношению к женщинам (CEDAW) – Буркина-Фасо

Данный пример независимого отчета CEDAW был подготовлен партнерской коалицией НДИ в Буркина-Фасо.

КОАЛИЦИЯ ПО МОНИТОРИНГУ ИСПОЛНЕНИЯ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН ПРАВИТЕЛЬСТВОМ БУРКИНА-ФАСО

НЕЗАВИСИМЫЙ ОТЧЕТ О ШЕСТОМ ОТЧЕТЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА БУРКИНА-ФАСО ОБ ИСПОЛНЕНИИ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН

Отчет подготовлен при поддержке Национального демократического института международных отношений – НДИ – Буркина-Фасо

Октябрь 2010 года

СОДЕРЖАНИЕ

Аббревиатуры и сокращения

Предисловие

Список членов Коалиции

Вступление

Детальный анализ шестого правительственного отчета о Конвенции

Статья 1: Определение дискриминации

1. Общий обзор
2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство
3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета
4. Рекомендации

Статья 4: Временные специальные меры

1. Общий обзор
2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство
3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета
4. Рекомендации

Статья 7: Участие женщин в политической и общественной жизни

1. Общий обзор
2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство
3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета
4. Рекомендации

Статья 8: Участие женщин в работе международных организаций

1. Общий обзор
2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство
3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета
4. Рекомендации

Статья 10: Равные права на образование и профессиональную подготовку

1. Общий обзор
2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство
3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета
4. Рекомендации

Статья 12: Равноправный доступ к здравоохранению

1. Общий обзор

2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство
3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета
4. Рекомендации

Статья 13: Экономическая и социальная жизнь женщин

1. Общий обзор
2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство
3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета
4. Рекомендации

Статья 15: Равенство перед законом

1. Общий обзор
2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство
3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета
4. Рекомендации

Общая рекомендация 19: Насилие в отношении женщин

1. Общий обзор
2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство
3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета
4. Рекомендации

Заключение

АББРЕВИАТУРЫ И СОКРАЩЕНИЯ

НА: Национальная Ассамблея [*Assemblée Nationale*]

СЭП: Соглашение об экономическом партнерстве

Конвенция: Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

CNSEF: Национальный совет по мониторингу мер, направленных на продвижение статуса женщин [*Conseil National de Suivi des Engage- ments en faveur de la Femme*]

ЛСК: Личный и семейный кодекс [*Code des Personnes et de la Famille*]

ЦЗСП: Центр здравоохранения и социальной помощи [*Centre de Santé et de Promotion Sociale*]

ТК: Трудовой кодекс

ФППДЖ: Фонд поддержки прибыльной деятельности женщин [*Fonds d'Appui aux Activités Rémunératrices des Femmes*]

ФППДЖФ: Фонд поддержки прибыльной деятельности женщин-фермеров [*Fonds d'Appui aux Activités Génératrices de Revenus des Agricultrices*]

НИСР: Национальный институт статистики и развития [*Institut National des Statistiques et du Développement*]

МСУНС: Министерство социальных услуг и национальной солидарности [*Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale*]

НДИ: Национальный демократический институт

НПО: Неправительственная организация

ОГО: Организация гражданского общества
НГП: Национальная гендерная политика

НППЖ: Национальная политика продвижения женщин

ТФП: Технические и финансовые партнеры

ППММР: Программа предупреждения передачи от матери к ребенку

НС/НКБВ: Национальный секретариат / Национальный комитет по борьбе с ВИЧ

ЮНИСЕФ: Детский фонд ООН
НОЖД: Насилие в отношении женщин и девочек

ВИЧ/СПИД: Вирус иммунодефицита человека / синдром приобретенного иммунодефицита

ПРЕДИСЛОВИЕ

Государство Буркина-Фасо подписало Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Конвенция), без оговорок, 28 ноября 1984 года, а инструменты ратификации были переданы на хранение 14 октября 1987 года. Ратифицируя Конвенцию, правительство Буркина-Фасо обязалось принять все административные, юридические, политические и другие меры для оперативной - по мере возможности – ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и девочек в социально-политической, экономической и культурной жизни. Чтобы обеспечить эффективное исполнение Конвенции в Буркина-Фасо, правительство должно согласовать положения национального законодательства с данным международным инструментом.

Этот независимый отчет был подготовлен, чтобы дополнить данные, представленные в шести периодических отчетах, поданных в Комитет CEDAW правительством Буркина-Фасо. По сути, данный отчет представляет оценку группы организаций гражданского общества. Мы смело надеемся, что данный отчет, как продукт сотрудничества нескольких организаций гражданского общества, позволит Комитету получить более глубокое представление о степени реализации Конвенции в Буркина-Фасо и начать конструктивный диалог с правительством и другими заинтересованными сторонами о максимально эффективном способе реализации Конвенции.

После прочтения правительственного отчета может сложиться впечатление, что государство Буркина-Фасо достигло существенного успеха в реализации положений Конвенции. Хотя в некоторой степени это правда, авторы этого независимого отчета стремятся не только указать на недостатки и трудности в реализации Конвенции, но также пролить свет на то, в какой мере были учтены рекомендации и замечания Комитета CEDAW.

Данный отчет структурирован вокруг следующих приоритетных сфер на основе статей Конвенции:

- Статья 1: Определение дискриминации
- Статья 4: Временные специальные меры
- Статья 7: Участие женщин в политической и общественной жизни
- Статья 8: Участие женщин в работе международных организаций
- Статья 10: Равные права на образование и профессиональную подготовку
- Статья 12: Равноправный доступ к здравоохранению
- Статья 13: Экономическая и социальная жизнь женщин
- Статья 15: Равенство перед законом
- Общая рекомендация 19: Насилие в отношении женщин и девочек

Статья 1: Определение дискриминации

В национальном законодательстве отсутствует юридическое определение дискриминации, предусмотренное Конвенцией. Это может оправдать тот факт, что в вопросе введения в действие закона о квотах, направленного на увеличение представительства женщин в руководящих органах, законодатели Буркина-Фасо выбрали нейтральный закон. Нейтральный закон предусматривает минимальное 30% представительство каждого пола. Таким способом законодатели стремились соблюсти цельность и единство всех положений основного закона, то есть Конституции, запрещающей применение мер, дискриминирующих представителей какого-либо пола в пользу представителей другого пола или конкретной маргинализированной группы населения. Положения Конвенции должны быть инкорпорированы в национальное законодательство, чтобы обеспечить эффективную реализацию некоторых ее положений и, таким образом, достигнуть фактического равенства, что в некоторых случаях возможно лишь посредством применения временных мер позитивной дискриминации.

Статья 4: Временные специальные меры

Что касается новых мер, в апреле 2009 года, принятие закона о квотах в избирательных списках на парламентских и местных выборах является прогрессом в законодательной сфере, с учетом социальной среды. Однако в законе есть существенные недостатки, ограничивающие сферу действия его первоначальной цели – найти эффективный механизм и стимулировать участие женщин в работе политических институтов в критически большем количестве. В результате, закон не вводит меры позитивной дискриминации в пользу женщин, и существует риск ограничения области применения закона девятью (9) из сорока пяти (45) округов на выборах в законодательный орган страны.

Были приняты другие меры, такие как предоставление девочкам стипендий на обучение в средней общеобразовательной школе и забота о матерях, инфицированных ВИЧ / больных СПИДом. Тем не менее, следует отметить, что институты, ответственные за данные меры, не всегда имеют доступ к достаточным ресурсам или надлежащим механизмам для обеспечения оптимального функционирования.

Статья 7: Участие женщин в политической и общественной жизни

В Буркина-Фасо мужчины и женщины пользуются одинаковыми политическими правами. Однако процентное выражение количества женщин, фактически принимающих участие в процессе принятия решений на уровне правительства, парламента, административных и судебных органов власти, остается крайне низким. Также наблюдается низкий уровень представительства женщин на руководящих позициях в политических партиях. Выборы в Буркина-Фасо также проводятся по партийным спискам; и немногие женщины-кандидаты занимают первые позиции в таких списках, что могло бы повысить их шансы быть избранными.

Статья 8: Участие женщин в работе международных организаций

В теории, женщины имеют те же права и возможности, что и мужчины, чтобы представлять правительство на международном уровне. Процентное выражение количества женщин, представляющих Буркина-Фасо в международных институтах и организациях, тем не менее, остается несущественным. Важно, чтобы правительство инициировало принятие временных специальных мер для увеличения количества женщин, представленных в дипломатическом корпусе.

Статья 10: Равные права на образование и профессиональную подготовку

Усилия, которые правительство приложило для сокращения разрыва в образовании девочек и мальчиков, значительны и поразительны. Результатом реализации в 1999 году Десятилетнего плана развития базового образования стало открытие нескольких новых районных школ, предоставление финансовой помощи родителям и проведение кампании, побуждающей родителей отдать девочек в школу на учебу. Приоритетом правительства также стало обучение грамотности женщин и девочек, которые преждевременно оставили обучение в школе или никогда

не учились в школе. В частности, правительство увеличило количество неофициальных учебных центров и приняло меры позитивной дискриминации в пользу девочек. Каждая из этих мер способствовала увеличению общего количества учащихся в школе девочек и женщин, а также уровня их грамотности. Несмотря на эти позитивные шаги, численность учащихся в школе девочек остается ниже, нежели численность мальчиков.

Правительство должно удвоить свои усилия, чтобы сократить и предупредить случаи преждевременного прекращения учебы девочками, в частности, в средней общеобразовательной школе и ВУЗах, а также в сельской местности; увеличить количество учителей и улучшить качество преподавания; а также продолжать деятельность по искоренению сексистских стереотипов из учебников.

Статья 12: Равноправный доступ к здравоохранению

С юридической точки зрения в доступе к медицинским услугам не существует дискриминации в отношении женщин или мужчин, но на практике имеются несоответствия. Правительство Буркина-Фасо приняло меры, чтобы улучшить доступ женщин к здравоохранению в области сексуального и репродуктивного здоровья, приложило усилия для борьбы с феминизацией ВИЧ/СПИДа, борьбы с малярией и для строительства инфраструктуры системы здравоохранения. Если более конкретно, то правительство частично покрывает стоимость родов, ухода за новорожденными в послеродовом отделении и акушерского ухода, что существенно сократило стоимость естественных родов и родов через кесарево сечение. Правительство также особое внимание уделяет семейному планированию. Данные услуги предоставляются с 2005 года бесплатно в медицинских учреждениях по всей стране.

Однако еще остается поле для деятельности: необходимо сократить уровень материнской смертности при родах, повысить уровень пользования медицинскими услугами, особенно в сельской местности, и сделать доступными на практике все бесплатные услуги, утвержденные правительством.

Статья 13: Экономическая и социальная жизнь женщин

Законодательство Буркина-Фасо не является дискриминационным в вопросе семейных пособий, но на практике большинство замужних женщин не получают семейное пособие, выплачиваемое непосредственно супругам. Тем не менее, женщины - главы семей, которые зарабатывают и подали заявление в фонд, все же получают пособие на своих детей.

Были приняты определенные меры, чтобы обеспечить доступ к кредитованию для женщин. Были созданы институты малого кредитования, такие как Фонд поддержки прибыльной деятельности женщин (ФППДЖ) и Фонд поддержки прибыльной деятельности женщин-фермеров (ФППДЖФ). Кроме того, Министерство финансов и бюджета приняло стратегический план малого финансирования на 2005 год.

Несмотря на эти меры, усилия по расширению экономических прав и возможностей для женщин остаются тщетными, поскольку большинство женщин не соответствуют критериям для получения кредита в традиционном банке. Более того, предложенные институтами малого кредитования условия остаются неприемлемыми и неэффективными, хотя кажутся более гибкими.

Законодательство Буркина-Фасо не является дискриминационным в отношении права принимать участие в туристической, атлетической и культурной деятельности, а также деятельности, связанной с отдыхом. Однако непомерные нагрузки (особенно в сельской местности), бедность среди женщин и чувство усиливающейся незащищенности препятствуют доступу женщин к участию в данной деятельности.

Статья 15: Равенство перед законом

Правительство построило новые здания суда в провинциях, наняло сотрудников пенитенциарной системы и в июле 2009 года выдало указ, которым предусматривается оказание правовой помощи бедствующим слоям населения и в частности женщинам, чтобы приблизить правовую систему к народу и обеспечить исполнение правовых постановлений. Несмотря на эти усилия, правовая система остается недоступной для женщин ввиду физической удаленности, стоимости и неосведомленности о правовых процедурах.

Общая рекомендация 19: Насилие в отношении женщин

Бытовое насилие / насилие одним из супругов и насилие, основанное на культурных верованиях, крайне распространено в Буркина-Фасо. Насилие совершается в отношении маленьких детей, взрослых и, иногда, женщин преклонного возраста. Насилие также происходит в школах. За исключением законов, предусматривающих уголовную ответственность за преднамеренное распространение ВИЧ/СПИДа (2005), увечье женских гениталий, торговлю людьми и сопутствующие практики, в Буркина-Фасо отсутствуют законы, которые бы защищали женщин и девочек – жертв насилия. Мы наблюдаем значительный прогресс в борьбе с увечьем женских гениталий. Введение уголовной ответственности за данную практику существенно способствовало снижению уровня распространенности, а именно с 70% до 40%. Однако не стоит забывать, что данные практики сейчас проходят в условиях возрастающей секретности, при этом возраст оперируемых становится все младше и младше, что требует большей бдительности, дабы избежать возвращения. Более того, министерства социальной работы и национальной солидарности, продвижения женщин и прав человека приняли меры по консультированию и направлению пострадавших женщин в соответствующие учреждения для получения нужной помощи. Также были организованы кампании по повышению осведомленности общественности о негативных, вредных последствиях насилия. Данные меры, тем не менее, остаются неэффективными и недостаточными.

ЧЛЕНЫ КОАЛИЦИИ ПО МОНИТОРИНГУ ИСПОЛНЕНИЯ КОНВЕНЦИИ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН ПРАВИТЕЛЬСТВОМ БУРКИНА-ФАСО

1. **ADEPROH**: *Association pour la Défense et la Promotion des Droits des Personnes Handicapées* [Ассоциация защиты и продвижения прав людей с ограниченными физическими возможностями]

2. **AFJ/BF:** *Association des Femmes Juristes du Burkina Faso* [Ассоциация женщин-юристов Буркина-Фасо]

3. **APAC**: *Association des Professionnelles Africaines de la Communication* [Ассоциация профессионалов в области коммуникаций в Африке]

4. **CBDF**: *Coalition Burkinabé pour les Droits de la Femme* [Коалиция по правам человека в Буркина-Фасо]

5. **CCJI/MMF/ANBF**: Информационный центр по кибервопросам для молодежи Мирового марша женщин / Национальное действие Буркина-Фасо

6. **CIEFFA**: Международный центр образования девочек и женщин в Африке

7. **CIFRA**: *Centre International de Formation en Recherche-Action* [Международный исследовательский центр в области обучения и действий]

8. **CN/OSC**: *Cellule Nationale de Renforcement des Capacités des OSC* [Национальный отдел по развитию потенциала ОГО]

9. **COAFEB**: *Coordination des Organisations des Femmes du Burkina* [Представительский комитет женских организаций Буркина-Фасо]

10. **CRIGED**: *Centre de Recherche et d'Intervention en Genre et Développement* [Центр исследований и интервенции в области равенства между мужчинами и женщинами и развития]

11. **FAWE/Буркина**: Форум женщин-просветителей Африки [*Foundation for African Women Educationalists*]

12. **GTFEP**: *Groupe de Travail pour la Promotion de la Femme en Politique* [Рабочая группа для продвижения женщин в области политики]

13. **MBDHP**: *Mouvement Burkinabé pour les Droits de l'Homme et des Peuples* [Движение Буркина-Фасо по правам человека и народов]

14. **MMF/ANBF**: *Marche Mondiale des Femmes/Action Nationale du Burkina Faso* [Мировой марш женщин / Национальное действие Буркина-Фасо]

15. Voix de Femmes НПО

16.RAJS/BF: *Réseau Africain Jeunesse Santé et Développement/Burkina Faso* [Африканская сеть здоровья и развития молодежи / Буркина-Фасо]

16. **RECIF/НПО***: Réseau de Communication d'Information et de Formation des Femmes dans les ONG au Burkina Faso* [Учебная сеть коммуникации, информации и участия женщин в работе НПО в Буркина-Фасо]

17. **SP/CNLPE:** *Secrétariat Permanent du Comité National de Lutte contre la Pratique de l'Excision* [Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с практикой обрезания]

18. **WILDAF/FeDDAF/Буркина:** Женщины в области права и развития в Африке /*Femmes, Droit et*

ВСТУПЛЕНИЕ

С тех пор, как в октябре 1987 года была ратифицирована Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Конвенция), правительство Буркина-Фасо опубликовало шесть отчетов о принятых мерах и достигнутом прогрессе в ликвидации неравенства между мужчинами и женщинами, а также девочками и мальчиками в социально-политической и экономической жизни.

Несмотря на то, что существует множество женских ассоциаций, отсутствует система, которая бы позволяла организациям гражданского общества (ОГО) осуществлять мониторинг реализации Конвенции. По состоянию на сегодняшний день роль ОГО была ограничена утверждением правительственных отчетов. По приглашению Министерства продвижения женщин некоторые ассоциации вносят свой вклад в процесс легализации официального отчета, однако у них нет возможности предоставлять свои комментарии или же настаивать на том, чтобы были приняты во внимание волнующие их вопросы.

Принимая во внимание существующие пробелы в знаниях ОГО о Конвенции, Национальный демократический институт (НДИ) взял на себя обязательство поддерживать ОГО и обеспечить их необходимыми инструментами для эффективного мониторинга и документирования степени исполнения Конвенции посредством подготовки независимых параллельных отчетов.

Процесс создания коалиции по мониторингу исполнения Конвенции

Организации гражданского общества Буркина-Фасо осознали необходимость выполнения ими своих функций мониторинга различных политик и обращения к правительству с запросами о мере исполнения обязательств на национальном, региональном и международном уровнях. Это желание побудило ОГО, вовлеченные в продвижение прав женщин, сотрудничать с целью мониторинга исполнения Конвенции. Девятнадцать (19) организаций, активных в продвижении прав женщин, приняли участие в рабочем семинаре для обучения и обсуждения текста Конвенции, организованном при технической и финансовой поддержке Национального демократического института (НДИ) 03-05 ноября 2009 года. Результатом семинара стало формирование коалиции по мониторингу исполнения Конвенции. Во время семинара организации выбрали семь (7) приоритетных направлений деятельности, вокруг которых структурирован отчет гражданского общества. Направления деятельности следующие:

1. Принятие специальных мер для интеграции бюджетной политики с учетом особенностей полов;
2. Участие женщин в управлении политической и общественной жизнью;
3. Образование и профессиональная подготовка;
4. Доступ женщин к здравоохранению;
5. Расширение экономических прав и возможностей для женщин и доступ к финансовым продуктам и кредитованию в частности;
6. Равенство перед законом.
7. Борьба с насилием против женщин.

Для размышления о данных направлениях деятельности, были созданы рабочие группы. Работа группы была представлена на пленарной сессии; был создан комитет по подготовке финального проекта отчета. Комитет в составе восьми (8) членов, отобранных на основании их квалификации в обозначенных сферах-направлениях работы, подготовил проект отчета по окончанию недели работы. Данный отчет был принят во время пленарного заседания 11 ноября 2009 года девятнадцатью ОГО, перечисленными выше, после принятия во внимание замечаний, поправок и предложений ОГО, вовлеченных в процесс с начала рабочего семинара по Конвенции.

Данный отчет – это первый отчет, согласованно подготовленный гражданским обществом Буркина-Фасо. В нем представлен важный анализ шестого правительственного отчета, покрывающего период 2001-2006 годов. Комитет рассмотрит отчет на своей сессии 04-22 октября 2010 года.

Список участников обучающих семинаров по вопросам Конвенции

№	Организация	Фамилия и имя участника
1	ADEPROH	Элизабет Кьентега
2	AFJ/BF	Франселин Тоэ-Боуда Коротими Назе-Савадого Маймоуна Дерме-Траоре
3	APAC	Пуклин Ямеого
4	CBDF	Мериам Сирима Ларисса Зонго-Нана Иветт Компаоре/Тиендребеого
5	CCJI/MMMF/ANBF	Шейла Сандрин Саноуиди
6	CN/OSC Cellule Nationale des OSC	Франсуаз Пупар
7	CIEFFA	Амината Элизабет Оуэдраого/Бансе
8	CIFRA	Джамилат Сомби - Оуаттара
9	COAFEB	Мериам Кадеоуа - Коуссоубе Рамата Оуедраого
10	CRIGED	Паскалин Каборе С Норберт Камбире
11	FAWE/Burkina	С. Берт Андрэ Меда - Дабире
12	GTFEP	Сесиль Соу - Нонгуэнама Марлен Зебанго
13	MBDHP	Дотье Сома Ангель Наклма
14	MMF/ANBF	Ава Одраого
15	NGO Voix de Femmes	Катя Тарсоба Родриге Билго
16	RAJS/BF	Дауда Джума
17	RECIF/NGO	М Мадлен Пусси - Питроипа
18	SP/CNLPE	Коротуму Одраого
19	WILDAF	Тата Наканабо Эрве Дабоне

БЛАГОДАРНОСТЬ

Коалиция признательна Директору НДИ в Буркина-Фасо г-же Аминате Файе Кассэ за ее поддержку в обеспечении успешной реализации данного проекта и всей команде НДИ.

Коалиция выражает искреннюю благодарность г-же Дорис Мпоумоу, международному консультанту, за ее содействие в формировании нами комплексного понимания текстов и процедур Конвенции.

ДЕТАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ШЕСТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО ОТЧЕТА О КОНВЕНЦИИ НА ОСНОВАНИИ СТАТЕЙ И ПРИОРИТЕТНЫХ СФЕР, ОПРЕДЕЛЕННЫХ КОАЛИЦИЕЙ

Вступление

Учитывая, что официальный отчет покрывает полный спектр правовых, политических и административных мер, принятых правительством для реализации Конвенции, для каждой из определенных статей, авторы данного отчета стремятся:

1. Прокомментировать официальный отчет;
2. Определить вызывающие принципиальное беспокойство сферы, которые требуют немедленных действий;
3. Установить, в какой степени правительство приняло во внимание финальные замечания и рекомендации, представленные правительству Комитетом после рассмотрения отчета, поданного в 2005 году;
4. Предложить рекомендации и проложить путь к эффективному и успешному исполнению Конвенции в Буркина-Фасо.

Статья 1: Определение дискриминации

1. Общий обзор

Национальное законодательство Буркина-Фасо закрепляет принцип равенства полов. Тем не менее, не существует правового определения дискриминации в соответствии с обязательными стандартами Конвенции. Сохраняются дискриминационные законы и практики, несмотря на положения статьи 151 Конституции: «Должным образом ратифицированные или утвержденные договоры или соглашения – после опубликования – имеют преимущественную юридическую силу по сравнению с законами при условии – для каждого договора или соглашения – его применения другой стороной».

2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство

- Ратификация Конвенции и Факультативного протокола к Конвенции сама по себе не является достаточной для изменения поведения или отношений, которые укоренялись на протяжении столетий, особенно с учетом параллельного существования обычного права и современного права.
- Спустя двадцать пять лет после ратификации Конвенции, большинство законов, дискриминационных в отношении женщин (особенно законы о семейной жизни женщин), остаются практически без изменений.
- Правительство Буркина-Фасо не показало желания и готовности включить подходящее определение дискриминации в национальное законодательство.

3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета

Рекомендации Комитета касаются пагубных традиционных или основанных на обычаях практик, которые нарушают права женщин и являются определенной формой дискриминации по отношению к ним. Комитет также рекомендовал повысить осведомленность всех групп общества и улучить доступ женщин к методам обращения в суд посредством совершенствования их знаний о базовых принципах права.

Несмотря на создание новых организаций для продвижения и защиты прав женщин, принятие политик (Национальная политика продвижения женщин, Национальная гендерная политика) и планов действий, а

также ратификацию Протокола о правах женщин к Африканской хартии прав человека и народов, дискриминация не исчезает. Правительственные меры были недостаточными по своему действию.

4. Рекомендации

Правительству следует:

- Отменить дискриминационные по отношению к женщинам законы до 2012 года и, в частности, упразднить положения Личного и семейного кодекса, касающиеся полигамии (статьи 257-262);

- Переформулировать положения всех дискриминационных по отношению к женщинам законов до 2011 года и, в частности, стандартизировать установленный законом минимальный возраст для вступления в брак девочек и мальчиков (статья 238 ЛСК);
- Инкорпорировать определение дискриминации и все положения Конвенции в национальное законодательство;

- Обеспечить фактическое применение Конвенции национальными судами;

- Инкорпорировать Конвенцию в преамбулу к Конституции.

Статья 4: Временные специальные меры

1. Общий обзор

Несмотря на то, что в шестом отчете правительства не упоминается данный факт, правительство приняло ряд определенных мер, которые позитивно сказались на обеспечении равенства между мужчинами и женщинами в области образования и здравоохранения. Данные меры включают обучение грамотности для женщин и девочек, покинувших школу преждевременно или никогда не посещавших школу, усилия по удержанию девочек в школе и уход за матерями, инфицированными ВИЧ / больными СПИДом. Были приняты другие позитивные меры, в том числе реструктуризация Министерства продвижения женщин, принятие Национальной политики продвижения женщин и Национальной гендерной политики, а также полное обобществление.

В 2009 году правительство Буркина-Фасо приняло закон о квотах, который мог бы считаться прогрессом на законодательном фронте, с учетом социально-культурного контекста. Тем не менее, в законе есть существенные недостатки, ограничивающие сферу его первоначальной цели – найти эффективный механизм и стимулировать участие женщин в работе политических институтов в критически большем количестве. Следовательно, нет уверенности в том, что закон может быть исполнен без существенных трудностей, с учетом его изъянов. Действительно, законом вводится нейтральная квота минимального представительства женщин и мужчин на уровне 30%, но данная квота не применяется к выборным должностям. Она никаким образом не гарантирует какого-либо стратегического позиционирования женщин (чередования мужчин/женщин) в избирательных списках, чтобы увеличить их шансы на избрание, и применима только к округам с более чем двумя мандатами. На основании современных границ округов, применение квоты будет ограничено лишь девятью (9) из сорока пяти (45) округов на парламентских выборах. Остается наблюдать, будут ли включены женщины в данных 9 округах в топ-позиции в избирательных списках, что позволило бы им одержать победу на выборах и получить мандат.

2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство

- Правительство прикладывает недостаточно усилий для обеспечения равенства между мужчинами и женщинами. Даже те меры, что были приняты, приносят пользу лишь ограниченному кругу женщин. Мы можем здесь также сослаться на закон о квотах, в котором есть существенные изъяны.

- Несмотря на то, что были приняты меры в области образования (например предоставление девочкам

стипендий для обучения в средних общеобразовательных школах и школах «второго шанса») и ВИЧ/СПИДа (уход за инфицированными матерями), все так же не хватает ресурсов, необходимых для обеспечения эффективности мер, и адекватных механизмов мониторинга их применения.

- Ввиду отсутствия гендерного компонента в процессе формирования бюджетов национального и местного правительств, невозможно проследить за правительственной деятельностью, направленной на улучшение положения женщин.

- Более того, не принимаются необходимые меры для выделения существенных средств учреждениям, на которые возложена ответственность за достижение установленных правительством целей. Бюджет Министерства продвижения женщин в данный момент составляет 0,01% национального бюджета.

3. Статус рассмотрения финальных замечаний Комитета

Чтобы выполнить рекомендацию 273 финальных замечаний Комитета об отсутствии временных специальных мер, направленных на увеличение участия женщин в общественной и политической жизни, правительство Буркина-Фасо приняло закон, которым предусматривается 30% квота для представителей каждого пола в избирательных списках на местных и парламентских выборах. С сожалением вынуждены отметить, что данная рекомендация, впервые сделанная в 1999 году, были принята лишь десять лет спустя.

4. Рекомендации Коалиции

Правительству следует:

- Работать с законодательным органом Буркина-Фасо над улучшением мер по исполнению закона о квотах (например, установление границ округов в соответствии с положениями, предусмотренными законом о квотах), чтобы закон был более эффективным и действующим в отношении назначений на национальные и международные должности.

- Немедленно пересмотреть бюджетный понятийный аппарат на предмет гендерно чувствительных бюджетных аспектов. Этот шаг необходим, чтобы учитывать особые потребности женщин и девочек, которые должны быть отражены для большей заметности правительственных мер в поддержку женщин в детальных бюджетах министерских департаментов и местных органов власти.

- Обучить технический персонал, ответственный за составление бюджетов на национальном и местном уровне, разработке бюджетов с учетом гендерных особенностей.

- Увеличить бюджет Министерства продвижения женщин, по крайней мере, до уровня 7% от национального бюджета, позволив тем самым Министерству принимать конкретные меры для улучшения жизненных условий женщин и продвижения равенства между мужчинами и женщинами.

Статья 7: Участие женщин в политической и общественной жизни

1. Общий обзор

Буркина-Фасо продвигает принцип равенства между мужчинами и женщинами в политической и общественной жизни посредством законодательства. Данный принцип можно наблюдать в следующих документах:

- Конституция, статья 1 которой подтверждает непринятие всех форм дискриминации;

- Личный и семейный кодекс, положения которого предоставляют женщинам право заниматься профессиональной деятельностью по собственному выбору без официального разрешения супруга;

- Закон 013-1998/AN от 28 апреля 1998 года, которым предусмотрены правовые принципы, применяемые к государственным служащим, и закрепляется принцип равенства между мужчинами и женщинами в доступе к государственным должностям;

- Закон 014-2001/AN от 03 июля, 2001 года, статьей 162 которого предусматривается избирательный кодекс; Закон 019-2009/AN, вносящий изменения в Закон 014-2001/AN от 03 июля 2001 года, статьей 241 которого предусматривается избирательный кодекс в Буркина-Фасо.

Несмотря на большое количество политических партий в Буркина-Фасо (приблизительно 147), немногие женщины занимают ответственные должности. На большинство женщин, занимающих такие должности, возложены обязанности, подобные тем, которые общество традиционно сохраняет для женщин (казна, мобилизация женщин, продвижение женщин, и т. д.). Ключевые должности, такие как президент, вице-президент и генеральный секретарь, редко предоставляются женщинам.

Выборы проводятся по системе избирательных списков. По сути, данная система покровительствует кандидатам, размещенным на более высоких позициях в списке, но на первых позициях партийных списков, как правило, наблюдается крайне мало женщин.

Бедность все больше становится женским явлением, несмотря на ряд мер, принятых правительством и некоторыми НПО для улучшения финансового положения женщин (Фонд поддержки и малое кредитование). И все же, участие в политической жизни требует наличия денежных средств (взносы, транспортные затраты, связанные с участием во встречах, избирательные кампании и т. д.).

Ни правительство, предоставляющее партиям финансирование из государственного бюджета, ни сами политические партии не установили системы или конкретные средства предоставления финансовой или материальной помощи женщинам-кандидатам, баллотирующимся на выборах.

Благодаря правительственным и частным инициативам, достигнут существенный прогресс в области образования женщин и девочек, особенно в развитии навыков. Данный прогресс частично объясняет небольшое увеличение количества женщин с навыками, необходимыми, чтобы занимать должности в государственных и частных учреждениях. Тем не менее, лишь немногие женщины занимают высокие ответственные должности (главы правительственных или частных учреждений, генеральные секретари министерских департаментов, директоры, начальники департаментов и другие подобные должности в столице и по всей стране).

В шестом периодическом отчете Буркина-Фасо об исполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин правительство признает, что:

- Крайне немного женщин представлено на должностях с полномочиями формирование политик; то есть в правительстве, парламенте, на высоких административных и местных должностях, где решаются вопросы национальной политики и развития административных департаментов и регионов (смотрите статистику ниже).

Участие женщин в политической и общественной жизни				
	Кол-во женщин	Кол-во мужчин	Всего	Кол-во женщин в процентном выражении (%)
Местные выборные должностные лица	6,400	11 477	17877	35,80%
Мэры	23	336	359	6%

2010 источник: Коалиция

Женщины в составе Национальной Ассамблеи, более 3 сроков				
Годы	Всего	Кол-во мужчин	Кол-во женщин	Кол-во женщин в процентном выражении (%)
1997-2002	111	102	9	8,01%
2002-2007	111	98	13	11,71
2007-2012	111	94	17	15,31

Источник: Коалиция

Женщины на должности министра в период 2000-2010 гг.				
Год	Всего	Кол-во мужчин	Кол-во женщин	Кол-во женщин в процентном выражении (%)
2000	36	32	04	11,11
2002	30	27	03	10,00
2004	31	27	04	12,90
2005	32	28	4	12,50
2006	34	29	5	14,70
2007	34	29	5	14,70
2008	35	28	7	20,00
2009	36	29	7	19,44
2010	35	29	6	17,14

Источник: Коалиция

- Основные меры, которые способствовали незначительному улучшению в представительстве женщин в парламенте и местном правительстве, были приняты гражданским обществом и Национальной Ассамблеей. Среди таких мер: просветительская работа с политическими лидерами в поддержку размещения женщин в избирательных списках на более выгодных позициях; просветительская работа с религиозными и традиционными лидерами для продвижения участия женщин в политике; формирование группы по вопросам равенства между мужчинами и женщинами; проведение форума о представительстве женщин в руководящих органах; подготовка законопроекта, предусматривающего минимальную квоту на уровне 30% представителей одного пола в избирательных списках.

Касательно данной ситуации Коалиция осуждает слабый уровень готовности и заинтересованности правительства, которое не оправдало надежды населения и женщин, в частности. Правительство не провело национальных инициатив по продвижению участия женщин в политической и общественной жизни.

Коалиция также осуждает отсутствие принятия политическими партиями мер по улучшению политического участия женщин.

2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство

Недостаточное представительство женщин на назначаемых должностях в органах исполнительной и судебной власти, а также в государственной администрации (губернаторы, верховная комиссия, префектура, ведомственные структуры совместной деятельности на централизованном и

децентрализованном уровнях);

Закон о квотах, который не соответствует способу образования избирательных округов (действительное исполнение закона о квотах может начаться только в округах с тремя мандатами: 9/45; в то время, как в современной системе существует больше избирательных округов с одним или двумя мандатами, а не тремя: 36/45).

Отсутствие финансовых мер, мер по безопасности, обучению и других мер, принимаемых правительством в поддержку женщин-кандидатов, участвующих в выборах.

3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета

Комитет рекомендовал применить временные специальные меры и установить конкретные цели с соответствующими сроками, чтобы увеличить количество женщин, принимающих участие в политической и общественной жизни и занимающих руководящие должности. Правительство действительно приняло закон, устанавливающий 30% квоту для представителей каждого пола в избирательных списках на парламентских и местных выборах. Однако данная временная мера не учитывает назначений на должности и не гарантирует результаты выборов, в которых женщины участвуют в качестве кандидатов. Данная мера не соответствует рекомендации Комитета об установлении конкретной цели; она также не содержит сопряженных сроков.

4. Рекомендации Коалиции

Правительству следует:

- Инкорпорировать статью 1 Конвенции в Конституцию Буркина-Фасо. В статье 1 содержится определение термина «дискриминация» в отношении женщин; принятие данной статьи открыло бы двери для полного использования положений статьи 4.1;

- Установить равенство в назначениях на должности на национальном уровне, чтобы показать истинную готовность и желание соответствовать духу национальных и международных текстов, таких как Конституция, Протокол Мапуту, Торжественная декларация о равенстве между мужчинами и женщинами в Африке и Пекинская платформа;

- Принять обязательство предпринять конкретные меры, чтобы упразднить неравенство между мужчинами и женщинами в политической и общественной жизни;

- Побудить политические партии поддерживать равенство между мужчинами и женщинами в вопросах актов, подбора персонала, финансирования кампаний женщин-кандидатов и избирательных процедур;

- Поощрять женщин-кандидатов в обучении избирательным обязанностям;

- В большей степени сотрудничать с НПО и донорскими организациями в области проведения кампаний повышения осведомленности для содействия участию женщин в политической жизни;

- Назначать женщин, квалифицированных в той же степени, что и мужчины, на руководящие должности в правительственной администрации;

- Использовать правовой текст, чтобы упразднить определенные высокие затраты (ухищрения), которые не являются неотъемлемыми и необходимыми для спокойного проведения избирательных кампаний, чтобы минимизировать затраты всех кандидатов и, среди прочих выгод, поощрить женщин, баллотирующихся на выборах.

Статья 8: Участие женщин в работе международных организаций

1. Общий обзор

В Буркина-Фасо тексты не содержат дискриминационных положений в отношении возможностей представлять правительство на международном уровне или принимать участие в работе международных организаций.

В данный момент мало женщин занимают должности на международном уровне (дипломатический корпус) и принимают участие в работе международных организаций, как показано в таблице ниже:

Таблица: представительство женщин в международных руководящих органах				
Должность	**Женщины**	**Мужчины**	**Всего**	**Процентное выражение количества женщин (%)**
Посол	04	28	32	12,5
Генеральный консул	0	5	05	0
Сотрудники консульства	10	19	29	34,4
Сотрудники дипломатических миссий	91	154	245	37,14

(Источник: Министерство иностранных дел и регионального сотрудничества, Отдел кадров, апрель 2009 года)

2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство

- Малое количество женщин на руководящих должностях в международных организациях и посольствах Буркина-Фасо;
- Отсутствие позитивных мер, принимаемых для увеличения участия женщин в дипломатических миссиях и работе международных организаций.

3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета

В шестом периодическом отчете Буркина-Фасо об исполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин правительство признает, что в сфере международного представительства еще многое предстоит сделать для участия женщин.

4. Рекомендации коалиции

Правительству следует:

- Создать реестр по признаку пола граждан Буркина-Фасо, назначенных на должность за границей, чтобы затем осуществлять мониторинг изменений в представительстве женщин на международном уровне;
- Обеспечить большую прозрачность процесса назначения на международные должности;
- Реализовать механизмы продвижения участия женщин на международном уровне;
- Рекомендовать больше женщин на высокие должности в международных институтах и организациях;

Статья 10: Равноправный доступ к образованию и профессиональной подготовке

1. Общий обзор

В данной области было приложено много усилий, чтобы сократить существующий разрыв в образовании девочек и мальчиков:

- Бесплатное обучение, предложенное девочкам в первый год обучения, что привело к годовому росту в 13,7% в среднем (для сравнения: статистический ежегодник в области образования за 2006 год);
- План действий для девочек;
- 300 стипендий на обучение в средней общеобразовательной школе, предоставленные исключительно девочкам в 10 округах, в которых по данным 1996-2001 годов были зафиксированы самые низкие показатели посещаемости;
- В обеспечении жильем от университета первоочередность предоставляется девочкам в 60% случаев.

Несмотря на эти усилия, разрыв в показателе зачисления девочек и мальчиков остается существенным, равно как и разрыв в показателях успешности. Такой же разрыв наблюдается в показателях грамотности мужчин и женщин (для сравнения: 6-й отчет правительства).

2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство

Касательно образования и подготовки женщин и девочек Коалиция ссылается на три основных пункта рекомендации, связанной с финальными замечаниями Комитета в 2005 году:

- Обратиться за дополнительной международной помощью, чтобы обеспечить зачисление и удержание девочек в школе, и способствовать этому, чтобы избежать преждевременного прекращения учебы;
- Увеличить человеческие и финансовые ресурсы образовательного сектора и нанять больше учителей;
- Удалить негативные изображения женщин из учебников;
- Искоренить практику, при которой родители вынуждены платить взносы в ассоциации родителей-учителей как предварительное условие того, что школьники не будут отчислены, а также для получения табелей успеваемости.

3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета

Несмотря на попытки с 1994 года создать школы «второго шанса» в городах Угадугу, Бобо Диулассо и Туган, были замечены недовыполнение в отношении финансовых ресурсов и неосведомленность о данной стратегии для интеграции детей, которые бросили учебу в школе или никогда не посещали школу. Более того, в отчете правительства не содержится достаточных статистических данных для оценки прогресса и усилий в данной области исполнения Конвенции. Правительство приняло важные меры, чтобы учесть финальные замечания, но еще многое предстоит сделать, чтобы сократить разрыв между мальчиками и девочками, женщинами и мужчинами.

4. Рекомендации Коалиции

Правительству следует:

Сократить и предотвратить преждевременное прекращение девочками обучения

- Качественно и более активно продолжать реализацию проекта по созданию школ «второго шанса» посредством разработки годового графика расширения инфраструктуры на основании рациональной географической модели, сосредоточившись сразу на сельской и городской местности;
- Предоставлять совершенно бесплатное образование, включить особую подготовку по расширению прав и возможностей девочек, подобно ресурсам и учебным центрам, опробованным определенными местными НПО;

- Организовать школы-интернаты для девочек в каждой провинции, а также в административных департаментах, где существуют неполные средние школы;

- Продолжить меры, начатые в 2000-х годах, направленные на предоставление стипендий девочкам в средних общеобразовательных школах; предоставлять девочкам помощь без ограничений какими-либо условиями, а также стипендии для высшего образования;

Увеличить финансовые ресурсы и женские кадровые ресурсы

- Оптимизировать и упорядочить школьные расходы и местные взносы, для покрытия таких расходов (упразднить взносы в ассоциации родителей-учителей), что позволит эффективно предоставлять совершенно бесплатные образовательные услуги;
- Повысить качество педагогического состава;
- Развивать подготовку и увеличить набор квалифицированных учителей;

Обеспечить удаление негативных изображений женщин из учебников и материалов учителей.

- Продолжить санацию учебников, удаляя сексистские стереотипы и стереотипы, созданные СМИ;
- Инкорпорировать в подготовку учителей и в материалы, используемые для подготовки учителей, учебный модуль о таких вопросах, как половая принадлежность, права человека, социальная ответственность, культура превосходства, сексуальное и репродуктивное здоровье и т. д.;
- Продолжать повышать осведомленность родителей и лидеров местных общин о важности и ценности обучения девочек;
- Укрепить базовую инфраструктуру (дороги, жилье, водоснабжение и т. д.) в предместьях городов и в сельской местности, чтобы учителя могли предоставить качественное образование в лучших рабочих условиях.

Статья 12: Равноправный доступ к здравоохранению

1. Общий обзор

В соответствии с различными текстами в области прав человека, ратифицированными Буркина-Фасо, и принятым национальным законодательством не существует дискриминации по половому признаку в доступе к здравоохранению. В данной сфере правительство Буркина-Фасо приняло меры для борьбы с малярией и предупреждения передачи ВИЧ/СПИДа от матери к ребенку.

Также были приняты меры для того, чтобы сделать качественные медицинские услуги более доступными для населения и оказывать неотложную родовспомогательную помощь, чтобы поддерживать здоровье и благополучие женщин и их семей. Также здесь можно упомянуть снижение стоимости (естественных) родов, которая упала с 4 500 франков КФА до 900 франков КФА в центрах здравоохранения и социальной помощи, а также стоимости родов через кесарево сечение, которая упала до 11 000 КФА с 55 000 КФА. Также отмечается существенное расширение инфраструктуры системы здравоохранения. В шестом правительственном отчете сообщается о более активном использовании медицинских учреждений в равной степени в сельской и городской местности.

2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство

- Социально-культурные преграды женщинам в доступе к здравоохранению. Например, 74,9% женщин утверждают, что прежде чем посетить поликлинику, они просят разрешения у супруга;

- Остается проблема материнской смертности при родах; ее показатель сокращается крайне медленными темпами; показатель прогрессировал с 190,79 на 1 000 до 192 на 1 000[22].

- Нечастое использование противозачаточных средств негативно влияет на репродуктивное здоровье

[22] 1 UNICEF. Расчеты, основанные на данных демографических исследований и исследований в области здравоохранения, 2006

женщин и девочек, особенно в сельской местности. Например, что касается девочек, исследование демографической ситуации и здравоохранения 2003 года показало, что сексуальное и репродуктивное здоровье девушек было отмечено ранней или нежелательной беременностью (14,4% в городской местности и 28,4% в сельской местности), а также высоким уровнем распространенности ВИЧ/СПИДа;

- Феминизация ВИЧ/СПИДа, что проявляется в более высоком показателе инфицирования среди женщин; из 5 144 зафиксированных случаев в 2006 году, 3 309 – касались женщин (64.3%);
- Несовершенная организация инфраструктуры медицинских учреждений, характеризующейся концентрацией медицинских центров в городах;
- Слабый экономический статус женщин в сельской местности и городах в равной степени является преградой для доступа женщин к здравоохранению;

3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета

Рекомендации Комитета правительству покрывают как общее состояние здоровья, так и репродуктивное здоровье.

Что касается общего состояния здоровья, Комитет рекомендовал правительству принять меры по улучшению доступа женщин к здравоохранению, сопутствующим услугам и информации. Эти рекомендации в общем соблюдались. Действительно были приняты меры для улучшения доступа женщин к здравоохранению.

Тем не менее, остаются недочеты в вопросе распространения и применимости данных мер; женщины, которые должны извлечь пользу от данных мер, не знают об их существовании и следовательно не могут воспользоваться своими правами. Более того, принятые меры не всегда соответствовали установленным целям. Сокращение показателя материнской смертности остается несущественным, и ВИЧ/СПИД все так же имеет женское лицо. Из 5 144 случаев инфицирования, о которых было сообщено в 2006 году, например, 3 309 – касались женщин (64,3%). Согласно статистическим данным Центра здравоохранения и социальной помощи в 2006 году от 6 до 7 из каждых 100 беременных женщин были ВИЧ инфицированы, и 2 из 3 этих женщин рисковали передать ВИЧ своим детям при отсутствии превентивных мер.

Количество женщин, посещающих медицинские учреждения, в процентном выражении остается низким.

Касательно репродуктивного здоровья, Комитет порекомендовал правительству сосредоточиться в большей степени на репродуктивном здоровье, половом воспитании и, в частности, семейном планировании. Со следующей целью: предупредить подпольные аборты; усилить контрацептивные услуги; проводить широкое половое воспитание, охватывающее как девочек, так и мальчиков; а также уделить особое внимание предупреждению ранних беременностей и заболеваний, передающихся половым путем.

Правительство приняло меры по улучшению сексуального и репродуктивного здоровья женщин и девочек. Среди принятых мер – подготовка политики репродуктивного здоровья и стандартов соответствующих услуг в 1999 году; реализация пилотной программы по продвижению сексуального и репродуктивного здоровья среди подростков в 2004 году; а также реализация стратегического плана для молодежи. Правительство также приняло законодательные положения для защиты сексуального и репродуктивного здоровья женщин и девочек, в частности, Закон 49-2005/AN от 21 декабря 2005 года, касающийся репродуктивного здоровья.

Отмечается, что правительство уделило особое внимание проблемам сексуального и репродуктивного здоровья женщин и девочек. Тем не менее, в этом отношении замечено много недочетов; уход за женщинами и девочками, живущими с ВИЧ/СПИДом, остается скудным; ранние и нежелательные беременности все так же вызывают беспокойство девочек, а информация о сексуальном и репродуктивном здоровье остается недоступной для женщин в сельской местности. Эти женщины,

например, не знают о мерах, принимаемых для сокращения количества родов через кесарево сечение.

4. Рекомендации Коалиции

Правительству следует:

- Создать в молодежных центрах более продуктивные посты информирования и обучения в области репродуктивного здоровья для молодежи;
- Полностью субсидировать лечение для женщин, девочек и детей, инфицированных ВИЧ / больных СПИДом;
- Обеспечить фактическое наличие всего бесплатного лечения или субсидированных вариантов, утвержденных парламентом;
- Отдельное внимание уделить мониторингу работы персонала медицинских учреждений (прием пациентов, качество медицинских услуг и т. д.);
- Улучшить материальную и кадровую поддержку медицинских центров в сельской местности;
- Повысить осведомленность с помощью кампаний о ВИЧ/СПИДе и других заболеваниях, передаваемых половым путем;
- Официально и организационно закрепить процесс сбора данных и статистики во время посещения офисов в связи с насилием по половому признаку, чтобы оценить степень распространенности и разработать стратегии борьбы с данной проблемой.

Статья 13: Экономическая и социальная жизнь женщин

1. Общий обзор

В 2004 году правительство утвердило Национальную политику продвижения женщин и сформировало два отдела в составе Министерства продвижения женщин. Первый отдел, ответственный за разработку и реализацию стратегий продвижения и защиты прав женщин и девочек. Второй отдел, ответственный за разработку соответствующих стратегий, призванных повысить значимость квалификации и экспертных знаний женщин.

Некоторые меры были приняты для продвижения доступа женщин к кредитованию. Были созданы институты малого кредитования, такие как Фонд поддержки прибыльной деятельности женщин и Фонд поддержки прибыльной деятельности женщин-фермеров. Кроме того, Министерство финансов и бюджета утвердило стратегический план малого финансирования в 2005 году.

Несмотря на эти меры, усилия по расширению прав и возможностей женщин остаются тщетными, поскольку большинство женщин сталкиваются со сложностями в связи с несоответствием критериям для получения кредита в традиционных банках, а условия институтов малого кредитования остаются неадекватными и неэффективными, несмотря на кажущуюся гибкость.

Законодательство Буркина-Фасо не является дискриминационным в отношении права принимать участие в туристической, атлетической и культурной деятельности, а также деятельности, связанной с отдыхом. Однако, непомерные нагрузки (особенно в сельской местности), бедность среди женщин и чувство усиливающейся незащищенности препятствуют доступу женщин к участию в данной деятельности.

2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство

- Не имея достаточного обеспечения, чтобы обратиться за кредитом в надлежащие институты, женщины обходятся либо неофициальным финансированием (тонтина, дивиденды), либо микрокредитами, которые часто не отвечают их нуждам.

- Непропорциональность эффективных мер борьбы с бедностью среди женщин, а также неприменимые меры и механизмы проведения оценки и предоставления кредита (требования об обеспечении, несовместимые с возможностями женщин, высокие процентные ставки, громоздкие процедуры предоставления кредита, сроки выплаты кредита).

3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета

Правительство приложило усилия, чтобы рассмотреть рекомендации Комитета об экономической и социальной жизни женщин. Тем не менее, есть изъяны в реализации мер, направленных на продвижение доступа женщин к трудоустройству, кредитованию, земельным и другим ресурсам.

4. Рекомендации Коалиции

Правительству следует:

- Провести кампании по повышению осведомленности мужчин и женщин о целях кредитования и обязанности выплатить одолженные средства;
- Принять новые меры по выделению кредита с учетом потребностей женщин, включая женщин с ограниченными физическими возможностями и женщин, живущих с ВИЧ / больных СПИДом;
- Упростить процедуры предоставления кредита женщинам и группам риска;
- Создать возможности, ослабляя региональную изоляцию и организовывая сети производства, обработки и маркетинга;
- Создать банк с децентрализованными отделениями, который будет предлагать продукты, пригодные для деятельности женщин.

Статья 15: Равенство перед законом

1. Общий обзор

Конституция Буркина-Фасо и другие правовые инструменты, такие как Личный и семейный кодекс, Избирательный кодекс, Закон о реформе сельского хозяйства и земельной реформе, Уголовный кодекс и Трудовой кодекс устанавливают равенство между мужчинами и женщинами перед законом. Кроме того, правительство построило новые здания суда и взяло на службу новых судей и сотрудников пенитенциарной системы, чтобы улучшить доступ общественности к государственным юридическим услугам. 22 июля 2009 года правительство приняло указ, которым предусматривается оказание правовой помощи обездоленным слоям населения и, в частности, женщинам[23]. Несмотря на эти усилия, правовая система остается недоступной для женщин ввиду физической отдаленности, стоимости и неосведомленности женщин о судебных процедурах.

2. Основные вопросы, вызывающие беспокойство

- Незнание судебных процедур и их сложность, в частности, в случаях нарушение телесной и/или духовной неприкосновенности женщин (изнасилование, увечье женских гениталий, избиение, брак по принуждению);
- Трудности в исполнении судебных решений: отказ и/или сокрытие со стороны чиновников, ответственных за исполнение (например продажа общественной собственности или опека над детьми в делах о разводе);
- Дискриминационные законы продолжают действовать. Положения Личного и семейного кодекса в вопросе полигамии, в статье 257 и последующих статьях, - дискриминационные в отношении женщин.

[23] Указ №. 2009-558/PRES/PM/MJ/MEF/MATD о предоставлении юридической помощи в Буркина-Фасо.

3. Статус рассмотрения рекомендаций Комитета

В общих чертах, принцип равенства между мужчинами и женщинами перед законом подтверждается во всех конституционных и законодательных текстах. Однако на практике предубеждения, неграмотность и незнание этих текстов среди женщин нарушают это равенство.

4. Рекомендации Коалиции

Правительству следует:

- Сделать правовую помощь доступной для всех обездоленных женщин посредством упрощения процедур, необходимых для того, чтобы воспользоваться данной помощью;
- Обеспечить по возможности незамедлительное оформление, бесплатную выдачу и исполнение судебных решений, не препятствуя исполнению окончательных судебных решений, обеспеченных правовой санкцией;
- Применить санкции в случае воспрепятствования осуществлению правосудия;
- Привести национальное законодательство в соответствие с положениями Конвенции.

Общая рекомендация 19: Насилие по отношению к женщинам

1. Общий обзор

Вопросы насилия в отношении женщин и девочек непосредственно связаны с проблемами здравоохранения и нарушения прав человека. Буркина-Фасо, ратифицировав конвенцию CEDAW, на правовом уровне признала существование насилия в отношении женщин и девочек в Буркина-Фасо. В стране существует несколько видов насилия[24] в отношении женщин и девочек. И все же исследования свидетельствуют о том, что наиболее распространенным является насилие в семье по отношению к супруге(у) и насилие на культурной почве. Исследование 2006 года, проведенное Министерством социальной политики и национальной солидарности, выявило, что пожилые, бедные, овдовевшие, стерильные и/или брошенные (своими детьми) женщины часто обвиняются в том, что они являются «пожирателями душ» и их просто выгоняют из их собственных семей и деревень. Из отчета также следует, что жены, не соглашающиеся на секс, становятся объектами побоев и постоянных жестоких издевательств. Так, нередко описывали, что это женщины «с красными глазами, без зубов, с обвисшими щеками, бородами или лысые», их также нередко обвиняли в «пожирании душ». Кроме этого, в отчете 2008 года о ситуации по сексуальным домогательствам в школах (в отношении девочек), была приведена устрашающая статистика, свидетельствующая о том, что часто преступниками были учителя—149/219 случаев в городах и 70/219 случаев – в сельской местности.

За исключением законов, признающих нарушением и преступлением намеренное инфицирование ВИЧ/СПИДом (2005 г.), увечье женских гениталий, торговлю людьми и аналогичные практики, законодательства, которое бы защищало женщин и девочек, ставших жертвами насилия, не существует. Большой прогресс наблюдался в сфере борьбы с женским обрезанием. Криминализация клиторэктомии в значительной мере способствовала сокращению распространенности этой практики, снизив процент с 70 до 40. Однако не следует забывать, что теперь эти операции проводятся тайком и во все более раннем возрасте, что, естественно, говорит о том, что нельзя терять бдительности, иначе практика вернется.

Необходимы меры, в частности, для принятия Министерствами социальной политики и национальной солидарности улучшения положения женщин и прав человека, в отношении предоставления консультаций и помощи женщинам, пострадавшим от насилия. Данные меры включают информационне

---

[24] Насилие в семье - направленное против супруги(а) (сексуальное, изнасилование супруги, инцест, сексуальное/физическое преследование, побои, запугивание, физиологическое/эмоциональное, намеренное инфицирование ВИЧ/СПИДом и т. д.)

кампании, разъясняющие негативные последствия насилия в любом его проявлении. И все же этих мер недостаточно, и они недостаточно эффективны.

2. Основные сферы, вызывающие опасения

- Отсутствие законодательства по насилию в семье, экономическому, политическому/административному и культурному насилию, а также насилию в школе и на работе[25].
- Отсутствие национальной политики борьбы с насилием в отношении женщин и девочек в Буркина-Фасо.
- Неадекватность и/или отсутствие адекватных учреждений для жертв насилия (центров социально-медицинской помощи, места жительства, поддержки/консультаций и терапии для женщин/девочек–жертв или оказавшихся в опасной ситуации).
- Отсутствие специального национального механизма мониторинга и оценки реализации на практике конвенции CEDAW в Буркина-Фасо.

3. Статус реализации рекомендаций комитета CEDAW

Принятие нового законодательства по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек, признающего его преступлением:

- На данный момент правительство Буркина-Фасо не предприняло никаких законодательных шагов по борьбе с насилием в отношении женщин и девочек в соответствии с рекомендацией комитета.
- Хотя положения Личного и гражданского кодекса, казалось бы, защищают права женщин, реализовать его на практике все же остается проблематичным ввиду, помимо других факторов, разночтения современного и обычного права.

Периодически применение мер и проведение мероприятий ИОК/ИМП совместно с политиками, хранителями традиций и обычаев, влиятельными лицами и общинами с целью помочь искоренить насилие в отношении женщин и девочек:

- Правительством была проведена образовательная, информационно-разъяснительная и адвокационная работа посредством министерств социальной политики и национальной солидарности, улучшения положения женщин и прав человека, а также многочисленных женских и правозащитных организаций.

Принятие нового законодательства:

- Помимо законодательства по сексуальным домогательствам на рабочем месте (2004 Трудовой кодекс), Акта № 49-2005/AN от 21.12.2005 по репродуктивному здоровью, Акта № 030-2008/AN от 20.05.2008 по борьбе с ВИЧ/СПИДом и защите прав лиц, живущих с ВИЧ/СПИДом, а также Актом 029-2008/AN от 15.05.2008, осуждающим «торговлю людьми и сопряженные практики», других законодательных актов по вопросам борьбы с насилием в отношении женщин и детей больше принято не было.
- Эти законодательные акты не были должным образом реализованы на практике, и практически никак не способствовали привлечению к ответственности виновных в преступлениях, насилии в отношении женщин и девочек.

Составление детального списка государственных услуг, предоставляемых жертвам насилия, включая

---

[25] Экономическая эксплуатация и насилие (запрет женщинам зарабатывать деньги на работе или заниматься приносящий доход деятельностью, отъем у женщины ее финансового состояния, уничтожение собственности и т. д.).
Политическое/административное насилие (запрет женщинам участвовать в политических процессах, размещение женщин-кандидатов в невыгодных разделах списков кандидатов, эксплуатация возможностей женского труда, сексуальное домогательство и т. д.).
Культурное насилие (увечье женских гениталий, левират, сорорат, ранние и/или навязанные браки, скарификация, выжигание груди и т. д.), а также насилие в школах: изнасилования, сексуальное домогательство (в отношении учениц и учительниц)

доступ, масштабы и эффективность этих услуг.

Нынешняя система в плане доступа и эффективности практической реализации абсолютно не способна бороться с насилием в отношении женщин и девочек в Буркина-Фасо.

- В редких случаях, когда женщина/девочка (жертвы) предоставляют медицинские или юридические доказательства преступления, злоумышленников наказывают, но предельно редко. В случаях учителей, их в лучшем случае переводят на другие должности, а в худшем – вызывают на допрос. А потом отпускают из-за покровительства высоких чинов.

- Юридическим и полу-юридическим институтам (правовой системе, правоохранительным органам, жандармерии) требуются физические доказательства насилия. Которые жертвы зачастую просто не могут предоставить, ввиду: отсутствия медицинской, психологической и юридической помощи, а также отсутствия информации в некоторых полу-юридических институтах; игнорирование законов по отношению к большинству жертв; неправильное применение законодательства; бедность, которая не позволяет подавать жалобы на дополнительных более высоких уровнях системы правосудия; отсутствие сотрудничества между институтами и жертвами и отсутствие каких-либо приютов / центров поддержки для молодых матерей, брошенных или сбежавших от своих семей.

Отмечается, что большая часть услуг для жертв насилия в отношении женщин и девочек предоставляют женские ОГО, которые наработали значительный опыт в предоставлении консультаций, юридической помощи и медицинской поддержки, без какой-либо помощи со стороны государства.

4. Рекомендации коалиции

Правительству следует:

- Принять новое законодательство по вопросам насилия в отношении женщин и девочек: насилия в семье / в отношении супруги, культурного насилия, изнасилования и сексуального домогательства в учебных заведениях.

- Последовательно и в духе консенсуса активировать усилия и стратегии по предотвращению и борьбе с насилием и заботе о жертвах (в сферах образования, психологической помощи, безопасности и здравоохранения).

- Пересмотреть уголовное право на предмет соответствия трем самым актуальным требованиям сегодняшнего дня: 1) Расследование случаев насилия; 2) наказание преступников, чтобы наконец положить конец безнаказанности в данной сфере и 3) возмещение урона, нанесенного жертвам насилия.

- Создать центры социально-медицинской помощи /приюты и систему, отвечающую потребности жертв насилия в медицинской, психологической и юридической бесплатной помощи в таких женских центрах (*Maisons de la Femme*), которые располагались бы в каждой из 45 провинций и в больших городских районах.

- Предпринять необходимые меры по инкорпорации статей 5, 6, 11, 13 и 16 конвенции CEDAW в Национальную гендерную политику.

- Создать орган, отвечающий за мониторинг и оценку реализации конвенции CEDAW в Буркина-Фасо.

Выводы

Правительство предприняло законодательные и политические меры, в частности, в отношении сексуального насилия и репродуктивного здоровья, торговли людьми, участия женщин в работе ведущих институтов, снижении расходов, борьбы с распространением ВИЧ/СПИДа и укрепления институциональных механизмов. Правительство также работало над укреплением партнерских отношений с гражданским обществом и партнерскими организациями, занимающимися вопросами развития. Был достигнут ощутимый прогресс в значительном увеличении количества записавшихся в школу девочек, а также в предоставлении доступа к здравоохранению для женщин и девочек. И все же, реализация конвенции CEDAW остается проблематичной в свете определенных факторов, включая: социально-культурный климат, который все еще не благоприятен по отношению к женщинам; слабая ресурсная база и возможности Министерства улучшения положения женщин, которое отвечает за данный вопрос; низкая заинтересованность в выполнении обязательств конвенции ключевыми игроками; отсутствие координации действий правительства, парламента, гражданского общества и других заинтересованных сторон.

В дополнение к мерам, упомянутым в правительственном отчете касательно искоренения продолжающейся дискриминации в отношении женщин, и содействия соблюдения их основных прав, необходимы безотлагательные инвестиции в следующие сферы, чтобы закрепить достигнутые результаты и предотвратить регресс:

- Отменить все дискриминационные законы.
- Продвигать реализацию национальных и международных инструментов гарантии гендерного равенства.
- Работать над искоренением социальных установок, мешающим правовому равноправию и равноправию на практике между женщинами и мужчинами.
- Улучшить доступ женщин к правовой, политической и экономической информации, а также информации по гендерным вопросам.
- Инкорпорировать гендерные положения во все законы, политику и программы.
- Принять закон по вопросам насилия в отношении женщин и девочек.
- Принять новые, адекватные меры по предоставлению кредитов, учитывая также потребности женщин с ограниченными возможностями и инвалидностью, а также живущих с ВИЧ/СПИДом или страдающих от него.
- Обеспечить, чтобы вся бесплатная помощь и субсидированная поддержка, утвержденная правительством, действительно была доступна для ее реципиентов.
- Серьезно подойти к вопросу принятия конкретных шагов по заполнению гендерных пробелов в политической и публичной жизни страны.
- Определиться с индикаторами для мониторинга и оценки прогресса в отношении статуса женщин.
- Обеспечить постоянную поддержку (человеческие и финансовые ресурсы) Министерства улучшения положения женщин, чтобы дать ему возможность более эффективно выполнять свою лидерскую функцию в реализации и мониторинге конвенции.

Мониторинг исполнения правительством своих обязательств

Цель

Часто организации гражданского общества осуществляют мониторинг того, насколько эффективно органы власти выполняют официальные решения. Данный вид мониторинга политических процессов, называемый в данном пособии мониторингом исполнения правительством своих обязательств, осуществляется в отношении нескольких различных процессов, в том числе реализация договоров о распределении полномочий, политики борьбы с бытовым насилием, избирательной и конституционной реформы. Мониторинг исполнения правительством своих обязательств может быть эффективным методом контроля, который может способствовать большей восприимчивости и способности реагировать органов власти посредством обнародования информации о том, привели ли официальные решения к обещанным изменениям.

В то время как некоторые группы разрабатывают инициативы специально с целью мониторинга выполнения правительством своих обязательств, другие группы объединяют данный вид мониторинга с адвокацией или информационно-разъяснительными кампаниями для того, чтобы повлиять на решения правительства в первую очередь. Как только решение принято, далее группы осуществляют мониторинг правительства, дабы убедиться, что оно эффективно реализует данное решение. Мониторинг выполнения правительством своих обязательств может предоставить информацию о том, насколько качественно реализуется решение, что может сделать более сильной последующую адвокацию группы или информационно-разъяснительные инициативы.

НДИ поддерживает инициативы по мониторингу исполнения правительством своих обязательств с тем, чтобы:

- Повысить уровень общественной осведомленности о мере реализации и обеспечения выполнений правительственных решений;
- Повысить давление на правительства с тем, чтобы последние выполняли решения;
- Повысить уровень выполнения и обеспечения решений; а также
- Совершенствовать управление.

В данной секции представлено описание того, как группы могут осуществлять мониторинг исполнения правительством своих обязательств по реализации решений преимущественно на основании опыта партнера НДИ в Зимбабве – Мониторингового механизма гражданского общества (ММГО). ММГО – коалиция из 30 ОГО Зимбабве – сформировался после подписания соглашения о распределении полномочий между правящей политической партией Зимбабве, а именно Африканским национальным союзом Зимбабве – Патриотическим фронтом (АНСЗ-ПФ) - и двумя фракциями оппозиционных партий Движения в поддержку демократических перемен (ДПДП). Данное соглашение о распределении полномочий, именуемое Глобальным политическим соглашением (ГПС), возникло как средство формирования совместного правительства, способного разрешить затяжной политический и социально-экономический кризис в стране. Признавая потенциал ГПС в содействии восстановлению демократии, прав человека и верховенства права, Юристы-правозащитники Зимбабве (ЮПЗ) способствовали созданию ММГО для мониторинга исполнения положений ГПС. Данная инициатива была разработана не только для поддержки ответственности, подотчетности и прозрачности правительства, но и для формирования доверия среди населения.

Этап подготовки к мониторингу

Коалиции часто необходимы в связи с мониторингом исполнения национальным правительством обязательств по исполнению решений, которые выходят за пределы тематической сферы или географических регионов. Коалиции объединяют сильные стороны организаций с различными интересами, компетенцию, экспертные знания и географическую зону воздействия. Когда правительственным решением затронуто более одной сферы, коалиции с большей вероятностью, нежели отдельная организация, мобилизуют экспертные знания и ресурсы, необходимые для того, чтобы информация была собрана в пределах достаточно крупной географической зоны и полностью охватывала всю сферу действия решения.

Коалиции не всегда нужны, когда мониторинговые инициативы касаются исполнения решений местных органов власти, затрагивающих ограниченные географические зоны и население. Это пресекает необходимость в создании коалиции для большего охвата. Даже в случае мониторинга исполнения решений национальных правительств может отсутствовать необходимость в коалиции, если в решении рассматривается одна сфера. Например, организация, проводящая адвокационную кампанию по определенному вопросу, может осуществлять мониторинг исполнения решения, связанного с ее кампанией, однако ее экспертный потенциал в данной сфере исключит необходимость в создании коалиции. Аналогично при мониторинге многосторонних решений национальных правительств некоторые группы решили сосредоточиться исключительно на той части решения, которая входит в сферу их интересов и компетенции.

На этапе подготовки к мониторингу, группы преимущественно сосредоточились на разработке стратегии и инструментария. Однако работая в качестве новой созданной коалиции, группы должны также сосредоточиться на развитии коалиции. Это возможно с помощью ряда шагов:

- Организовать рабочий семинар или встречу для того, чтобы собрать вместе группу представителей заинтересованных ОГО – как отдельных групп, так и членов коалиции – с целью подготовки концепции мониторингового проекта.

- Подготовить и подписать протокол о намерениях с тем, чтобы разъяснить роли, сферы ответственности и взаимные ожидания членов коалиции.

- Установить четкое видение и цель коалиции.

Как отдельные группы, так и коалиции подготовились к мониторингу исполнения правительством своих обязательств по исполнению решений посредством:

- Определения целей, задач и результатов для мониторингового проекта;

- Разработки стратегии, рабочего плана, графика и механизмов отчетности для направления проектной деятельности;

- Разработки критериев оценки на основании изложенного правительственного плана исполнения решения. В случае отсутствия плана исполнения, разработайте разумно обоснованный план с учетом политического контекста и способностей правительства. Такие критерии оценки станут ориентиром для мониторинговой деятельности коалиции;

- Создания стандартных мониторинговых инструментов, таких как мониторинговые рабочие таблицы, чтобы сбор информации происходил единообразно; и распределения конкретных функций и обязанностей в отношении сбора и анализа информации.

В Зимбабве большинство членов ММГО ранее не принимали участия в деятельности, связанной с мониторингом правительства, но они имели желание и готовность изучить и применять техники, с которыми они ознакомились вследствие серии консультаций НДИ. Во время первой встречи ММГО определил, что будет осуществлять мониторинг реализации семи разделов ГПС - экономическое восстановление, гуманитарную помощь, помощь в обеспечении продовольствием, конституционную реформу, политический переход и правосудие, институционную трансформацию и права человека. Члены распределились на семь групп, и каждая группа согласилась собирать информацию по отдельному разделу ГПС. Коалиция установила критерии оценки на основании плана исполнения, изложенного в ГПС, и создала ежемесячные рабочие планы для мониторинговой деятельности.

Этап сбора данных

Во время сбора данных для мониторинга исполнения правительством своих обязательств, группы использовали стандартные инструменты, разработанные на этапе подготовки, чтобы охватить информацию из различных источников в унифицированной форме. Независимо от того, под руководством ли коалиции или отдельной организации, волонтеры и сотрудники, вовлеченные в процесс сбора информации, использовали одинаковые инструменты для сбора данных, чтобы обеспечить сбор одинаковой информации одинаковыми методами – даже если сферы различные. Это облегчает процесс сортировки и анализа данных после сбора. Кроме того, благодаря приведению методов и инструментов сбора информации к максимально унифицированному формату, исследование становится более строгим, следовательно результаты становятся более легитимными.

Члены коалиции ММГО осуществляли мониторинг прогресса правительства в исполнении ГПС посредством анализа пресс-релизов правительства, проведения интервью с лицами - ключевыми источниками информации и организаторами неформальных диалогов с экспертами о семи разделах ГПС. Чтобы мониторинг проводился равномерно и единообразно, ММГО разработал стандартный инструмент мониторинга, чтобы зафиксировать уровень соблюдения правительством положений семи целевых разделов ГПС. В марте 2009 года члены коалиции собрались, чтобы поделиться собранной в процессе мониторинга информацией и проанализировать ее. Затем они свели результаты и аналитические выводы в двух отчетах, подготовленных в апреле и мае 2009 года.

Организации - члены коалиции проводили мониторинговую деятельность независимо, периодически сводили и анализировали данные на основании руководства по критериям оценки исполнения. Затем во время регулярных заседаний они представляют данные результаты другим членам коалиции с тем, чтобы свести информацию и поделиться опытом в процессе сбора данных. Затем меньшая группа сотрудников организации могла организовать и анализировать данную информацию. Группы собирали данные посредством:

- Анализа пресс-релизов правительства;
- Мониторинга освещения в средствах массовой информации решения и его реализации;
- Проведения интервью с гражданами – ключевыми источниками информации;
- Организации неформальных диалогов с экспертами по вопросам сферы решения; а также
- Проведения встреч и круглых столов с участием представителей законодательных органов для обмена информацией.

Итоговые продукты и инициативы

В большинстве случаев отдельные группы и коалиции использовали сведенную информацию и результаты анализа для подготовки мониторинговых отчетов. Основываясь на данных, предоставленных различными заинтересованными сторонами, эти отчеты содержат комментарии о том, насколько эффективно правительство исполняет свое решение, освещая как успехи, так и «белые пятна» в исполнении. В отчетах также содержатся рекомендации о том, что следует предпринять в отношении таких «белых пятен» на последующем этапе. Однако данные отчеты не считаются конечным продуктом.

Независимо от того, работали ли они независимо или в коалиции, группы использовали результаты и выводы, представленные в отчетах, чтобы поддержать другие инициативы, направленные на создание конкретных изменений. Некоторые из этих инициатив включают продолжающуюся деятельность, начало которой было положено, когда правительство размышляло над решением. Возможно, группы занимались адвокацией с целью принятия закона или политики, подписания соглашения между государственными служащими или принятия судебного постановления. Члены коалиции часто использовали информацию, изложенную в отчетах, для адвокации за более качественное исполнение решения правительства. Группы также обнародовали отчеты на пресс-конференциях, в сети Интернет, на страницах газет, во время индивидуальных обсуждений и на более масштабных обсуждениях в рамках круглых столов. Эти меры могут повысить уровень информированности на местном, общенациональном и даже международном уровнях о прогрессе правительства в исполнении решения. Группы использовали эти информационно-разъяснительные кампании, чтобы создать давление посредством пристального внимания общественности с тем, чтобы принудить правительство к лучшему исполнению его решения.

Стремясь произвести перемену с помощью своих результатов, ММГО обнародовал результаты двух своих мониторинговых отчетов на пресс-конференциях, в сети Интернет, на страничках газет и во время обсуждений с лидерами Зимбабве. Данные отчеты стали ценными инструментами, применяемыми в работе по повышению информированности общественности об исполнении Соглашения и продвижению реформ, предусмотренных Соглашением. Мониторинговые отчеты ММГО были не только одними из максимально детализированных оценок исполнения Соглашения, но и оказались ценными источниками объективной информации в чрезвычайно полярной среде.

Одна мониторинговая инициатива относительно исполнения правительством своих обязательств может также привести к другим мониторинговым инициативам, целью которых будет повышение уровня ответственности и подотчетности правительства. Если группа или коалиция обнаружит, что основной причиной ненадлежащего исполнения правительственного решения является отсутствие финансирования либо же его нецелевое использование, последующим проектом может стать инициатива, направленная на бюджетный мониторинг. Поскольку бюджетный мониторинг, бюджетная адвокация и инициативы, связанные с контролем над затратами проводятся, как правило, на местном уровне, такие мониторинговые проекты могут оказаться особенно интересными для групп, осуществляющих мониторинг исполнения местными органами власти своих обязательств. Группы также применили новые знания и опыт, полученные ими в рамках мониторинговой инициативы относительно исполнения правительством своих обязательств, к мониторингу других правительственных решений. Это происходило на национальном уровне, но может быть воспроизведено и группами, работающими на местном уровне.

К середине 2009 года фокус внимания в Зимбабве сместился от ГПС к принятию новой конституции накануне выборов, назначенных на май 2011 года. В ответ Юристы-правозащитники Зимбабве, Сеть поддержки выборов в Зимбабве и Проект мира в Зимбабве – три организации, активно вовлеченные в мониторинг исполнения разделов ГПС о конституционной реформе, – объединили свои усилия и сформировали Проект независимого мониторинга конституционной реформы (Проект). Члены Проекта использовали знания, навыки и опыт, приобретенные в процессе мониторинга исполнения ГПС, для проведения мониторинга процесса пересмотра конституции. В Зимбабве нет аналогичных по масштабу проектов в данной сфере.

Инструменты мониторинга исполнения правительством своих обязательств

XIV. Мониторинговый механизм гражданского общества (ММГО). Первый отчет – Зимбабве

XV. Мониторинговый механизм гражданского общества (ММГО). Второй отчет – Зимбабве

XIV. МОНИТОРИНГОВЫЙ МЕХАНИЗМ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (ММГО). ПЕРВЫЙ ОТЧЕТ.

Это пример мониторингового отчета, подготовленного ММГО, партнерской коалицией НДИ в Зимбабве, в котором предоставлен анализ реализации правительством Межпартийного политического соглашения (МПС). Это первый из двух отчетов, представленных ММГО.

ОБЩИЙ ОБЗОР

29 марта 2008 года граждане Зимбабве приняли участие в объединенных выборах президента, а также в местные советы, Законодательное Собрание и Сенат. Предвыборная кампания была относительно спокойной по сравнению с предыдущими выборами. Было зафиксировано меньшее количество случаев фактического применения насилия перед голосованием. Более скрытые формы насилия, такие как запугивание и политизация доступа к гуманитарной помощи, социальным услугам и публичным программам были широко распространены. Однако когда стали очевидными результаты голосования в парламент, региональные и национальные наблюдатели отметили, что выборы проводились в достаточно благоприятной атмосфере, несмотря на то, что промедление в оглашении результатов вызвало определенное беспокойство. С ощутимой задержкой были оглашены результаты президентских выборов.

В конечном счете Центральной избирательной комиссии Зимбабве (ЦИК Зимбабве) понадобилось более месяца для оглашения результатов президентских выборов, которые показали торжество Моргана Цвангирай из Движения в поддержку демократических перемен (ДПДП) над действующим президентом Робертом Мугабе из Африканского национального союза Зимбабве – Патриотического фронта (АНСЗ-ПФ). Утверждение, что кандидат ДПДП не набрал достаточного количества голосов, чтобы избежать участия во втором туре выборов и борьбы с кандидатом, набравшим второе наибольшее количество голосов, казалось спорным. Практически не возникало сомнений в том, что АНСЗ-ПФ показал плачевные результаты и, казалось, был спасен от полного фиаско фальсифицированием результатов и вмешательством ЦИК Зимбабве в избирательные процессы, что подтверждалось длительным и беспрецедентным периодом оглашения результатов выборов ЦИК Зимбабве. В конечном итоге ЦИК назначила проведение второго тура выборов на 27 июня 2008 года.

Оглашение даты второго тура президентских выборов в официальном бюллетене вызвало беспрецедентную общенациональную волну политического и карательного насилия, совершаемого в основном должностными лицами, членами и приверженцами АНСЗ-ПФ, ветеранами войны и молодежной милицией, а также – к сожалению – с участием правоохранительных органов, а именно полиции и военных. Действия этих негосударственных и государственных субъектов получило откровенную поддержку Президента Роберта Мугабе, огласившего, что перу не дано победить пистолет. Несмотря на заявление АНСЗ-ПФ о намерении провести выборы 27 июня 2008 года, было очевидным, что после шокирующего насилия и запугивания со стороны АНСЗ-ПФ в предвыборный период даже ярые приверженцы осознали, каким фарсом были так называемые выборы. Вследствие всего вышеперечисленного, так называемая «сокрушительная победа» осталась без национальной и межнациональной легитимности. Соответственные региональные и субрегиональные наблюдатели - в том числе Панафриканский парламент - отметили: голосование сопровождалось таким насилием, что оно не представляло волеизъявления людей.

Интересно отметить, что все миссии наблюдения за выборами не призывали категорически к проведению новых выборов, но поддержали процесс медиации Сообщества по вопросам развития юга Африки, который начался после 11 марта 2007 года. Этот катастрофический избирательный процесс привел к болезненным переговорам-прениям с участием трех основных политических партий, Сообщества по вопросам развития юга Африки, Африканского союза и других влиятельных международных органов. Его кульминацией стало подписание Меморандума о взаимопонимании 21 июля 2008 года. Меморандум был подписан Цвангирай от имени ДПДП, Мугабе от имени АНСЗ-ПФ, Артуром Мутамбра от имени ДПДП-Мутамбра и Табо Мбеки в качестве посредника от Сообщества по вопросам развития юга Африки. Меморандум проложил путь к переговорам, которые проводились при поддержке Сообщества по вопросам развития юга Африки и были гарантированы Африканским союзом. Кульминацией переговоров стало подписание Межпартийного политического соглашения (МПС) 15 сентября 2008 года. Полагалось, что данное событие поможет разрешить многосторонний кризис в Зимбабве и начать процесс восстановления верховенства права, демократии и прав человека, выздоровления и развития страны.

Однако фактический процесс формирования правительства все также тормозился вследствие ряда

нерешенных вопросов, преимущественно ввиду разногласий по поводу распределения ключевых министерств и продолжающейся недобросовестности АНСЗ-ПФ, проявляющейся в похищении и исчезновениях людей, а также в различных других нарушениях прав человека. Однако решение Национального совета ДПДП о присоединении к совместному правительству от 31 января 2009 года и последующее принятие 19-й поправки к Конституции, что привело к официальному созданию правительства 13 февраля 2009 года, означало, что совместное правительство могло наконец-то приступить к работе.

В этом контексте 25 февраля 2009 года Организации гражданского общества заявили о создании независимого механизма мониторинга и оценки с тем, чтобы проследить, каким образом исполнение МПС приведет к восстановлению демократии, прав человека и верховенства права. Кроме того, мониторинговый механизм применяется не только для обеспечения подотчетности, ответственности и прозрачности, но и для формирования доверия среди населения. Следует отметить, что МПС предусматривается создание внутреннего мониторингового органа – Совместного комитета мониторинга и исполнения, в ряды которого входят представители трех основных сторон. Однако Организации гражданского общества осознают, какие компромиссы могут выпасть на долю данного органа в частности, поскольку гражданское общество было полностью исключено из процесса подготовки и подписания МПС. Отсюда вытекает и необходимость в независимом мониторинговом механизме.

Организации гражданского общества – это непартийные, независимые и непредвзятые органы, основные функции которых - содействие формированию культуры прав человека, правосудию, улучшению социальной и экономической ситуаций, а также содействие и продвижение интересов маргинализированных и виктимизированных лиц[26]. Они продолжают оставаться авторитетными голосами для большой части населения благодаря их представительским структурам «широких масс». Объявление от 25 февраля само по себе было кульминацией встреч, проведенных с различными организациями гражданского общества, на которых была достигнута договоренность о конкретных критериях сравнительной оценки, и такие критерии были распределены между конкретными организациями с учетом их ресурсов, способностей и технической компетенции. В этом первом отчете, охватывающем период конца января – 31 марта 2009 года, описаны результаты данных встреч и деятельность на местах в контексте соглашения между тремя политическими партиями.

1. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕ

1.1 Резюме

Группа восстановления экономики с особым вниманием наблюдает за процессом создания Национального экономического совета и его вкладом в переход к более разнообразному экономическому планированию. Она также оценивает процесс комплексного земельного аудита и аудита государственного долга. Однако на сегодняшний момент в данной сфере не достигнуто практически никакого прогресса. По сути, преимущественно осуществлялась оценка событий и процессов, происходящих на периферии положений ГПС.

1.2 Соблюдение

Декларация Центрального банка Зимбабве о прекращении всех квази-фискальных мер стала позитивным шагом на пути к соблюдению Центральным банком четырех столпов Закона о Центральном банке. Кроме того, с этой же целью были введены стабильные валюты посредством мультивалютной системы, что ослабило давление гиперинфляции, вызванной местной валютой. Результатом стала выплата зарплат в иностранной валюте, что также приостановило вымывание сбережений.

Среди мер, соответствующих стремлению к экономическому росту, - смягчение ограничений, установленных для валютного обмена наличным расчетом для импортеров, благодаря чему розничные

[26] Декларация симпозиума: Гражданское общество и правосудие в Зимбабве, Йоханнесбург, ЮАР, 13 августа 2003 года.

торговцы смогли быстрее восполнить свои складские запасы, а производители – импортировать сырье, таким образом, сдерживающий параллельный рынок товаров был демобилизован. Кроме того, ослабление контроля над валютным обменом для выплаты внешних долгов без получения предварительного разрешения контрольного органа устранило необходимость в доступе к иностранной валюте на параллельном рынке и создало стимул для циркуляции денег в официальных каналах.

Ставка удержания иностранной валюты для экспортеров была снижена с 15% до 7.5% от доходов, что позитивно, вследствие чего в данный момент экспортеры удерживают 95% от своих доходов. Более того, были отменены положения о ликвидации в течение 21 дня счетов в иностранной валюте, что позволило экспортерам бесконечно долго держаться за иностранную валюту. Более того, Центральный банк Зимбабве больше не требует от продавцов и лоточников отдавать 5% Центральному банку после однократной выплаты за лицензию в размере 25 долл. США. Это важный шаг, учитывая, что экономика сейчас главным образом неофициальная.

Упразднение контроля над ценообразованием стимулировало большую производительность и установление более конкурентоспособных цен, а также повысило уровни запасов розничных торговцев. Начало аудита Центральным банком Зимбабве Программы механизации фермерских хозяйств и проведение Саммита субъектов туристического бизнеса также происходило в духе Соглашения. Однако что касается аудита Центральным банком Зимбабве стоит отметить, что данный аудит не был независимым и беспристрастным; техническому заданию и процедурам не хватает прозрачности, вследствие чего сложно внимательно рассмотреть прогресс и определить меру ответственности и надлежащую санкцию. Было выдвинуто много обвинений относительно роли председателя и других ключевых должностных лиц Центрального банка в деятельности, подлежащей аудиту; Центральный банк и его должностные лица не должны играть какой-либо роли в таком аудите и его процедурах, связанных с расследованием. Также существует вероятность того, что аудит может и/или будет использоваться с недобросовестными намерениями, для преследования членов одной политической партии параллельно с защитой других лиц, подозреваемых в совершении правонарушений, от расследования и потенциального наказания.

1.3 Несоблюдение

Тот факт, что совместное правительство не учредило Национальный экономический форум до начала реализации Программы восстановления экономики в краткосрочной перспективе, несомненно, противоречит положениями МПС, согласно которым на такой орган возлагалась следующая функция: «*консультировать Правительство, разрабатывая экономические планы и программы для последующего утверждения правительством».* Это означает, что до сих пор процессы, направленные на восстановление экономической стабильности и обеспечение экономического роста в Зимбабве, совершенно не учитывают все существующее разнообразие мнений и интересов.

Принятие такой меры как приватизация в целях краткосрочной стабилизации противоречит целям восстановления экономики, прописанным в МПС. С технической точки зрения невозможно добиться приватизации таких неэффективных объектов, как объекты в Зимбабве. Более того, приватизация основывается на философии либерализации, которая после реализации Программы экономической структурной адаптации в Зимбабве оставила негативное наследие. Следовательно, включение приватизации в программу краткосрочной стабилизации противоречит целям МПС.

2. ГУМАНИТАРНАЯ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ

2.1 Резюме

МПС признает право граждан получать помощь от гуманитарных организаций и государства независимо от расы, этнической группы, пола или политических убеждений. Деятельности, связанной с предоставлением доступа к помощи, и процессам все так же не хватает прозрачности и подотчетности.

2.2 Соблюдение

Представляется, что распределение продовольственной помощи происходит непрерывно в различных частях страны. Сорок восемь (48) районов из шестидесяти двух (62) подтвердили факт распределения продовольственной помощи, предоставленной гуманитарными организациями. Однако следует отметить, что объемов данной помощи хватает лишь для покрытия случаев крайней нужды; помощи недостаточно для удовлетворения фактических потребностей.

Региональные участники также внесли свой гуманитарный вклад, например, Сообщество по вопросам развития юга Африки предоставило средства для сельскохозяйственного производства.

2.3 Несоблюдение

Продолжает поступать информация о фактах отказа населению в доступе к продовольственной помощи, финансируемой государством и предоставленной неправительственными организациями, на основании политических убеждений населения – предполагаемых или заявленных. Основные субъекты преступлений – традиционные лидеры и советники. Данная тенденция увековечивает политический фаворитизм, который прослеживается еще со времен, предшествующих формированию совместного правительства.

Органы власти не внедрили механизмы, необходимые для эффективного мониторинга распределения помощи и обеспечения прозрачности выделения и использования денежных средств. В этом отношении, предоставление денежной помощи Сообществом по вопросам развития юга Африки для средств сельскохозяйственного производства было окутано тайной и лишено подотчетности, что - в конечном итоге - создало необходимость в аудите. Процедура и результат данного аудита не отличались прозрачностью и не формировали доверия общественности к процессу, которое так необходимо.

3. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА

3.1 Резюме

Группе конституционной реформы поручено проводить мониторинг процесса подготовки конституции, предусмотренной статьей VI МПС. В процессе такого мониторинга группа должна учитывать различные критерии сравнительной оценки, изложенные в Приложении А к данному документу. Эти критерии – результат широкого консультативного процесса среди гражданских формаций с конкретным намерением измерить с помощью эмпирических данных прогресс в исполнении МПС. Группа будет проводить мониторинг не только процесса в отношении статьи VI, но и его соответствия установленным процессам гражданского общества и критериям, изложенным в различных документах, в том числе в документе «Кризис в Зимбабве», Резолюциях Конференции с участием всех заинтересованных сторон 2005 года и Народной хартии Зимбабве.

Данная группа осуществляет мониторинг как процесса написания конституции, так и ее содержания. Процесс предусматривает формирование различных механизмов, включая Специальный парламентский комитет и подкомитеты, которые среди прочего будут вести процесс. Фундаментальный принцип – обязательность применения консультативного и инклюзивного подходов во всех процессах, чтобы голос народа был не только услышан, но и учитывался на протяжении всего процесса.

3.2 Соблюдение

По состоянию на конец февраля 2009 года конституционная реформа еще в полной мере не началась. Следовательно несоблюдения сроков не было.

Министр по парламентским и конституционным делам провел ряд неофициальных встреч с представителями ОГО, чтобы обсудить беспокоящие их вопросы, выразить свою собственную

обеспокоенность и посовещаться по некоторым процессам, которые необходимо запустить, чтобы процесс конституционной реформы стал консультативным, инклюзивным и коллективным в большей степени. Среди вопросов, требующих решения и озвученных Министром и ОГО, были следующие: состав Специального парламентского комитета и подкомитетов (которые, по мнению ОГО, чрезмерно контролируются законодательным органом и не представляют секторальные и специальные интересы); преодоление парламентского контроля над содержанием итогового проекта и опасность внесения Парламентом изменений в такой проект перед референдумом, а также вероятность недопустимого использования проекта Конституции Кариба, как отправного пункта процесса. Все вопросы были приняты к сведению. Совещательный характер процесса и открытость Министра были позитивным знаком.

3.3 Несоблюдение

Процесс создания конституции в части статьи VI МПС не был включен в действующую Конституцию Зимбабве способом, предусмотренным Конституцией Зимбабве (Поправка № 19). В данной Поправке упоминается График 10 (в котором описан процесс, связанный со статьей VI), который вначале был включен в Поправку на этапе, когда Поправка была проектом. Однако затем его исключили, после того как проект был подписан и опубликован в официальном вестнике, тем самым обретая силу закона. Следовательно, существует потенциальный риск того, что отсутствуют прописанные в законе временные рамки для процесса подготовки конституции, процесс не закреплен и, следовательно, не может быть исполнен. Министр юстиции и правовых дел подтвердил в Парламенте, что статья VI не имеет конституционной силы и существует всего лишь «для информирования общественности»[27].

Однако это содержит потенциальную возможность, так как позволит усовершенствовать процесс, связанный со статьей VI, и сделать его более инклюзивным, консультативным и коллективным.

Все еще отсутствует понимание, ляжет ли проект Кариба в основу процесса подготовки конституции. Общественность выражает разные мнения, в зависимости от лица, делающего определенное заявление. Данный вопрос необходимо решить, чтобы не допустить дальнейшей сумятицы и непонимания общественности.

Кроме процесса конституционной реформы, имели место значительные случаи несоблюдения некоторых процедур, а также положений действующей Конституции Зимбабве с поправками и изменениями, внесенными в соответствии с Конституцией Зимбабве (Поправка № 19).

Поправка № 19 была принята без обсуждения с общественностью и без ее участия, вразрез с общепринятой нормой. Проект о Совете национальной безопасности аналогичным образом был проведен быстро – и вновь без обсуждения с общественностью и без ее участия, а также в условиях отсутствия надлежащим образом и с должной прозрачностью сформированных Комитета по постоянно действующим правилам и предписаниям и Парламентского комитета по правовым вопросам.

Более того, 13 февраля и 19 февраля 2009 года Президент Мугабе привел к присяге 41 министра и 19 заместителей министров в составе правительства. Это непосредственно противоречит Конституции, которой предусматривается 31 министр и 15 заместителей в составе правительства, а именно Таблицей 8 (единственной закрепленной конституционно таблицей, которая дает полную силу и действие совместному правительству). Данный факт не предвещает ничего хорошего в контексте возврата к соблюдению норм Конституции, законов и процедур страны.

4. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЕРЕХОД И ПРАВОСУДИЕ

4.1 Резюме

Данная группа уделяет особое внимание вопросам равенства, национального исцеления, целостности, традиционного лидерства, национальной программе обучения молодежи, а также ответственности и

[27] Министр Патрик Чинамаса – см. «Харольд» от 5 февраля 2009 года.

подотчетности самих лидеров. Хотя назначение министров по вопросам национального исцеления является позитивным моментом, возрождение политически мотивированного и карательного насилия оказывает негативное влияние на соблюдение положений МПС. Кроме того, бездействие правительственных лидеров и ответственных чиновников по отношению к субъектам преступлений негативно сказалось на потенциале национального исцеления и лишь закрепило культуру безнаказанности. Еще слишком рано включать в отчет и давать оценку каким-либо видимым и практическим мерам, предпринятым для устранения исторического дисбаланса в региональном развитии. Работа по другим жизненно важным элементам национального оздоровления, таким как изменение концепции национальной программы обучения молодежи и деполитизация традиционных лидеров, а также подготовка кадров полиции и армии по правам человека, еще не началась.

4.2 Соблюдение

Назначение трех Государственных министров по вопросам национального исцеления - это позитивный механизм на пути к предусмотренному учреждению Органа национального исцеления и примирения. Более того, обращение министров к организациям гражданского общества за советом и рекомендациями в отношении платформы национального исцеления свидетельствует о гражданском участии.

Однако следует отметить, что такие консультации происходили без участия одного из трех министров, в частности Джона Нкомо. Можно сделать негативный вывод о желании представителя АНСЗ-ПФ и его партии воспринимать данные вопросы серьезно.

4.3 Несоблюдение

Механизмы правосудия переходного периода еще нужно сформировать, включая механизм подготовки рекомендаций по вопросам национального оздоровления для правительства. Кроме того, процесс проведения обсуждений с общественностью – довольно ограниченный, особенно на уровне местных общин.

Политически мотивированному насилию и другим нарушениям прав человека не было конца и края. Тревожащие случаи карательного насилия, корни которого произрастают из насилия, возникшего после проведения объединенных выборов в марте 2008 года, были зафиксированы в Мутоко, Бухера, Зимунья, Ньянга, Мутаре Урбан, Одзи, Пенхалонга, Эпворт, Гокве, Чиредзи и Биндура. Насилие возникло в связи с попытками вернуть имущество, ранее конфискованное - в основном членами и сторонниками АНСЗ-ПФ - у лиц, предположительно голосовавших за ДПДП в марте 2008 года. Нападения на активистов ДПДП в Гленвью и участников митинга ДПДП в Муфакосе – свидетельства неудач на пути к национальному исцелению. В целом за данный период было зафиксировано 25 случаев физического насилия, и ни один из виновников не понес наказания, несмотря на то, что эти лица хорошо известны в местных общинах. Это обвинительное заключение против Министерства внутренних дел, высших должностных лиц и их подчиненных в рядах Республиканской полиции Зимбабве (РПЗ), а также Генеральной прокуратуры.

Одностороннее назначение Постоянных секретарей офисом Президента кинуло тень серьезных сомнений на способности, готовность и желание совместного правительства осуществить переход или хотя бы способствовать ему. Назначения на должность не соответствовали принципу разграничения функций и полномочий, поскольку такие назначения должны происходить по согласованию или по результатам обсуждений с другими субъектами согласно МПС. Действуя в одностороннем порядке, президент Роберт Мугабе существенно ослабил потенциал национального исцеления в Зимбабве.

Вопреки идее национального исцеления, лидеры АНСЗ-ПФ выступили с заявлениями, которые разделяют общество и потенциально могут вызвать ненависть. Такие государственные представители как Министр обороны (Эммерсон Мнангагва), Президент Роберт Мугабе и первая леди Грейс Мугабе сделали

заявления, которые могут быть расценены как высказывания, разжигающие ненависть и продолжающие подрывать реализацию МПС. Например, 26 февраля 2009 года, во время выступления по телевидению, президент Мугабе с пренебрежением отозвался о критериях оценки работы совместного правительства, включая свободу слова в средствах массовой информации, как о таких, которые являются «непринципиальными» критериями и продуктом западных требований.

Присвоение статуса национального героя осуществляется исключительно по партийному принципу Политбюро АНСЗ-ПФ, а не совместным правительством. Данный факт был ярко проиллюстрирован присвоением статуса национального героя покойному отставному генералу Виталису Звинаваше.

Не было принято никаких конкретных мер (законодательных или административных) для обеспечения политической нейтральности традиционных лидеров. Данный факт усугубляется тем, что 9-я таблица проекта Конституции Зимбабве (Поправка № 19), предусматривающая политическую нейтральность традиционных лидеров, была удалена из финального текста и, следовательно, не имеет конституционной силы.

Также было отмечено, что политические назначения на должность все еще не соответствуют всемирно признанным квотам равенства прав мужчин и женщин в министерствах, департаментах и институтах правительства.

5. ИНСТИТУЦИОННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ

5.1 Резюме

Деятельность государственных институтов нужно сопоставлять с нормами Конституции, национального законодательства, региональными и международными нормами и стандартами, чтобы проследить прогресс на пути к трансформации институтов на национальном и местном уровнях. Эта сфера остается наименее удовлетворительной в контексте соответствия духу и букве МПС; ровным счетом ничего не предпринимается, чтобы начать насущный процесс реформирования и трансформации.

5.2 Соблюдение

Отсутствует

5.3 Несоблюдение

Что касается трансформации исполнительной ветви власти, нет каких-либо признаков изменения мышления и мировоззрения в сторону рационализации правительства с учетом имеющихся ресурсов для надлежащего и непрерывного функционирования и отчетности перед налогоплательщиками и другими партнерами, предоставляющими финансирование. Нарушение Восьмой таблицы Конституции, а именно несоблюдение нормы о количестве министров и заместителей министров, легло невыносимым и необоснованным финансовым и административным бременем на уже претерпевающую нужду общественность и государственную казну. Также, вследствие данного нарушения, сложилось мнение, что политические недруги объединили свои усилия и совместно утвердили нарушение Конституции ради политической выгоды. Институты, крайне необходимые для эффективного отправления правосудия, в том числе полиция, Генеральная прокуратура, система судебных органов, пенитенциарная служба и Министерство юстиции и правовых дел, не явили каких-либо признаков трансформации и возврата к исполнению и соблюдению их мандата в соответствии с Конституцией.

РПЗ продолжает своевольно применять нормы законодательства, и культура безнаказанности сотрудников полиции, нарушающих права человека, остается незыблемой. Были зафиксированы случаи вмешательства полиции (начиная с уровня командования и заканчивая отдельными офицерами полиции)

в продолжающиеся нападения на фермерские хозяйства. Полиции не удалось расследовать, арестовать и привлечь к ответственности известных и/или опознаваемых правонарушителей, применивших карательное насилие по политическим мотивам, как было описано выше. Остается актуальной потребность в безотлагательном пересмотре программы подготовки патрульной службы с привлечением экспертов гражданского общества с тем, чтобы начался процесс переориентации. Процессам комплектования и подготовки кадров, а также дисциплине, все также не хватает прозрачности и подотчетности. Особое беспокойство вызывает использование военного оружия в процессе рутинной работы по поддержанию правопорядка. Немедленное прекращение самой полицией вооружения полиции автоматами в рабочем порядке имеет первостепенное значение, как и постепенный возврат к гражданскому обеспечению правопорядка.

Оспаривание назначения на должность Генерального прокурора продолжает оставаться неразрешенным. Как Генеральная прокуратура, так и сам Генеральный прокурор систематически демонстрируют отсутствие независимости, беспристрастности и политической объективности. Зафиксированы случаи вмешательства Генеральной прокуратуры в деятельность и функции полиции и системы судебных органов (в частности, судов магистрата) в связи с продолжающимися захватами фермерских хозяйств и итогового насилия. Также была отмечена роль Генеральной прокуратуры в побуждении к невыполнению на сомнительных юридических основаниях постановления Трибунала Сообщества по вопросам развития юга Африки.

Действия Генерального прокурора в делах лиц, содержащихся под стражей по политическим мотивам, продолжали подчеркивать политическое вмешательство в независимую деятельность судов, побуждение к неисполнению судебных распоряжений, преследование по политическим мотивам и избирательное применение норм законодательства против политических оппонентов АНСЗ-ПФ. Действия Генерального прокурора 27 февраля 2009 года (дела «***Государство против Джестина Мукоко и других***», «***Государство против Кисимуси Дхламини и других***», «***Государство против Консилья Чинансвавана и других***»), а именно предложение Генерального прокурора освободить на поруки лиц, задержанных по политическим мотивам, при условии отзыва такими лицами всех своих судебных заявлений против него, были вопиющим проявлением отсутствия независимости и беспристрастности, а также посягательством на основополагающие права и свободы, гарантированные конституцией. Более того, Генеральная прокуратура продолжает нарушать положения Раздела 121 Закона об уголовной процедуре и доказательствах с тем, чтобы отказать лицам, задержанным по политическим мотивам, в освобождении на поруки.

Суды также продолжают нарушать принцип беспристрастности. Например, 4 февраля 2009 года, рассматривая заявление об освобождении на поруки по делу «***Джестина Мукоко против государства***», судья принял спорное решение отклонить прошение. Судья обосновал его тем, что обвиняемый должен вначале быть возвращен под стражу, и лишь затем прошение об освобождении его на поруки может быть удовлетворено, несмотря на то, что именно содержание под стражей оспаривалось. Данный прецедент четко указывает на отказ суда исполнять возложенную на него обязанность защищать права человека, тем самым ставя их в зависимость от прихотей и неумеренности исполнительной ветви власти и ее агентов, не несущих никакой ответственности. Следующий пример связан с документально подтвержденным фактом получения инструкций Главным магистратом от Генеральной прокуратуры во время заседания с участием полиции и представителей Министерства юстиции (Постоянный секретарь Давид Мангота). Инструкции призывали отклонить прошение об освобождении политических оппонентов на поруки и ускорить процессы обвинения и привлечения к ответственности фермеров, все еще находящихся на своей земле и защищенных постановлением Трибунала Сообщества по вопросам развития юга Африки и других постановлений местных судов. Не было принято никаких видимых мер, дабы решить вопрос институционных недостатков судов (высшего и местных). Кодекс поведения сотрудников системы судебных органов остается неразрешенным вопросом, а верховенство права все также разрушается без каких-либо санкций.

6. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

6.1 Резюме

Анализируемый период показал продолжающуюся борьбу государства за соблюдение международных, региональных и национальных норм в области прав человека. Полиция и сотрудники пенитенциарной системы все также демонстрируют тенденции и привычки, совершенно идущие вразрез с духом и содержанием МПС. Минимальные показания соблюдения наблюдались лишь в области проведения политических митингов и собраний. Однако аресты и задержания правозащитников, а также произвольное применение печально известного Раздела 121 Закона об уголовной процедуре и доказательствах, продолжаются.

6.2 Соблюдение

Соблюдение прав человека и основоположных свобод в анализируемый период проходило преимущественно в сфере проведения политических собраний и митингов. ДПДП смогло провести митинг на стадионе Гламис после инаугурации hремьер-министра, а ОГО смогли осуществлять деятельность в некоторых сферах, которые ранее считались недоступными. Например, «Зимрайтс» смогла провести встречи в Нешуро и Мазива. Финальным актом соблюдения стало исполнение распоряжения об освобождении на поруки Джестина Мукоко и других лиц, задержанных по политическим мотивам, 5 марта 2009 года, после длительного периода откровенного пренебрежения.

6.3 Несоблюдение

Анализируемый период был отмечен единственным срывом законного собрания, в котором принимали участие Официальный представитель Национальной конституционной ассамблеи Маддок Чиваса и Молодежный форум. Незаконные аресты и задержания, нарушения прав человека, совершаемые полицией и другими государственными и негосударственными субъектами, также были закреплены инцидентами, в которые были вовлечены 72 студента Университета Зимбабве, а также продолжающимся задержанием Джестина Мукоко, Криса Дхламини и других политических задержанных. Были арестованы активистки группы давления «Женщины Зимбабве поднимаются» во время проведения традиционной демонстрации на день Святого Валентина. Однако в этот раз полиция не ограничилась этим арестом и задержала юристов, представляющих их. Такая же судьба ожидала участников демонстрации Национальной конституционной ассамблеи в Масвинго. Затяжная борьба проходила за обеспечение медицинского лечения, в котором отказывали задержанным по политическим мотивам в тюрьме «Чикуруби Риманд», а сотрудники тюрьмы яростно отказывали им в доступе. Среди других выдающихся арестов этого периода – арест Криса Джарретта и четырех других фермеров в Матабелеланд Норс, а также похищение и последующее задержание 13 февраля 2009 года назначенного, но еще не вступившего в должность заместителя министра и национального казначея ДПДП Роя Беннетта.

7. СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ

7.1 Резюме

Сфера средств массовой информации в Зимбабве остается репрессивной, без очевидного движения в сторону соблюдения положений МПС. Есть только разговоры и догадки о создании новой ежедневной газеты («Ньюз Дейли»), а также еще одного издания, название которого не упоминается. Выражение «свобода *после*» продолжает оставаться угрозой для СМИ в Зимбабве даже при наличии уверений политических партий в том, что они преданны духу и содержанию МПС.

7.2 Соблюдение

Председатель Совместного комитета по мониторингу и исполнению в феврале 2009 года Велшман Нкубе призвал общественность и частные средства массовой информации Зимбабве избегать высказываний,

разжигающих ненависть, и способствовать национальному исцелению в своей работе. Недавно назначенный Заместитель министра по вопросам средств информации, информации и гласности Джеймсон Тимба пообещал восстановить свободу СМИ в Зимбабве посредством немедленного возврата закрытых изданий и освобождения радиоволн в соответствии со статьей 19 МПС. Однако конкретные действия в отношении таких высказываний не наблюдались.

7.3 Несоблюдение

16 февраля 2009 года Комитет защиты журналистов обратился к новоизбранному премьер-министру Зимбабве Моргану Цвангирай, призывая его действовать оперативно и отменить репрессивные законы о средствах массовой информации. Комитет также призвал снять запрет с нескольких газет, включая «Дейли Ньюз», которая была вынужденно закрыта шесть лет назад Комиссией по средствам массовой информации и информации - установленным законом регуляторным органом в области СМИ. Несмотря на это, законодательный орган не предпринял никаких мер, дабы решить этот вопрос посредством аннулирования или внесения изменений в парламенте.

Общее освещение событий в средствах массовой информации оставалось предвзятым в пользу АНСЗ-ПФ. Важные мероприятия, такие как пресс-конференции и посещения госпиталей премьер-министром и членами его партии, оставались в стороне в угоду мероприятиям АНСЗ-ПФ. Детальный обзор этой ситуации представлен ниже по тексту.

Однако политическая среда остается неустойчивой и изменчивой, что подтверждается арестом 63-летнего поэта Джулиуса Чингоно 21 марта 2009 года за ведение, по мнению полиции, подрывной деятельности. Г-н Чингоно был задержан вскоре после презентации поэмы «Моя униформа», в которой он повествует об использовании коррумпированными офицерами полиции тактики, которую он называет тактикой «униформы», в трудные времена выживания. Данное дело было оформлено документально, как и нашумевшее дело независимого журналиста Андрисона Маньере, который все еще содержится в тюрьме строгого режима Чикуруби по обвинению в терроризме вместе с другими лицами, похищенными и задержанными по политическим мотивам.

Хотя эти статистические данные показывают существенное улучшение в освещении основных политических партий страны официальными СМИ, они не раскрывают и не отдают в полной мере должное той предвзятости, что все еще дискредитирует освещение деятельности совместного правительства. Данная предвзятость в основном проявляется в игнорировании и цензуре важной деятельности и заявлений ДПДП, искажении событий, установлении собственных приоритетов в том, какую информацию подавать и как ее размещать.

В феврале и марте вопросами свободы слова в сфере средств информации практически не занимались. Общественные средства информации осветили 15 историй по вопросам СМИ, а частные – семь. Совместное правительство пообещало обеспечить создание «свободных и разнообразных средств массовой информации» в соответствии с положениями статьи 19 МПС. Однако анализ ситуации в сфере средств массовой информации показывает, что послания совместного правительства по вопросам свободы слова и свободы СМИ – противоречивы.

Таблица 1: Освещение партий в правительственных СМИ			
Средство информации	**Политические партии**		
	АНСЗ-ПФ	**ДПДП-Т**	**ДПДП-М**
The Herald	12	25	4
Chronicle	16	9	7
The Sunday Mail	5	2	1
The Sunday News	1	2	2
Manica Post	4	4	1
Всего	**38**	**42**	**15**

Таблица 2: Сюжет о партиях в составе совместного правительства на ВКЗ			
Станция	**Политические партии**		
	АНСЗ-ПФ	**ДПДП-Т**	**ДПДП-М**
ZTV	78	34	7
Spot-FM	43	20	2
Radio Zimbabwe	32	22	3
Всего	**153**	**76**	**12**

Таблица 3: Распределение голосов в правительственных СМИ			
Средство информации	**Голоса политических партий**		
	АНСЗ-ПФ	**ДПДП-Т**	**ДПДП-М**
The Herald	12	33	4
Chronicle	22	11	7
The Sunday Mail	5	3	1
The Sunday News	1	3	2
Manica Post	4	7	1
Всего	**44**	**57**	**15**

Таблица 4: Распределение голосов на ВКЗ			
Станция	**Голоса политических партий**		
	АНСЗ-ПФ	**ДПДП-Т**	**ДПДП-М**
ZTV	84	35	5
Spot-FM	45	17	3
Радио Зимбабве	24	18	1
Всего	**153**	**70**	**9**

XV. МОНИТОРИНГОВЫЙ МЕХАНИЗМ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (ММГО). ВТОРОЙ ОТЧЕТ

Второй отчет ММГО – это второй пример того, чего может добиться инициатива мониторинга реализации политики.

МЕХАНИЗМ МОНИТОРИНГА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

АПРЕЛЬ 2009
ОСНОВНОЕ РЕЗЮМЕ

В апреле Механизм мониторинга гражданского общества (ММГО) отметил соблюдение и несоблюдение положений Межпартийного политического соглашения в рамках семи широких категорий. Результаты и выводы апрельского отчета кратко приводятся ниже:

1. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕ

Соблюдение

- Инициированы трехсторонние переговоры между представителями рабочего класса, бизнеса и правительства в рамках возродившегося Форума трехсторонних переговоров (ФТП).
- Создана Целевая группа по вопросам спорта, туризма, имиджа и коммуникации, чтобы стимулировать развитие туризма в преддверии Чемпионата мира 2010.
- Совместное правительство инициировало финансовое планирование в средней и долгосрочной перспективе.
- Обеспечены кредитные линии от Сообщества по вопросам развития юга Африки, Общего рынка восточно- и южноафриканских государств, ЮАР и Ботсваны.
- Система оплаты государственным служащим на основе ваучеров отменена.

Несоблюдение

- Национальный экономический совет – обязательный орган согласно МПС – не сформирован по состоянию на конец апреля.
- Экономические программы, в том числе План восстановления экономики в краткосрочной перспективе, подготовлены и реализованы без проведения консультаций с общественностью и без привлечения Национального экономического совета.
- Сельскохозяйственное производство сорвано новой волной захвата фермерских хозяйств; зафиксированы случаи соучастия государственных органов безопасности; решительные меры совместным правительством не предприняты.
- Международные доноры не желают более принимать участия в восстановлении экономики Зимбабве ввиду отсутствия прогресса в области верховенства права.

2. ГУМАНИТАРНАЯ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ

Соблюдение

- Международные организации, предоставляющие помощь, могут осуществлять свою деятельность без политического вмешательства.
- Вспышка эпидемии холеры стихает, частично благодаря вмешательству организаций, предоставляющих гуманитарную помощь.

Несоблюдение

- Во многих частях страны продовольствие и сельскохозяйственная помощь, финансируемые правительством, распределяются по политическому принципу. Часто представители АНСЗ-ПФ, которые не были избраны, контролируют процессы, которые должны обеспечиваться избранными представителями ДПДП.
- Распределение помощи международными организациями сократилось с 62 до 26 районов.
- Совместное правительство не предприняло никаких мер по улучшению условий содержания в местах лишения свободы.

3. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА

Соблюдение

- Специальный парламентский комитет сформирован за день до 13 апреля – крайнего срока, установленного МПС.

Несоблюдение

- Подкомитеты Специального парламентского комитета, которые должны включать представителей гражданского общества, не сформированы по состоянию на конец апреля.
- Не ведется подготовка к Конференции с участием всех заинтересованных сторон, которая согласно МПС должна быть проведена не позднее 13 июля.
- Процесс конституционной реформы находится под контролем политических партий. Специальный парламентский комитет и Министр по конституционным и парламентским вопросам не смогли провести важные совещания с общественностью или привлечь гражданское общество к обсуждению того, как должна проводиться конституционная реформа.

4. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЕРЕХОД И ПРАВОСУДИЕ

Соблюдение

- Гражданское общество заявляет о сокращении количества случаев применения политического насилия.
- В некоторых регионах страны деполитизировано правительственное распределение продовольствия.
- Гражданскому обществу позволяется без государственного вмешательства реализовывать программы, направленные на прекращение насилия и продвижение национального исцеления.

Несоблюдение

- Насилие продолжает оказывать серьезное влияние на политическую среду.
- Управление социальными услугами остается крайне политизированным во многих регионах страны.
- Неизбранные представители АНСЗ-ПФ не давали возможности избранным чиновникам от ДПДП-Т выполнять свои обязанности.
- Совместное правительство не принимает мер, чтобы обеспечить справедливое распределение национальных ресурсов между географическими районами.

5. ИНСТИТУЦИОННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ

Соблюдение

- Отсутствует.

Несоблюдение

- Трое тюремных служащих арестованы по подозрению в участии в производстве документального фильма о состояния тюрем Зимбабве.
- Полиция и военные проводят незаконные аресты и без должных на то оснований запрещают проведение политических митингов.
- Проводятся аресты, задержания и преследования правозащитников, политических активистов и журналистов.
- Активиста АНСЗ-ПФ Эдмора Хвараре освободили из-под стражи в полиции по приказанию Министра юстиции Патрика Чинамаса, несмотря на решающие доказательства его вины в деле о мошенничестве.
- Совместное правительство ничего не сделало для деполитизации государственных институтов, несмотря на требования МПС о проведении обучения для силового блока и принятии мер для восстановления верховенства права.

6. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Соблюдение

- Митинги, заседания и рабочие семинары политических партий и гражданского общества проводятся с относительно небольшим политическим вмешательством.
- Оглашено о создании Комиссии Зимбабве по правам человека. Однако не уточняется роль сообщества правозащитников в создании комиссии.

Несоблюдение

- Государственные агенты службы безопасности массово и активно применяют насилие, запугивания, аресты и преследования против правозащитников, политических активистов и журналистов.
- Совместное правительство не предприняло никаких мер, чтобы установить место пребывания пропавших без вести активистов ДПДП.
- Студенты университетов арестованы либо исключены после участия в мирных демонстрациях протеста против размеров оплаты за учебу.
- Агенты службы безопасности страны потворствуют новым захватам фермерских хозяйств. Замешаны высокопоставленные должностные лица. Совместное правительство не предприняло никаких решительных действий.

7. СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ

Соблюдение

- Проведена подготовительная работа для запуска новой независимой ежедневной газеты.

Несоблюдение

- Совместное правительство не смогло учредить Комиссию по вопросам СМИ Зимбабве к концу апреля, бросив тем самым тень сомнения на процесс регистрации новых СМИ и журналистов.
- Общественные СМИ не освещают события честно и сбалансировано.
- Арестованы журналисты за написание статей, в которых они критикуют агентов службы безопасности страны. Другие журналисты привлечены к ответственности по сфальсифицированным обвинениям.
- Министр информации Вебстер Шаму угрожает, что «непокорные СМИ», публикующие «материалы, касающиеся работы кабинета министров без официального разрешения,… рискуют быть наказанными».

ВСТУПЛЕНИЕ

Далее следует второй отчет Механизма мониторинга гражданского общества (ММГО) – группы организаций Зимбабве, которые объединились, чтобы оценить реализацию Межпартийного политического соглашения (МПС), подписанного 15 сентября 2008 года, а также деятельность совместного правительства, созданного в рамках МПС. Тогда как первый отчет охватывал период с января по март 2009 года, этот отчет охватывает только апрель. Далее ММГО будет подготавливать ежемесячные отчеты до тех пор, пока совместное правительство не сложит свои полномочия.

В апреле совместное правительство предприняло некоторые меры для реализации МПС. Был сформирован Специальный парламентский комитет по контролю над конституционной реформой. Международным организациям, предоставляющим помощь, было в большей степени позволено без вмешательства осуществлять свою деятельность. Некоторые лица, задержанные по политически мотивам, были освобождены из-под стражи. Однако совместному правительству не удалось деполитизировать правительственные институты; оно не предприняло многие из конкретных мер, требуемых положениями МПС. Например, совместное правительство все еще не сформировало Национальный экономический совет и подкомитеты Специального парламентского комитета. Более того, в апреле насилие и нарушение принципов верховенства права продолжали искажать политическую среду Зимбабве.

1. ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКИ

1.1 Резюме

В апреле совместное правительство приняло меры, направленные на достижение финансовой стабильности и восстановления экономики Зимбабве. Однако совместное правительство не соблюло конкретные требования МПС, в том числе о создании Национального экономического совета и стимулировании сельскохозяйственного производства. Более того, несоблюдение принципов верховенства права вызвало некоторые сомнения в среде международных доноров и тем самым отодвинуло назад перспективы восстановления экономики, зависящего от поддержки в вопросах бюджета и платежного баланса.

1.2 Соблюдение

План восстановления в краткосрочной перспективе экономики, подписанный в марте, стал важным первым шагом совместного правительства на пути исполнения его экономических обязательств в соответствии с МПС. Однако, как указано в соглашении, совместное правительство несет ответственность не только за подготовку стратегии восстановления экономики, но и за ее реализацию и решение таких проблем как продовольственная безопасность, бедность, инфляция, процентные ставки и валютные курсы. В апреле совместное правительство предприняло демонстративные меры для реализации плана и

стимулирования восстановления экономики в Зимбабве.

Особенно важным было возобновление переговоров в рамках Форума трехсторонних переговоров, объединившего лидеров бизнеса, рабочего класса и правительства. На форуме, который впервые собрался после прекращения переговоров в июне 2007 года, обсуждались различные вопросы, касающиеся выздоровления экономики и трудовых отношений. Стороны форума также создали технический комитет для оценки соглашений, достигнутых до срыва переговоров два года тому назад.

В апреле совместное правительство попыталось стимулировать развитие туризма, сформировав Целевую группу по вопросам спорта, туризма, имиджа и коммуникации во главе с Секретарем по вопросам информации и публичности Джорджем Чарамбра. На целевую группу были возложены функции реализации программ, призванных восстановить статус Зимбабве как крупнейшего туристического центра. В частности, одно из заданий целевой группы – подготовить Зимбабве к экономическим возможностям, возникшим в связи с проведением в ЮАР в 2010 году чемпионата мира по футболу.

Совместное правительство также начало работу над планом экономического планирования, который дополнит План восстановления экономики в краткосрочной перспективе средне- и долгосрочными планами стимулирования финансовой стабильности и экономического роста. Заместитель министра по вопросам экономического планирования и привлечения инвестиций заявил, что во главе процесса подготовки этого плана будут все заинтересованные стороны. Однако каким образом совместное правительство инкорпорирует взгляды и мнения общественности в будущее экономическое планирование – нам еще предстоит увидеть.

Совместное правительство также успешно получило в апреле кредитные линии от соседних стран. Сообщество по вопросам развития юга Африки и COMESA обязались выделить Зимбабве кредитные линии в размере 200 миллионов долларов каждое. Также Зимбабве получило заверения в выделении двусторонних кредитных линий от ЮАР и Ботсваны. Министр промышленности и торговли Велшман Нкубе указал, что данные кредитные линии будут предоставлены предпринимателям Зимбабве, чтобы помочь в восстановлении национальной экономики страны. Однако непонятно, какие условия нужно выполнить, чтобы получить доступ к данным кредитным линиям, и следовательно непонятно, насколько легко будет получить такой кредит компаниям Зимбабве. Предположительно, если кредиты гарантируются правительствами, критерии банковского кредитования могут быть в определенной степени ослаблены. Тем не менее, рабочая среда компаний Зимбабве остается враждебной, политика банковского кредитования, скорее всего, останется осторожной. Позже можно будет увидеть, в каком объеме кредиты собственно предоставляются, а не просто существует возможность получения кредита на определенных условиях.

И последнее, в апреле правительство отменило систему оплаты труда государственным служащим на основе ваучеров, позволив им получать зарплату в свободно конвертируемой валюте. Несмотря на то, что уровень оплаты труда государственных служащих все еще вызывает серьезное беспокойство, переход к прямым выплатам существенно улучшил долю работников, которые сталкивались с неимоверными трудностями, пытаясь погасить ваучеры в банках.

1.3 Несоблюдение

Как описано выше, в апреле были реализованы некоторые важные экономические инициативы. Эти программы могут помочь совместному правительству достичь цели – экономической стабильности и роста согласно МПС. Однако без помощи с бюджетом и платежным балансом, их влияние, скорее всего, будет незначительным. МПС возлагает не просто общее обязательство работать над восстановлением экономики, но и конкретные обязанности на совместное правительство. Эти конкретные требования соглашения не были выполнены совместным правительством.

И самое важное, к концу апреля совместное правительство должно было сформировать Национальный экономический совет. Согласно МПС совет, который должен состоять из представителей политических партий – сторон МПС и представителей различных других секторов экономики, должен стать органом, ответственным за подготовку экономических планов и программ. Функция совместного правительства – утверждать программы, подготовленные Национальным экономическим советом. Следовательно, совместное правительство нарушило положения МПС тем, что разрабатывало и реализовывало экономические программы до создания Совета. Более того, основоположная цель создания Национального экономического совета – позволить учесть голоса и интересы различных заинтересованных сторон в процессе принятия решений. Односторонняя подготовка Плана восстановления экономики в краткосрочной перспективе совместным правительством и последующая реализация экономических программ без привлечения общественности – это нарушение обязательства включить все стороны в процесс и провести обсуждения согласно МПС.

МПС также обязывает политические партии «создать условия, которые обеспечат продуктивность сельскохозяйственного сезона 2008-2009 годов». В апреле сельскохозяйственное производство существенно тормозилось вследствие новой волны захватов фермерских хозяйств, которые совпали с сезоном сбора урожая. Часто фермерская продукция гнила на заводах или в складских помещениях на суднах в то время, как незаконные захватчики не давали рабочим заниматься фермерской деятельностью. Во многих случаях захват фермерского хозяйства происходил под руководством или от имени высокопоставленных чиновников в составе совместного правительства или политических партий. Захваты часто получали поддержку полиции или военных. Срыв работы фермерских хозяйств – это прямое нарушение обязательств сторон, подписавших МПС, в части стимулирования сельскохозяйственной продуктивности.

Способность совместного правительства обеспечить «экономическую стабильность и рост в Зимбабве» и, тем самым, выполнить его обязательство согласно МПС также была ослаблена в апреле вследствие несоблюдения принципов верховенства права в стране. Многие международные доноры заявили, что они не будут предоставлять помощь или кредитные средства Зимбабве до тех пор, пока совместное правительство не докажет свою способность обуздать недемократические элементы и поведение, а также обеспечить минимальные уровни ответственности, подотчетности и прозрачности. Эти доноры, в том числе Соединенные Штаты и Великобритания, ссылались на случаи захвата фермерских хозяйств, аресты по политическим мотивам и нарушения положений МПС, обосновывая свое решение не предоставлять помощь, которая могла бы улучшить бедственное положение экономики Зимбабве.

2. ГУМАНИТАРНАЯ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ

2.1 Резюме

Последний сельскохозяйственный сезон привел к масштабному падению объемов производства зерновых культур ввиду отсутствия средств сельскохозяйственного производства, социальных волнений и перемещения рабочих фермерских хозяйств. Следовательно, существовала глубокая потребность в гуманитарной и продовольственной помощи. В то время как международные организации преимущественно успешно распределяли продовольственную помощь без политического вмешательства, многие организации свернули свою деятельность в апреле, оставляя некоторые секторы общества Зимбабве в уязвленном положении ввиду острой нехватки продовольствия. Между тем, часто правительственная продовольственная помощь и средства для сельскохозяйственного производства распространялись на основании политических взглядов и убеждений, и ситуация в тюрьмах Зимбабве продолжала ухудшаться, в то время как совместное правительство не предпринимало никаких мер для исправления ситуации.

Лишь отдельные районы страны сообщили о хорошем урожае в прошедшем сельскохозяйственном сезоне, следовательно, распределение продовольствия было весьма ценным в апреле. В течение месяца

32 из 62 районов сообщили о присутствии гуманитарных организаций, распределяющих продовольственную помощь в случаях крайней нужды. В 26 районах объемы продовольственной помощи были сокращены, несмотря на то, что во многих этих районах хозяйства сообщают о недостаточных запасах продовольствия.

В апреле организации, предоставляющие помощь, по большей части смогли функционировать без политического вмешательства. Не зафиксированы случаи препятствованию деятельности организаций гражданского общества в гуманитарном секторе. Многие из этих учреждений проявили нежелание сотрудничать с органами совместного правительства, которые могут поставить под угрозу их способность охватить все социально уязвимые группы населения. Сокращение масштаба гуманитарной помощи было всецело связано с сокращением объемов помощи, предоставляемой Всемирной продовольственной программой и другими международными организациями.

Отчеты агентств Объединенных Наций, таких как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН), указывают на отрицательную динамику в количестве зафиксированных случаев холеры. Однако, несмотря на такое благоприятное сокращение, Группа здравоохранения Зимбабве в отчете, подготовленном в рамках УКГВ ООН, предостерегает о рисках следующей крупной вспышки, что угрожает населению, до тех пор, пока не будет восстановлена инфраструктура систем водоснабжения и канализации.

2.3 Несоблюдение

Хотя в апреле международные и местные организации смогли распределить продовольствие без вмешательства, правительственное обеспечение продовольствием и ресурсами сельскохозяйственного производства было крайне политизированным. Операции Правления торговли зерном были крайне ограниченны в апреле. Но в районах, где они были активны, были зафиксированы случаи злоупотребления механизмами распределения продовольствия. Например, в Машоналанд Вест, советникам Правления торговли зерном не разрешили исполнять их служебные обязанности во время распределения продовольствия. Вместо них данные функции исполняли советники АНСЗ-ПФ, хотя избранные советники присутствовали.

Учитывая отчеты о повсеместных низких урожаях, продовольственная помощь была крайне важна в апреле, чтобы предотвратить голод во многих частях страны. Однако в апрельском отчете, УКГП ООН указало, что некоторые организации прекратили финансирование сезонной Программы питания уязвимых групп, поддерживая лишь распределение продовольствия в рамках круглогодичной деятельности сети безопасности. В отчете отмечалось, что распределение продовольствия сократилось с 62 до 26 районов. Многие хозяйства, на долю которых выпало сокращение продовольственной помощи, крайне нуждались в продовольствии и более не могли удовлетворять свои пищевые потребности.

Ситуация для заключенных в тюрьмах Зимбабве быстро ухудшается вследствие нехватки пропитания, недостаточных медицинских услуг, а также непригодной одежды и одеял. В апреле совместное правительство не предприняло никаких мер, чтобы исправить ситуацию, которая ухудшается с наступлением холодов. Ассоциация предупреждения преступлений и реабилитации правонарушителей Зимбабве сообщила, что как минимум двое заключенных умирает в тюрьме ежедневно из-за голода и заболеваний. Многим заключенным не хватает одежды, и они вынуждены передвигаться по тюрьме обнаженными, что есть нарушение права человека на человеческое достоинство. Организации гражданского общества отмечают попытки Международного комитета красного креста оценить ситуацию в тюрьмах Зимбабве и призывают совместное правительство тесно сотрудничать с комитетом, чтобы обеспечить защиту прав заключенных.

3. КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА

3.1 Резюме

В апреле совместное правительство назначило состав Специального парламентского комитета и тем

самым соблюло сроки, предусмотренные МПС. Однако крайне мало было сделано, дабы продемонстрировать, что совместное правительство будет содействовать проведению конституционной реформы действительно с народом во главе всего процесса. Скорее, наоборот, описанный в статье 6 МПС процесс остается исключительной прерогативой законодательного органа страны. Вследствие этого, общественность большей частью не воодушевлена этим процессом и тем, как он проходит, в результате чего этот процесс воспринимается как дело элит, равно как и переговоры, которые привели к подписанию МПС.

3.2 Соблюдение

Согласно статье 6 МПС Специальный парламентский комитет должен быть создан в течение двух месяцев после образования нового правительства. Следовательно, 13 апреля 2008 года было крайним сроком для формирования комитета. 12 апреля 2009 года Спикер Законодательного собрания огласил о создании Специального парламентского комитета в составе 25 членов. Согласно решению Комитета по постоянно действующим правилам и предписаниям, девять членов Специального парламентского комитета назначаются АНСЗ-ПФ, девять – ДПДП-Т, три – ДПДП-М и один – лидерами. Кроме того, трое членов отбирались председателями парламента. Партии представлены в комитете следующим образом:

ДПДП-Т

- Амос Чибая
- Глэдис Дьюб
- Ян Кэй
- Сефас Макуяна
- Эвелин Масаити
- Эдитор Матамиса
- Дуглас Мвонзора
- Ябулани Ндлову
- Брайан Тшума
- Джесси Майоме
- Гифт Чиманикире

ДПДП-М

- Давид Колтарт
- Далумузи Хумало
- Эдвард Мхоси

АНСЗ-ПФ

- Флора Бука
- Вальтер Чидаква
- Эдвард Чиндори-Чининга
- Джорам Гумбо

- Мартин Хумало
- Поль Мангвана
- Тамбудзай Мохади
- Оливия Мучена
- Моника Мутсвангва
- Токозани Матуту

ЛИДЕРЫ

- Чарумбира

МПС не содержит положений о том, кто должен возглавить Специальный парламентский комитет. Такая неопределенность может породить ожесточенные споры между совместным правительством и гражданским обществом. 21 апреля Дуглас Мвонзора из ДПДП-Т и Поль Мангвана из АНСЗ-ПФ были представлены как сопредседатели Специального парламентского комитета, а политические партии выдвинули предложение, что их может заменить независимый председатель вне парламента. В мае Сенатор Давид Колтарт стал еще одним сопредседателем комитета как представитель ДПДП-М. По состоянию на данный момент не поступило никакой информации о том, рассматривают ли стороны, подписавшие МПС, вариант назначения независимого председателя комитета.

3.3 Несоблюдение

Единственный крайний срок в отношении конституционной реформы в апреле – 13-е число как последний день для создания Специального парламентского комитета. Как было описано выше, данный крайний срок был соблюден. Однако есть другие императивные аспекты статьи 6, которые не сопровождаются конкретными крайними сроками. На основании бездеятельности совместного правительства и его Специального парламентского комитета, можно предположить, что описанная в статье 6 деятельность, связанная с конституционной реформой, не будет реализована в полном объеме.

Особенного внимания заслуживает тот факт, что Специальный парламентский комитет не создал подкомитетов. В тексте МПС создание подкомитетов указано как первая задача Специального парламентского комитета. Действительно, предполагается, что подкомитеты станут механизмом, с помощью которого гражданскому обществу позволят принимать участие в конституционной реформе. Факт того, что такие органы не были созданы, ставит под сомнение серьезность намерений законодательного органа применять инклюзивный подход к конституционной реформе.

Более того, согласно статье 6 одной из основных обязанностей Специального парламентского комитета является проведение обсуждений с общественностью. Несмотря на то, что министр по конституционным и парламентским вопросам Эрик Мантинега обратился к гражданскому обществу, Специальный парламентский комитет все еще не вовлек общественность в процесс проведения конституционной реформы. Этот факт вызывает особое беспокойство с учетом приближающегося 13 июля – крайнего срока для проведения Конференции с участием всех заинтересованных сторон. Без проведения предметных обсуждений по вопросам организации конференции, отбора и приглашения участников, проведение такой конференции следует отложить. Иначе она превратится в мероприятие, на котором будут доминировать политические партии. Более того, способность вовлекать общественность в процесс все так же скована отсутствием плюрализма и ограничениями в сфере СМИ (смотрите ниже).

Несмотря на то, что в статье 6 четко указано, что Специальный парламентский комитет должен состоять из представителей партий, в том же документе подчеркивается, что процесс реализации

конституционной реформы должен быть «инклюзивным и демократическим», а также «во главе с народом». Когда МПС было включено в текст Поправки 19, статья 6 не была включена в опубликованный текст законодательного акта (хотя она была включена в проект, принятый парламентом). Это предполагает, что политические партии могут на законных основаниях изменять процесс подготовки конституции, не нарушая конституцию, и без внесения последующих конституционных поправок. Данное упущение открывает двери политическим манипуляциям в связи с конституционной реформой; оно также предлагает политическим лидерам возможность изменить статью 6 с тем, чтобы в большей степени инкорпорировать общественность Зимбабве в процесс проведения конституционной реформы. Например, представители гражданского общества могут быть введены в состав Специального парламентского комитета или возглавить подкомитеты. Также Конференция с участием всех заинтересованных сторон могла бы стать последней инстанцией для подготовки конституционного предложения, которое затем будет передано для голосования на референдуме. Такие изменения смогли бы отобразить дух всеохватности и участия общественности, провозглашенный в МПС. Следует отметить, что в то время как МПС обязало партии принять Конституционную поправку 19 (устанавливающую совместное правительство), нет аналогичного положения, которое бы требовало принятия новой конституции, утвержденной на референдуме, посредством парламента. Все равно необходимо будет получить большинство в составе двух третьих голосов, чего самостоятельно не может добиться ни одна из партий. Это подразумевает, что итоговый продукт может быть результатом политического компромисса, достигнутого между парламентскими партиями, а не результатом привлечения общественности в процесс.

4. ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЕРЕХОД И ПРАВОСУДИЕ

4.1 Резюме

В апреле были некоторые знаки прогресса в области политического правосудия и перехода. Насилие утихло в некоторых районах, и исполнение обязанностей рядом правительственных чиновников стало более беспристрастным и менее политизированным. Однако совместное правительство не приняло адекватных мер, дабы прекратить политическое запугивание и притеснения и содействовать открытости политической среды. Более того, совместное правительство не вовлекло гражданское общество в процесс разработки и реализации программ, направленных на содействие национальному оздоровлению.

4.2 Соблюдение

В апреле некоторые организации гражданского общества сообщили о незначительном сокращении количества зафиксированных случаев насилия по всей стране. Очевидно, несколько районов, которые ранее были недоступными для сторонников ДПДП, стали открытыми, и ДПДП получило возможность проводить там консультативные совещания и встречи. Также сообщалось, что в некоторых районах распределение помощи стало деполитизированным. Например, в Гуту Централь администратор района, ранее отказывавший чиновникам ДПДП в доступе к средствам сельскохозяйственного производства, стал разрешать советнику ДПДП закупать такие припасы. Несмотря на то, что улучшения в сфере политического насилия и деполитизации предоставления услуг были относительно несущественными, не следует обесценивать значение заметных перемен в поведении или политике некоторых представителей правительства и политических партий.

Также совместное правительство предприняло меры, дабы обеспечить представительство женщин в составах новых правительственных учреждений.

В сфере национального исцеления, целостности и единства, гражданское общество смогло реализовать много программ по борьбе с практикой насилия, нетерпимости и использования высказываний, разжигающих ненависть, которые характеризовали предвыборный период в 2008 году. Некоторые избранные чиновники как от ДПДП-Т, так и от АНСЗ-ПФ, активно содействовали примирению и мирному

сосуществованию. Государственные министры по вопросам национального исцеления провели консультативную встречу с местными церковными лидерами и обсудили возможные механизмы примирения и отправления правосудия.

4.3 Несоблюдение

Несмотря на незначительное сокращение количества зафиксированных случаев насилия, запугивание и агрессия все еще оказывали серьезное влияние на политическую атмосферу в апреле. Многие акты насилия, о которых сообщают организации гражданского общества, были связаны с захватами фермерских хозяйств (смотрите пункт 6 «Соблюдение прав человека»). Однако другие инциденты содержали нападения во время проведения партийных собраний или нападения по причине партийной принадлежности. В данные инциденты были замешаны как агрессоры от АНСЗ-ПФ, так и от ДПДП. Часто полиция отказывалась расследовать данные инциденты.

Во многих районах предоставление социальных услуг оставалось крайне политизированным. Организации гражданского общества неоднократно сообщали о случаях политизированного распределения средств сельскохозяйственного производства. В Машоналанд Ист фермерский провиант продавался отдельным лицам, связанным с АНСЗ-ПФ. Затем эти лица перепродали данные средства производства общественности по непомерным ценам.

В апреле были случаи вмешательства местных чиновников от АНСЗ-ПФ в деятельность избранных чиновников от ДПДП-Т в их избирательных округах. В Мутаса Норт избранному члену парламента от ДПДП-Т отказали в доступе к его офису в его избирательном округе, который используется как офис АНСЗ-ПФ. Аналогичные инциденты происходили в других частях страны.

Хотя Государственные министры по вопросам национального исцеления приложили определенные усилия, чтобы обсудить с гражданским обществом надлежащие пути установления правосудия и достижения примирения, обсуждения не охватывали большую группу людей и всех заинтересованных лиц. Более того, данные министры саркастично отзывались об инициативах гражданского общества, связанных с обсуждением механизмов национального исцеления и переходного правосудия.

Организации гражданского общества отметили, что по состоянию на конец апреля совместное правительство не предприняло никаких существенных мер, чтобы исполнить свои обязательства и обеспечить справедливое распределение национальных ресурсов среди географических районов. Более того, во время рабочих семинаров, проводимых организациями гражданского общества, традиционные лидеры продемонстрировали недоверие к совместному правительству. Они также указали, что правительственные чиновники не приложили никаких усилий, чтобы попытаться поговорить с ними и объяснить значение, смысл или требования МПС. По сути, традиционные лидеры сообщили, что представители АНСЗ-ПФ обращались к ним единственно, чтобы побудить их придерживаться «старого порядка».

5. ИНСТИТУЦИОННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ

5.1 Резюме

В апреле публичные органы и учреждения проявили всю ту же неготовность что-либо предпринимать, чтобы предоставление услуг населению Зимбабве стало более законным, прозрачным и подотчетным. В частности, Республиканская полиция Зимбабве (РПЗ), Министерство юстиции и Генеральная прокуратура продолжали руководствоваться в своей текущей деятельности политической выгодой и целесообразностью, тем самым претерпевая неудачу в стабилизации политической среды в стране. Более того, совместное правительство не выполнило требования МПС по реализации программ, направленных на обеспечение верховенства права. Не наблюдается

движения в сторону обеспечения независимости государственных институтов или соблюдения такими институтами положений Конституции, национального законодательства или региональных и международных стандартов.

5.2 Соблюдение

Отсутствует.

5.3 Несоблюдение

Согласно требованиям МПС все государственные институты должны быть свободными от политического контроля. В апреле государственные органы, в том числе силовые структуры и органы системы правосудия, продемонстрировали отсутствие независимости и тенденцию к исполнению своих обязанностей на основе политических мотивов.

31 марта 2009 года Вещательная корпорация Южной Африки транслировала документальный сюжет про состояние тюрем в Зимбабве в рамках программы «Специальное задание». 3 апреля три сотрудника тюрьмы, подозреваемых в участии в производстве фильма, были арестованы. Им были выдвинуты обвинения в нарушении Закона о неразглашении государственной тайны. Несмотря на то, что позже данные обвинения были сняты, сотрудники были в упрощенном порядке уволены из пенитенциарной службы, а против двоих их них были выдвинуты новые обвинения.

В избирательном округе Бухера вооруженный персонал произвел аресты, тем самым узурпируя обязанности полиции. По имеющимся сведениям военные в данном районе инструктируют служащих судебных органов в том, как последним стоит обращаться с подозреваемыми лицами. Более того, сотрудники полиции в данном избирательном округе продолжают производить аресты по политическим мотивам. В некоторых местах полиция использует свои полномочия для открытого проведения политической деятельности, например введения запрета на митинги ДПДП. Сообщается об аналогичных инцидентах злоупотребления полномочиями полицией и военными по всей стране.

Продолжающиеся задержания и преследования правозащитников, политических активистов и журналистов обнаруживают отсутствие институционных трансформаций в Республиканской полиции Зимбабве, Пенитенциарной службе Зимбабве и Генеральной прокуратуре. Члены ДПДП Кисимуси Дламини и Ганди Мудзингва, а также независимый журналист Андрисон Маньере, похищенные в ноябре 2008 года, все еще находились в заключении по состоянию на конец апреля по обвинениям, которые многие считают сфабрикованными. Несмотря на то, что 9 апреля эти три лица были освобождены на поруки, Генеральная прокуратура обжаловала распоряжение об освобождении на поруки. Апелляция была удовлетворена судьей Буну, несмотря на то, что к тому моменту уже истек семидневный срок для обжалования согласно Закону об уголовной процедуре и доказательствах. Защите не предоставили уведомление об обжаловании. Троих вновь арестовали. Дламини и Мудзингва находятся в клинике «Авеню» под наблюдением полиции – они получают медицинское лечение в связи с травмами, нанесенными им государственными агентами во время похищения и задержания без права переписки и общения с внешним миром. Многие другие активисты и журналисты, в том числе Джестина Мукоко, вынуждены мириться с жесткими условиями освобождения на поруки и угрозой преследования по необоснованным обвинениям.

В апреле Министр юстиции Патрик Чинамаса с помощью манипуляций добился освобождения бывшего провинциального политического комиссара АНСЗ-ПФ Масвинго и самопровозглашенного президента Профсоюза сахарной индустрии Эдморе Хвараре, которого обвиняли в хищении 380 тонн сахара. Прокуроры в Чиредзи были изумлены освобождением г-на Хвараре, несмотря на факт наличия 300 свидетелей, готовых дать против него показания. Чиновники Министерства юстиции указали, что Министр Чинамаса лично отдал распоряжение о незаконном освобождении г-на Хвараре.

МПС также призывает совместное правительство принять конкретные меры для деполитизации государственных институтов и восстановления верховенства права. Например, согласно положениям МПС, сотрудники силового блока должны проходить подготовку в сфере прав человека, гуманитарного права и статутного права. Несмотря на то, что гражданское общество организовало несколько обучающих рабочих семинаров небольшого масштаба, не проводилось обсуждений плана или комплексной программы подготовки, и такая программа не была реализована. Совместное правительство не исполнило своих обязательств по реализации инициатив, направленных на обеспечение «соблюдения принципов верховенства права институтами», не привлекло к ответственности тех, кто нарушает законодательство, регулирующее деятельность государственных институтов и не деполитизировало политику приема на государственную службу. Вкратце, совместное правительство сделало крайне мало, если не ничего, для трансформации государственных институтов.

6. ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

6.1 Резюме

В апреле совместное правительство пообещало скорое создание комиссии по правам человека, предусмотренной Конституцией. Однако правительство не добилось значительного прогресса в обеспечении соблюдения прав человека на местах. Действительно, новая вспышка насилия на фермерских хозяйствах, принадлежащим белым лицам, угрожает авторитету и доверию к совместному правительству в этом отношении.

6.2 Соблюдение

Несмотря на то, что сфера прав человека в Зимбабве в апреле радикально не улучшилась, этот месяц явил некоторые позитивные тенденции. В большой степени политические партии и правозащитные организации смогли ощутить свободу ассоциации и провести много митингов, общественных собраний и рабочих семинаров. Хотя ДПДП-Т сообщило, что один из его митингов был отменен ввиду запрета полиции, партия провела другие крупные митинги без каких-либо инцидентов. Некоторые местные правозащитные организации сообщили, что в апреле у них часто был лучший доступ к общественности в сельской местности, а сотрудники полиции с готовностью предлагали разрешение и даже свою защиту для их собраний.

В апреле Государственный министр в администрации Премьер-министра Гордон Мойо заявил о создании Комиссии Зимбабве по правам человека в мае этого года. Если комиссия станет действительно независимой и наделенной достаточными полномочиями, она сможет продемонстрировать серьезность намерений совместного правительства относительно соблюдения прав человека в Зимбабве. Однако правительство не указало, какой метод будет использоваться при отборе членов комиссии, а также будут ли правозащитные группы и эксперты привлечены к процессу создания комиссии.

6.3 Несоблюдение

Как указывалось в предыдущем разделе, в апреле принципы верховенства права не соблюдались, что приводило к произвольным арестам, задержаниям и преследованию правозащитников, политических активистов и журналистов. Насилие и запугивание все также использовались как политический инструмент агентами службы безопасности и некоторыми элементами общества Зимбабве. Более того, совместное правительство не предприняло никаких мер, чтобы установить местопребывание семи активистов ДПДП, похищенных в ноябре 2008 года и до сих пор считающихся пропавшими без вести. Организации гражданского общества, работающие с жертвами политического насилия, указывают, что фактическое количество пропавших без вести людей существенно выше, а семь известных лиц, пропавших без вести, - это просто лица, чье похищение произошло при свидетелях.

В апреле многие студенты университетов вышли на улицу с протестом против непомерной платы за обучение. В некоторых случаях студенты подверглись нападению и были арестованы. 22 апреля 22 студента Великого университета Зимбабве были арестованы во время мирных протестов и задержаны сроком до семи дней. Аресты студентов также происходили во время подобной демонстрации студентов Национального университета науки и технологий. Полиция все также часто ссылалась на репрессивный Закон об общественном порядке и безопасности, обосновывая арест и задержание лиц, реализующих свое право на собрания.

В апреле участились захваты фермерских хозяйств, принадлежащих белым лицам. Захваты часто сопровождались серьезными нападениями на рабочих ферм, которым в результате часто нужна была медицинская помощь. Зафиксирован один случай со смертельным исходом в результате захвата. Одна только неправительственная организация «Отдел консультирования» в апреле начала работу с 15 новыми клиентами, большинство которых были жертвами нападений на фермы в Чегуту. Часто захваты фермерских хозяйств совершались с помощью армии или сотрудников полиции. В нашумевшем деле президент Сената Эдна Мадзонгве использовала офицеров полиции для охраны дома, который она приобрела после предъявления сфальсифицированного документа, подтверждающего приобретение недвижимости. Позже ее охрана пытала и казнила человека, который предположительно крал апельсины с фермы по ночам. Многие работники и собственники фермерских хозяйств были арестованы полицией после попыток противиться захватам их имущества.

7. СВОБОДА САМОВЫРАЖЕНИЯ

7.1 Резюме

Никаких изменений в сфере средств массовой информации в Зимбабве в апреле не было замечено. Новые СМИ не были зарегистрированы, государственные институты массовой информации не изменили их практики, и к журналистам по-прежнему применяли запугивание и агрессию. Однако заявление о возможной публикации новой ежедневной газеты дает надежду, что общественности будут представлены различные мнения.

7.2 Соблюдение

Хотя в апреле мало было сделано, чтобы изменить формальную правовую структуру для СМИ в Зимбабве, некоторые перемены дали понять, что в популярной прессе вскоре могут быть услышаны новые голоса. Согласно отчетам по СМИ, редакционный состав издания «Херальд» вскоре может быть изменен. Если такие изменения произойдут, они могут содействовать сотрудникам «Херальд» в приближении издания к большей объективности и здравым журналистским стандартам. Кроме того, в апреле Тревор Нкубе, издатель «Стэндарт» и «Индепендант» заявил о назначении старших редакторов «НьюзДейли», новой ежедневной газеты, которую он надеется запустить в ближайшие месяцы. В сфере СМИ и в целом ходят слухи о возможном запуске независимого ежедневного издания издателями еженедельного издания «Файненшел Газетте». Несмотря на то, что регистрационный статус данных новых изданий остается неясным, появление независимых ежедневных газет могло бы создать альтернативу «Херальд» и вынудить данное издание к более обстоятельному освещению событий, чтобы выдержать конкуренцию на рынке.

7.3 Несоблюдение

МПС обязывает совместное правительство незамедлительно приступить к процессу регистрации и перерегистрации СМИ и журналистов в соответствии с Законом про службы вещания и Законом про доступ к информации и защиты неприкосновенности частной жизни. Поправкой № 19 к Конституции Зимбабве была распущена Комиссия по вопросам СМИ и информации, которая была ответственной за регистрацию СММИ и журналистов; вместо нее создается Комиссия Зимбабве по вопросам

СММИ. Несмотря на заверения в том, что Комиссия начнет функционировать к концу апреля, Парламент все еще должен сформировать этот орган, и следовательно регистрация независимых СМИ и журналистов в данный момент невозможна и не происходит.

Более того, существующие общественные СМИ, такие как «Холдинг вещания Зимбабве» и «Зимпейперс», не продемонстрировали необходимые сдвиги парадигмы, как это требуется положениями МПС. Партия АНСЗ-ПФ все еще изображается с приоритетом и симпатиями, в то время как политическая деятельность ДПДП практически не освещается либо, если освещается, изображается в негативном свете. Если освещается деятельность чиновников от ДПДП, как правило, это происходит в контексте работы правительства, проводимой за пределами правительства. В СМИ все еще существует «черная пелена» в отношении ДПДП.

Наблюдалось продолжающееся запугивание и агрессия по отношению к журналистам Зимбабве. Фотожурналист Шадрек Маньере был вновь задержан полицией в конце месяца после решения судьи Высшего суда об удовлетворении обжалования государством решения об освобождении на поруки, несмотря на то, что сроки для такого обжалования уже истекли. Редактору и журналисту контролируемой государством газеты «Кроникл» были предъявлены обвинения в криминальной дискредитации в Булавайо за публикацию сюжета о предполагаемом участии полиции в кукурузном скандале в Совете торговли зерном.

Высокопоставленные чиновники совместного правительства поддерживают репрессивность сферы средств массовой информации. 24 апреля Министр информации Вебстер Шаму выступил с угрозами, что «непокорные СМИ», публикующие «материалы, касающиеся работы кабинета министров, без официального разрешения… рискуют быть наказанными».

Жизненно важно, чтобы СМИ, особенно электронные СМИ, были открытыми для многочисленных СМИ с тем, чтобы распространять ценности МПС и способствовать обсуждениям вопросов, связанных с переходным правосудием и конституционной реформой.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В апреле совместное правительство предприняло решительные меры для реализации положений МПС и разрешения политического, социального и экономического кризиса в Зимбабве. В частности, были успешно реализованы программы восстановления экономики и либерализации среды для международных организаций, предоставляющих помощь, групп гражданского общества и политических партий.

Однако совместное правительство не смогло выполнить многие требования МПС. В частности, совместное правительство не предприняло существенных попыток, чтобы восстановить верховенство права в стране. Насилие и политические преследования продолжали в серьезной степени влиять на политическую среду в стране. Кроме того, не было предоставлено достаточной возможности гражданскому обществу и общественности сделать свой вклад в процесс подготовки конституции или другие жизненно важные вопросы. Более того, совместное правительство не предприняло многие конкретные меры, которые требовались положениями МПС, например, формирование Национального экономического совета и проведение обучения силовых структур. В силу этих причин не были удовлетворены ожидания общественности, которая предполагала, что совместное правительство оперативно и искренне начнет соблюдать положения МПС. Совместное правительство должно решить эти вопросы в последующие месяцы, дабы обеспечить выполнение обещаний МПС.

Мониторинг кампаний

Цель

Мониторинг кампаний – это двусоставный процесс, использующий периоды выборов как точку входа для групп гражданского общества для содействия большей ответственности и подотчетности должностных лиц перед электоратом. Чтобы обратиться к проблеме дефицита такой подотчетности и ответственности на местном и национальном уровнях, мониторинговые группы используют различные методы для привлечения политических партий и кандидатов в предвыборный период и после выборов. Местные партнеры НДИ успешно используют три основных метода: путеводитель для избирателя, общинные платформы и кампании публичных предвыборных обещаний. Путеводитель для избирателя – это собрание биографической информации о политических кандидатах, информации о приоритетах политического курса и платформе кампании, которое затем публикуется накануне выборов. Общинная платформа – это ряд приоритетов политического курса, разработанного членами местной общины и, как правило, представленного кандидатам и политическим партиям в ходе предвыборной кампании. Организованные группы граждан разработали данные платформы, чтобы воздействовать на позиции кандидатов с тем, чтобы они в большей степени представляли интересы и приоритеты граждан. Это дает организованным группам граждан возможность в будущем призвать новоизбранные должностные лица к ответственности и побудить их отчитаться за исполнение своих предвыборных обещаний после проведения выборов. Кампания предвыборных обещаний – это предвыборная инициатива, в рамках которой организованные группы граждан просят кандидатов взять на себя обязательство придерживаться принципов или принять конкретные меры в случае их избрания. Преимущественно группы используют эту тактику в борьбе с коррупцией и призывают правительства отчитаться в соблюдении своих обещаний в области добросовестного управления. Все три тактики позволяют гражданам информировать кандидатов и политические партии о том, что у них есть ожидания, и что они будут изучать результаты деятельности государственных служащих на основании таких ожиданий.

Как правило, НДИ поддерживает инициативы мониторинга кампаний для достижения следующих результатов:

- Повышается информированность электората о кандидате (его биографии, опыте, квалификации т. д.), платформе кампании и результатах голосования за такого кандидата на предыдущих выборах;
- Приоритетные для граждан вопросы и задачи учитываются в течение всего периода предвыборной кампании;
- Общественность фиксирует обещания и добровольные обязательства предвыборной кампании;
- После проведения выборов избранные должностные лица просят отчитаться в соблюдении их предвыборных обещаний;
- Граждане и избранные должностные лица формируют конструктивные отношения и
- Приоритеты политики более точно отражают интересы граждан.

В данном разделе описано, как группы могут планировать и реализовывать инициативы мониторинга кампаний. Хотя авторами учитывался опыт ряда организаций-партнеров НДИ, при подготовке данного пособия они опирались в основном на опыт трех организаций. В 2007 году НДИ установил партнерские отношения с «Ньюзбрейк» – филиппинской группой, основанной в 2001 году журналистами, проводящими независимые расследования, чтобы поддержать мониторинг промежуточных выборов. Во время трехмесячного периода предвыборной кампании перед майскими выборами Институт сотрудничал с «Ньюзбрейк» для разработки двух онлайн путеводителей для избирателя. В Албании в 2007 году НДИ работал с группами общин над подготовкой платформ общин в предвыборный период и проведением сопутствующей деятельности после выборов. В тоже время НДИ сотрудничал с Албанской коалицией по борьбе с коррупцией (АКБК), дабы организовать «Кампанию мониторинга добросовестного управления». Это была общенациональная кампания предвыборных

обещаний, в рамках которой кандидаты от города, общины и муниципалитета подписали обязательство об улучшении подотчетности перед гражданами и прозрачности правительства.

Этап предвыборного мониторинга

Путеводители для избирателя

Группы разработали и распространили путеводители для избирателей в предвыборный период, чтобы предоставить избирателям информацию о кандидатах и их позициям по приоритетным для граждан вопросам. Путеводители также служат инструментом публичного документирования позиций кандидатов, чтобы мониторинговые группы могли использовать информацию непосредственно после выборов и позднее и призывать должностные лица к ответственности перед общественностью за соблюдение предвыборных позиций. Данные путеводители могут быть разработаны как онлайн-ресурсы или в виде печатной продукции, которая иногда дополняет газетные выпуски. Группы разработали путеводители для избирателей посредством следующих действий:

- Организация общественных форумов или диалогов для сбора информации о приоритетах граждан и определения наиболее насущных вопросов;
- Создание «информационного пакета путеводителя для избирателя», включающего вопросы о позициях кандидатов по вопросам, которые были определены как приоритетные, а также инструкции о том, как предоставлять ответы на такие вопросы;
- Передача информационного пакета путеводителя для избирателей кандидатам;
- Размещение информационного пакета путеводителя для избирателей на их сайте, чтобы другие заинтересованные стороны могли его напечатать в целях независимого мониторинга или информирования граждан о путеводителе для избирателей;
- Сбор ответов кандидатов на вопросы, содержащиеся в информационном пакете путеводителя для избирателей;
- Размещение биографических данных кандидатов и их ответов на вопросы, содержащиеся в путеводителе для избирателей, в системе Интернет или их публикация в печатном формате и
- Популяризация путеводителя для избирателей посредством других сайтов, рассылок по электронной почте, социальных сетей, газет, радио и общественных форумов.

Данная стратегия пользовалась большим успехом в Республике Филиппины – СМИ уделили много внимания путеводителям для избирателей, а посещаемость сайта «Ньюзбрейк» существенно выросла.

Организация «Ньюзбрейк» использовала описанный выше процесс для подготовки двух онлайн путеводителей для избирателей, которые она позже разместила на сайте www.philvoters.net. В первом путеводителе речь шла преимущественно о позициях кандидатов в сенат по трем вопросам, которые граждане обозначили как наиболее важные. А именно: «казенный пирог» или выделение средств на работу с электоратом в округе, занятость населения и политическая реформа. В центре внимания второго путеводителя – позиции кандидатов и политических партий по трем приоритетным для молодых избирателей вопросам: доступ к качественному образованию, достойные рабочие места в стране и реформа Молодежного совета (Sangguiniang Kabataan).

В предвыборный период группы разработали общинные платформы и организовали общественные форумы, чтобы представить платформы и повлиять на платформы партий и кандидатов. Форумы дают гражданам возможность фиксировать предвыборные обещания кандидатов, которые могут использоваться на втором этапе деятельности – уже после выборов. Эта тактика мониторинга кампании эффективнее всего используется организованными группами граждан на местном уровне с крепкими связями с общиной. Группы создают общинные платформы с тем, чтобы платформы кандидатов и политических партий в большей степени отражали приоритетные для

граждан вопросы. Однако вероятность того, что это произойдет, понижается, если создатели платформ не имеют крепких связей с людьми, которых они представляют согласно их заявлениям. Благодаря своей народной сути, общинная платформа представляет собой более эффективную и жизнеспособную тактику для политических действий на местном уровне. Группы создали общинные платформы посредством следующих действий:

- Разработка вопросника, в котором граждан спрашивают о том, какие вопросы они считают самыми наболевшими и актуальными в их общине;
- Распространение вопросника среди как можно большего количества членов местной общины, обеспечение включения женщин, молодежи, людей старшего поколения, людей с ограниченными возможностями и других традиционно маргинализированных групп населения;
- Сбор вопросника;
- Использование результатов вопросника для определения приоритетов местной общины;
- Сведение установленных приоритетов в рамках общинной платформы в формате, подобном формату платформы кандидатов;
- Презентация общинной платформы кандидатам и политическим партиям во время индивидуальных встреч, общественных форумов и обсуждений и
- Побуждение кандидатов и политических партий реагировать на платформы.

Кандидаты, готовые и желающие ответить потенциальным избирателям, используют общинные платформы, чтобы подготовить основные посылы кампаний и политики, которые обращаются к приоритетным вопросам, изложенным в платформах. Во время общественных форумов и дебатов, некоторые кандидаты в органы местного управления напрямую обратились к приоритетным для местной общины вопросам, поднятым в общинных платформах, и даже предложили пути разрешения данных вопросов посредством реализации определенной политики. Группы зафиксировали эти и другие обещания, данные на дебатах, общественных форумах и во время публичных выступлений, чтобы после выборов привлечь новоизбранных должностных лиц к ответственности и призвать их отчитаться за соблюдение предвыборных обещаний.

Накануне местных выборов в Албании НДИ помог своим местным партнерам организовать 27 встреч с общественностью по всей стране, чтобы 50 кандидатов в мэры города смогли презентовать электорату свои платформы. В целом 1 700 граждан приняло участие в этих встречах. Участники спрашивали кандидатов, как последние планируют решать приоритетные для общины вопросы в случае их избрания, и каким образом они планируют сделать работу их администрации более прозрачной.

Кампании предвыборных обещаний

Группы, которые в предвыборный период хотят заложить основы для последующего мониторинга действий правительства после выборов, проводят кампании предвыборных обещаний. Данные кампании проводятся ОГО национального уровня либо коалицией ОГО с широким географическим покрытием, связями с политическими партиями и высокими способностями управлять отношениями со СМИ. Чтобы кампании имели смысл, важно заручиться согласием и поддержкой кандидатов, политических партий, СМИ и граждан. Без содействия кандидатов и политических партий никто не подпишет обещание. Если граждане не будут заинтересованы в том, чтобы должностные лица отчитывались за соблюдение обещаний своих предвыборных кампаний, у должностных лиц будет меньше мотивации предпринимать какие-либо действия для выполнения добровольно взятых на себя обязательств. Освещая подписание обещаний и обязательств перед выборами, а также соблюдение кандидатами своих обещаний и обязательств после проведения выборов, СМИ могут быть механизмом повышения осведомленности и привлечения правительства к ответственности. Кампании предвыборных обещаний включают ряд шагов:

- Разработать документ предвыборных

обещаний и добровольных обязательств, в котором будет изложено желаемое поведение и действия после проведения выборов. Это может быть добровольное обязательство придерживаться принципов добросовестного управления или стандартов борьбы с коррупцией, или обязательство разрешить конкретный приоритетный вопрос в случае избрания на должность;

- Провести встречу с кандидатами, чтобы объяснить им суть кампании предвыборных обещаний и убедить их присоединиться к кампании, подписав документ;

- Организовать мероприятие с высоким уровнем публичности (желательно транслируемое по телевидению), во время которого кандидаты подпишут документ о своих обещаниях и добровольно взятых на себя обязательствах;

- Разработать и распространить плакаты, значки и стикеры с логотипом кампании предвыборных обещаний;

- Регулярно встречаться с представителями политических партий и другими кандидатами, чтобы разъяснить им суть кампании предвыборных обещаний, заручиться их поддержкой кампании и поощрить кандидатов подписать документ о предвыборных обещаниях и добровольных обязательствах и

- Продолжать продвигать кампанию предвыборных обещаний с помощью телевидения, радиоинтервью и пресс-конференций.

Сами по себе кампании предвыборных обещаний не являются мониторинговыми инициативами, однако они действительно подготавливают почву для мониторинга после выборов, во время которого граждане могут призвать новоизбранные должностные лица отчитаться за соблюдение обещаний и добровольных обязательств, которые они на себя взяли, подписав соответствующий документ. Поскольку кампании предвыборных обещаний, как правило, получают широкое освещение в СМИ, и часто должностные лица чувствуют давление в связи с тем, что находятся в центре внимания, это хорошая тактика для привлечения избранных лидеров к ответственности на национальном уровне. В Албании «Кампания мониторинга добросовестного управления» АКБК стала основой для успешной широкомасштабной инициативы мониторинга добросовестного управления после выборов.

Этап мониторинга после выборов

Путеводители для избирателя

Путеводители для избирателя закладывают фундамент для последующей работы, призванной повысить уровень ответственности и подотчетности избранных лидеров перед гражданами. Есть два способа, с помощью которых группы далее работают, основываясь на результатах своей деятельности, связанной с путеводителями для избирателя. Первый способ – мониторинг и подготовка отчетов после проведения выборов на основании информации, собранной для путеводителей для избирателя. Граждане и ОГО могут использовать информацию, содержащуюся в путеводителях для избирателя, в качестве критерий оценки или показателей в процессе мониторинга действий служебных лиц в период после выборов, продвигая перемены или работая совместно с новоизбранными должностными лицами над повышением ответственности и подотчетности перед электоратом. Второй способ последующей работы с путеводителями для избирателей – продолжать производить путеводители для избирателей для ряда последующих выборов, чтобы проследить, каким образом позиции кандидатов и приоритеты граждан меняются со временем. Это помогло гражданам и ОГО определить тенденции. Продолжение использования путеводителей для избирателя также может привести к большему числу системных изменений. По мере того как путеводители для избирателя станут частью политического ландшафта, кандидаты и политические партии начнут ожидать, что группы будут осуществлять мониторинг и фиксировать их действия и обещания, и что их привлекут к ответственности и попросят отчитаться за соблюдение своих обещаний. Вероятность того, что должностные лица изменят свое поведение в сторону большей ответственности и подотчетности, выше, когда такие лица находятся в центре внимания во время исполнения своих должностных обязанностей.

Общинные платформы

Мониторинговые группы используют навыки, знания и опыт, приобретенные в предвыборный период, чтобы осуществлять мониторинг соблюдения новоизбранными должностными лицами их предвыборных обещаний и добровольно взятых на себя обязательств. Группы также пытаются продолжать диалог между гражданами и должностными лицами, чтобы построить конструктивные отношения и сформировать культуру, основанную на участии, открытом обсуждении вопросов и идей. Организованные группы граждан проводят общественные форумы и принимают участие в заседаниях городского совета и муниципалитета для обсуждения вопросов, поднятых во время кампании. Группы также проводят индивидуальные встречи с мэрами и представителями муниципалитета. Дополненные информацией из общинных платформ и общественных форумов предвыборного периода, данные инициативы периода после выборов помогают поддерживать участие. Организованные группы граждан расширяют политическое пространство, чтобы гражданское общество могло пообщаться с избранными лидерами и обсудить такие темы, как:

- Прогресс в соблюдении обещаний предвыборной кампании;
- Общинные платформы;
- Способы улучшения показателей деятельности должностных лиц правительства и
- Способы инкорпорирования приоритетов граждан в политиках и бюджетных решениях.

Несмотря на то, что данный вид взаимодействия граждан и должностных лиц, как правило, происходит на местном уровне, некоторые группы имеют возможность обсуждать и обсуждают эти вопросы с представителями национального правительства.

В городе Эльбасан, Албания, шесть студентов-представителей гражданской группы – партнера НДИ приняли участие в заседаниях городского совета, чтобы обеспечить соблюдение мэром обещания предвыборной кампании замостить и обеспечить освещением канализационные каналы в 5-м квартале города. Когда мэр предусмотрел средства в этих целях в местном бюджете, они сформировали группу надзора для мониторинга реализации проекта.

Группы граждан в электоральной зоне 96 округа Влёра Албании организовали встречу общественности с их членом парламента. В мероприятии приняли участие 120 людей. Обсуждение вращалось вокруг результатов работы депутата в разрезе обещаний его предвыборной кампании и планов реализации политики в будущем.

В городе Грабиан – также в округе Влёра – организованные группы граждан решили встретиться с парламентарием в частном порядке для обсуждения соблюдения им обещания его предвыборной кампании – улучшения основной дороги деревни.

Кампании предвыборных обещаний

Чтобы создать изменения в поведении отдельных должностных лиц, кампании предвыборных обещаний чаще всего проводятся на общенациональном уровне, чтобы привлечь как можно больше внимания СМИ. Партнеры НДИ обнаружили, что широкое освещение в средствах массовой информации является неотъемлемой частью кампаний предвыборных обещаний. Принципы, изложенные в документе обещаний и добровольных обязательств, используются как критерии для мониторинга избранных лидеров и признания соблюдения или несоблюдения такими лидерами своих обещаний. Возможность получить публичное позитивное признание за принятие практик и принципов, изложенных в документе предвыборных обещаний и добровольных обязательств, становится для отдельных должностных лиц хорошим стимулом соблюдать свои обещания. Мониторинговые группы, использующие документы обещаний и добровольных обязательств, подписанные во

время предвыборных кампаний, как основу для своей последующей деятельности после выборов, предпринимают следующие меры:

- Разработать мониторинговую форму;
- Установить местные общины, в которых новоизбранные должностные лица подписали документ с обещаниями и добровольными обязательствами;
- Сформировать мониторинговую группу из 10-15 активистов в каждой из установленных местных общин;
- Организовать встречу с представителями органов местного управления, чтобы рассказать им о проекте и уведомить их о том, что они становятся объектами мониторинга;
- Обучить мониторинговые группы проводить оценку деятельности чиновников местных органов управления и заполнять мониторинговую форму;
- Организовать встречи с участием чиновников органов местного управления и мониторинговых групп на этапе до проведения оценки, чтобы чиновники смогли рассказать о своих достижениях и усилиях в решении определенных задач;
- Предоставить любую поддержку, которая может понадобиться мониторинговым группам по мере того, как они наблюдают и анализируют деятельность местных чиновников;
- Свести результаты местных мониторинговых групп и регулярно дополнять карточки результатов деятельности отдельных должностных лиц поступающей информацией;
- Проводить регулярные встречи с местными должностными лицами – объектами мониторинга, чтобы поделиться информацией из карточек результатов деятельности, обсудить результаты и услышать обратную связь и
- Провести мероприятие, чтобы отметить достижения должностных лиц с наивысшим баллом.

В Албании на этапе после выборов «Кампании мониторинга добросовестного управления», организованные группы граждан принимали участие в заседаниях городского совета и муниципалитета, чтобы обсудить, в какой степени новоизбранные представители соблюдали свои обещания и добровольные обязательства. Используя мониторинговую форму АКБК, организованные группы граждан в 45 муниципалитетах и общинах оценили результаты работы мэров и местных представителей, подписавших перед выборами документ о предвыборных обещаниях в области добросовестного управления. Инициатива завершилась круглым столом, почтившим 10 мэров, получивших наивысший балл оценки результатов их работы в области добросовестного управления.

Демократия и управление в Албании:
Мониторинг и контроль бюджета, мониторинг кампаний

Предпосылки программы и контекст

Когда в 2004 году НДИ начал реализацию трехгодичной программы, финансируемой Агентством США по международному развитию (USAID), «Демократия и управление в Албании», Албания делала существенные успехи после гражданских волнений конца 1990-х. Однако демократическое развитие Албании пострадало от высокого уровня коррупции, которая пустила корни в той пропасти, что разделила правящие элиты и граждан на всех уровнях правительства. Хотя механизмы участия граждан в местном управлении существовали, например требование об открытости местных бюджетов для комментирования общественностью, они редко использовались. Скорее при принятии решений руководствовались личными интересами политических лидеров и должностных лиц правительства. Большая часть общественности верила, что граждане не имели полномочий решать проблемы в своих общинах.

Хотя в Албании был ряд антикоррупционных законов, они были неэффективными ввиду ненадлежащего исполнения. Это было в основном связно с отсутствием политической воли лидеров, которые не видели особых преимуществ в том, чтобы менять коррумпированное поведение. Несмотря на то, что в основном правовая основа проводилась в 2004 году и происходила реформа системы судебных органов и системы государственного управления, политическая задача борьбы с коррупцией оставалась преимущественно без внимания, а деятельность по борьбе с коррупцией была малоэффективной.

Обзор программы

В ответ на вызовы, стоящие перед правительством, НДИ разработал программу «Демократия и управление в Албании» совместно с консорциумом организаций международного развития. В консорциум входили Институт, «Партнеры за демократическое развитие» и Американский совет по международным исследованиям и обменам (IREX), а также местный партнер - Албанская коалиция по борьбе с коррупцией (АКБК). Программа «Демократия и управление в Албании» стремилась укрепить демократические процессы и понизить уровень коррупции посредством более активного вовлечения граждан в процесс принятия решений по ключевым вопросам в области управления, содействия в развитии навыков реагирования на обращения общественности местных и национальных правительств, а также формирования более активной гражданской позиции у населения. Стратегия НДИ по достижению данных целей предусматривала поддержку ряда инициатив, основанных на местной общине, включая бюджетный мониторинг, бюджетную адвокацию, контроль над издержками, общинные платформы и кампанию предвыборных обещаний.

Мониторинг бюджета и контрольная деятельность

Инициативы организованных групп граждан

С помощью программы «Демократия и управление в Албании» организованные группы граждан во всей Албании начали вовлекаться в бюджетные процессы, осуществляя мониторинг того, в какой степени бюджеты органов местного управления отображают приоритеты граждан. Вначале группы использовали вопросники, разработанные при поддержке НДИ в виде консультирования, чтобы получить информацию о бюджетных приоритетах местной общины. Далее они наблюдали за собраниями по вопросам местного бюджета, используя рабочие тетради для бюджетного мониторинга, чтобы проследить, в какой мере правительство обратило внимание на приоритеты. На основании результатов мониторинга, группы разработали предложения, в которых они изложили бюджетные приоритеты граждан. Некоторые организованные группы граждан использовали предложения как основу для работы с местными чиновниками над проектами

бюджетов, в то время как другие использовали результаты для подготовки кампаний бюджетной адвокации. Во многих общинах, где местные органы управления отреагировали на деятельность организованных групп граждан подготовкой проекта бюджета, учитывающего приоритеты общины, группы далее контролировали использование бюджетных средств и оценивали качество предоставляемых общественных услуг.

Внутренний мониторинг выборов

Несмотря на то, что мониторинг предвыборной кампании можно связать с внутренним мониторингом выборов и другими инициативами в поддержку свободы и справедливости избирательных систем и процессов, данное пособие не анализирует такую взаимосвязь.

Внутренний мониторинг выборов основывается на праве граждан принимать участие в работе правительства – принципе, из которого происходят избирательные права. Буквально сотни организаций и коалиций приняли участие в непартийном наблюдении за выборами в их странах, и количество национальных организаций, работающих над укреплением демократических избирательных процессов, продолжает расти. Деятельность, связанная с наблюдением за выборами, варьируется от проведения параллельного подсчета голосов до мониторинга регистрации избирателей, мониторинга СМИ, анализа правовой базы для проведения демократических выборов и мониторинга электронных избирательных технологий. Наблюдение за выборами, осуществляемое непартийными национальными организациями, помогает повысить осведомленность общественности об избирательном процессе. Такое наблюдение позволяет предупредить нарушения и избирательные манипуляции, а также обличить их в случае происшествия. Оно также дает гражданам важную возможность принять участие в избирательных процессах, а также предоставляет национальному и международному сообществу важную информацию о честности выборов, а также рекомендации по улучшению процесса.

Инициатива «солнечного» бюджета

Стремясь поддержать инициативы организованных групп граждан по бюджетному мониторингу, адвокаси и контролю, НДИ и его партнеры работали совместно над подготовкой критерий «солнечного» бюджета. Данные 12 критерий были разработаны и переданы местным органам управления, чтобы помочь им подготовить прозрачные и ответственные бюджеты, а также гражданам для использования в процессе мониторинга и анализа бюджетных процессов. Чтобы заручиться поддержкой и участием местных органов управления, НДИ и Албанская ассоциация сообществ организовали обучение критериям для всех 208 мэров общин и председателей местных советов в Албании. Критерии были массово распространены среди граждан, чтобы они могли их использовать для мониторинга бюджетных процессов в своих общинах.

Деятельность, связанная с кампанией

Поскольку в 2005 году в Албании проводились выборы в законодательный орган, а в 2007 – в местные органы управления, программа «Демократия и управление в Албании» дополнила поддержку бюджетного мониторинга инициативами, связанными с кампанией. Программа поддержала инициативы создания платформы электората на выборах в законодательный орган в 2005 году и Инициативу добросовестного управления на выборах мэров 2007 года.

Инициативы создания платформы электората

В 2005 году НДИ помогал организованным группам граждан в пяти избирательных округах Албании разработать платформы электората, в которых излагались приоритеты граждан по местным вопросам. Затем группы представили платформы политическим партиям и кандидатам в члены парламента на этапе предвыборной кампании. Это позволило организованным группам граждан повысить осведомленность кандидатов о приоритетах граждан по местным вопросам и помочь кандидатам инкорпорировать приоритеты в платформы своих предвыборных кампаний. В некоторых избирательных округах граждане использовали платформы электората как основу для проведения дебатов.

После проведения выборов, организованные группы граждан сравнили обещания кампаний новоизбранных должностных лиц и их деятельность после выборов, используя платформы электората в качестве критериев оценки, на основании которых они определяли, в какой мере должностные лица уделяли внимание приоритетам граждан. В некоторых избирательных округах НДИ помог гражданам организовать встречи общественности с парламентариями, чтобы обсудить достижения их первых шести месяцев на должности, а также их приоритеты в будущем. Протоколы данных встреч были переданы общественности, чтобы члены общины, которые не смогли принять участие во встрече, могли быть проинформированы. Протоколы встреч также выступали в роли ведомости, помогающей гражданам определить прогресс члена парламента в том, как он учитывает приоритеты граждан на протяжении своего срока службы.

Инициативы в области добросовестного управления

В преддверии местных выборов 2007 года АКБК реализовал инициативу в области добросовестного управления, в рамках которой организация уговорила 712 кандидатов в мэры подписать письменное обещание и добровольное обязательство осуществлять управление на основании базовых стандартов добросовестного управления. После проведения выборов, НДИ сотрудничал с АКБК, чтобы организовать вторую фазу инициативы, в рамках которой граждане использовали отчетные карточки для мониторинга соблюдения новоизбранными мэрами своих предвыборных обещаний и обязательств в области добросовестного управления. Инициатива добросовестного управления завершилась проведением круглого стола, на котором были признаны достижения тех мэров, которые выполнили свои обязательства в области добросовестного управления.

Результаты

Деятельность, связанная с бюджетным мониторингом и контролем

- В 2007 году жители Дажк успешно провели адвокацию с целью проведения ремонта дороги, ведущей из Дажк в Пентар. После проведения трех отдельных встреч с мэром и его сотрудниками и мониторинга тендерного процесса граждане вели наблюдение за успешным завершением проекта.

Деятельность, связанная с кампанией

- В преддверии местных выборов 2007 года организованные группы граждан провели 27 общественных мероприятий, которые посетило более 1 700 избирателей и 50 кандидатов. Общинные платформы гражданских групп предоставили основные темы для обсуждений на мероприятиях, что помогло сосредоточить дебаты на более существенных вопросах, чем в прошлом.

Рекомендации

- Вероятность того, что граждане примут участие и будут убеждать других присоединиться, возрастает, когда граждане могут видеть непосредственную прямую выгоду от их работы. Прежде чем принимать участие в политическом мониторинге, убедитесь, что существует политическое пространство, в которое можно привнести хотя бы минимальные конкретные изменения.

- Адаптируйте программную деятельность к возникающим способностям, потребностям и интересам местных участников вместо того, чтобы полагаться исключительно на программные модели.

- Создание сети организованных групп граждан важно для формирования более влиятельного голоса на национальном уровне, но для этого НДИ нужно продвигать общение между группами граждан.

- Нужно вступать в партнерские отношения с местными организациями, у которых есть возможности и способности воспользоваться помощью в полной мере и которые заинтересованы в получении такой помощи и открыты для этого.

- Должны использоваться меморандумы о взаимопонимании, чтобы прояснить роли, обязанности и ожидания каждой организации, вступающей в партнерский союз.

Инструменты мониторинга кампаний

XVI. Пакет инструкций для подготовки путеводителя для избирателей из провинции – Камбоджа

XVII. Пакет исследования о путеводителе для избирателей – Филиппины

XVIII. Вопросник общинной платформы – Албания

XIX. Общинная платформа в Синеж – Албания

XX. Инструмент мониторинга деятельности члена парламента - Албания

XXI. Публичное обещание в области добросовестного управления - Албания

XXII. Форма мониторинга в области добросовестного управления – Албания

XVI. ПАКЕТ ИНСТРУКЦИЙ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ПУТЕВОДИТЕЛЯ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ ИЗ ПРОВИНЦИИ

Данный пакет инструкций был разработан НДИ, чтобы создать путеводители для избирателей из провинций Камбоджа в преддверии выборов в Национальную Ассамблею. Это пример того, как организации могут оформить проект по подготовке путеводителя для избирателей так, чтобы заручиться поддержкой и участием кандидатов и политических партий. Пакет инструкций также содержит вопросы для кандидатов и предысторию подготовки данных вопросов.

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

ПУТЕВОДИТЕЛИ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ ИЗ ПРОВИНЦИИ НА ВЫБОРАХ В НАЦИОНАЛЬНУЮ АССАМБЛЕЮ 2003 ГОДА

При финансовой поддержке Национального демократического института международных отношений

ПАКЕТ ИНСТРУКЦИЙ

Вступление

Национальный демократический институт международных отношений (НДИ) приглашает вашу партию принять участие в программе НДИ по созданию путеводителей для избирателей из провинции – важного инструмента просвещения избирателей в преддверии выборов в Национальную Ассамблею 27 июля 2003 года. НДИ – это непартийная неправительственная организация, работающая над укреплением и распространением демократии во всем мире. НДИ сотрудничает с политическими партиями и организациями гражданского общества в Королевстве Камбоджа с 1992 года и имеет опыт успешной реализации программ в области выборов с участием ряда политических партий.

НДИ планирует подготовить 12 путеводителей для избирателей из провинции по нескольким партиям – один путеводитель для каждой из 12 провинций – для широкого распространения в период предвыборной кампании 2003 года. Данные пособия для избирателей будут важным инструментом, который позволит избирателям в целевых провинциях стать более осведомленными о платформах политических партий, чтобы они смогли сделать более осознанный выбор в день голосования. НДИ изготовит и распространит путеводители для избирателей по политическим партиям в следующих 12 провинциях: Сием Реап, Баттамбанг, Бантеай Меантьей, Кампонг Чнанг, Кампонг Чам, Кратьэх, Такео,Кампот, Кампонг Спы, Прей Вэнг, Свай Риенг и Кандаль.

Если ваша партия примет решение воспользоваться данной возможностью, мы просим вашу партию предоставить ответы в письменном виде на следующие ***четыре вопроса*** для ***каждой провинции, в которой ваша партия выдвигает кандидатов***. НДИ сформулировал данные четыре вопроса для каждой провинции отдельно и на основании результатов ряда широких обсуждений с избирателями в целевых провинциях, организованных с целью определения основных вопросов и тем, вызывающих беспокойство избирателей провинции. Следовательно данные вопросы представляют собой основные вопросы, которые волнуют избирателей Королевства Камбоджа в целевой провинции.

Содержание пакета инструкций по путеводителю для избирателей

Задача данного пакета информации – предоставить вашей партии всю информацию, которая ей нужна для успешного участия в данной программе. В частности, пакет включает:

- Соглашение о правилах, руководящих принципах и инструкциях, регулирующих реализацию программ по созданию путеводителей для избирателей (подпись обязательна для участия);
- Базовая информация о том, как происходил отбор вопросов, вошедших в путеводители для избирателей;
- Список вопросов путеводителя для избирателей для каждой провинции отдельно;
- Дискета, чтобы ваша партия смогла передать НДИ ответы в электронном виде.

Если у вашей партии возникнут какие-либо вопросы о программе подготовки путеводителей для избирателей, обращайтесь к г-ну Преап Кол, Программному офицеру, по телефону 012 877 833.

Г-н Чай Сарат, Координатор, Тел: 012 939 768

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

ПУТЕВОДИТЕЛИ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ ИЗ ПРОВИНЦИИ НА ВЫБОРАХ В НАЦИОНАЛЬНУЮ АССАМБЛЕЮ 2003 ГОДА

При финансовой поддержке
Национального демократического института международных отношений

СОГЛАШЕНИЕ О ПРАВИЛАХ, РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПАХ И ИНСТРУКЦИЯХ

Одна из основных задач НДИ в связи с подготовкой путеводителей для избирателей из провинции – обеспечить справедливость и беспристрастность процесса, вместе с тем предоставляя партиям возможность презентовать свои идеи, а избирателям – узнать, каким образом партии предлагают решать основные вопросы, которые беспокоят избирателей.

Следовательно, НДИ хотел бы обозначить следующие правила и принципы, дабы обеспечить справедливость и непредубежденность данной программы.

Правила и принципы

1. Любая партия или кандидат, не соблюдающие согласованные этические нормы или стандарты профессионализма, будут дисквалифицированы и не допущены к участию в программе подготовки путеводителей для избирателей без предупреждения по собственному усмотрению НДИ.

2. Одна из целей программы – показать, что политические партии Королевства Камбоджа способны представить платформу партии без непрофессиональных или личных выпадов в сторону других партий. Следовательно партиям разрешено только обсуждать политику, политические платформы и актуальные для их избирательного округа трудности и задачи в ответ на уточненные вопросы.

3. Партии могут продемонстрировать различия между политическим курсом, которому они отдают предпочтение, и курсом иной партии, однако лишь на основании фактов и конструктивным образом.

4. Партиям не позволено обсуждать личные вопросы любого другого кандидата, равно как и использовать нецензурные/оскорбительные выражения или делать выпады в сторону личных качеств иного кандидата и/или партии.

Инструкции

1. Ваша партия должна предоставить НДИ резюме из не менее чем 250 слов, в котором будет изложена основная справочная информация о вашей партии, ее истории или биографии.

2. Ваша партия должна предоставить НДИ фотографию ее логотипа и лидера/главы для использования в путеводителе для избирателей.

3. Ваша партия должна ответить на все вопросы по каждой из 12 провинций, в которой она зарегистрирована для участия в выборах. Однако если вы решите оставить какой-то вопрос без ответа, НДИ все равно напечатает другие ваши ответы.

4. Текст ответов не может превышать ограничение по объему в 200 слов для одного вопроса. Если ваша партия превысит ограничение в 200 слов для любого вопроса, НДИ сохраняет за собой право обрезать текст ответа

вашей партии в рамках установленного ограничения.

5. Ваша партия должна позаботиться о том, чтобы ответы были четкими, краткими и проверенными на наличие грамматических, орфографических и пунктуационных ошибок. НДИ воспроизведет ваши ответы именно в той форме, в которой они будут направлены в НДИ, и не будет исправлять грамматические, орфографические и пунктуационные ошибки.

6. Партии должны вернуть ответы в электронном формате на дискете, предоставленной НДИ.

Ваша партия должна вернуть все эти необходимые материалы в офис НДИ как можно скорее, но не позднее 17:00 09 июня, понедельника. Если ваша партия не возвратит ответы к этому времени, она утратит право принимать участие в данной программе. У вашей партии не будет другой возможности пересмотреть и отредактировать ответы партии, следовательно убедитесь, что все ответы предоставлены в полном объеме и готовы для печати в момент подачи в соответствии с правилами и инструкциями, изложенными в данном документе.

Если ваша партия соглашается с данными правилами и руководящими принципами, НДИ просит вашего представителя скрепить данное соглашение подписью, чтобы продемонстрировать серьезность намерений вашей партии принимать участие в данной программе. Подписание данного соглашения - обязательное условие участия в данной программе.

Эта подпись подтверждает серьезность намерений и готовность моей партии принять участие в данной программе на условиях, изложенных выше. Я понимаю, что если моя партия нарушит какие-либо условия или не соблюдет взятые на себя обязательства, то моя партия будет исключена из участия в данной программе.

_____ _____

Имя представителя, название партии Дата

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

ПУТЕВОДИТЕЛИ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ ИЗ ПРОВИНЦИИ НА ВЫБОРАХ В НАЦИОНАЛЬНУЮ АССАМБЛЕЮ 2003 ГОДА

При финансовой поддержке
Национального демократического института международных отношений

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТБОРЕ ВОПРОСОВ

Чтобы составить список вопросов для программы по созданию путеводителей для избирателей, НДИ работал совместно с местными неправительственными организациями в каждой провинции над организацией широкого ряда дискуссионных групп для определения самых актуальных вопросов для каждой провинции. Данные дискуссионные форумы получили название «Инициатива демократии посредством устойчивых общественных обсуждений» (DISCUSS). Данные форумы дали гражданам возможность обсудить приоритетные вопросы в области развития, оказывающие влияние на самих граждан и на их общины. Группы DISCUSS проводились в апреле и мае, чтобы было достаточно времени для подготовки данной программы. НДИ сделал все, что было в его силах, для того, чтобы реализация программы DISCUSS была справедливой, нейтральной и беспристрастной.

Для каждой дискуссионной группы НДИ сотрудничал с местными партнерами – неправительственными организациями, чтобы обеспечить сбалансированное участие. Обсуждения проводились во всех районах в каждой из 12 целевых провинций (Бантеай Меантьей, Баттамбанг, Кампонг Чам, Кампонг Спы, Кампот, Кампонг Чнанг, Кандаль, Кратьэх, Прей Вэнг, Сием Реап, Свай Риенг и Такео). Более 143 дискуссионных групп было организовано в 12 провинциях.

НДИ и его местные партнеры – неправительственные организации отобрали участников во время сессий инициативы DISCUSS на основании строгих критериев. Участники были отобраны со всех общин в каждом районе 12 провинций. Группа DISCUSS состояла из 20 участников со справедливым соотношением географических районов, а также мужчин и женщин.

Ниже приведены критерии отбора участников дискуссионных групп:

- Все участники должны быть старше 18 лет (возрастной ценз для голосования).
- Неправительственные организации должны изучить участников и убедиться, что они не представляют интересы какой-либо партии и не привнесут партийные вопросы или деятельность в заседания. Заседание DISCUSS – это форум, который дает гражданам возможность обсудить важные местные проблемы и вопросы, и который не должен содержать какое-либо партийное влияние.
- Участники должны быть активными членами общины с крепкими связями и пониманием актуальных для общины вопросов.
- В случае групп профессионального сектора (здравоохранение, образование и т. д.), среди участников должны быть государственные служащие, представители неправительственных организаций и частного сектора.
- Все профессиональные участники должны занимать должности на уровне общины и ниже, чтобы обеспечить участие местного уровня.
- 100% общин районного уровня должны быть представлены.

- Участники должны владеть базовыми уровнями грамотности – чтения и письма.

Секторы населения (фокусные группы)

1. **Фермеры (на земле и на воде / рыбаки)**

- Равномерное соотношение фермерских секторов.
- Равномерное соотношение фермеров, возделывающих орошаемую и неорошаемую почву.
- Равномерное соотношение фермеров, владеющих землей (3-5 гектаров и меньше), и фермеров, владеющих землей площадью менее 1 гектара.

2. **Женщины**

- Равномерное соотношение государственных служащих, представителей гражданского общества и частного сектора.
- Равномерное соотношение молодых женщин и женщин преклонного возраста.

3. **Совет общины**

- Многопартийность, если возможно (могут привлекаться члены совета общины, чтобы обеспечить представительство различных партий).

4. **Государственные служащие**

- Равномерное соотношение администраторов и практикующих специалистов (лица, ответственные за сельское хозяйство в общине / развитие сельской местности, работники службы сельского хозяйства / развития сельской местности и т. д.)
- Равномерное соотношение секторов.

5. **Молодежь**

- 60% молодых людей, посещающих учебные заведения и 30% молодых людей, не посещающих никакие учебные заведения.
- Участники должны быть в возрасте 18-22 года.

6. **Гражданское общество**

- Зарегистрированные и незарегистрированные неправительственные организации, общинные организации или ассоциации.
- Равномерное соотношение.

7. **Сотрудники системы образования**

- Равномерное соотношение администраторов и практикующих специалистов (директоров школ, учителей и т. д.).
- Равномерное соотношение частных и государственных практикующих специалистов.

8. **Частный сектор**

- Равномерное соотношение секторов (бизнес, сфера услуг, сельское хозяйство, здравоохранение и т. д.).

9. **Сфера медицинских услуг**

- Равномерное соотношение администраторов, практикующих специалистов и частного сектора (глава медицинского центра, доктора/медсестры, акушерки, традиционные повивальные бабки, частные клиники, аптеки и т. д.)

10. **Старшее поколение**

- Лица в возрасте старше 55 лет.
- Участники должны представлять различные секторы.

11. **Рабочий класс**

- Участники должны быть старше 18 лет – достигшие возраста для голосования.
- Участники должны быть активными рабочими.
- Равномерное соотношение рабочих фермерских хозяйств и заводов (если возможно).

Все сессии *DISCUSS* проводились на районном уровне на нейтральной территории в помещениях/зданиях, не принадлежащих к какой-либо партии.

Благодаря полученным по результатам дискуссионных групп данным НДИ получил ценную информацию об основных вопросах и проблемах, оказывающих влияние на жизнь людей в данных провинциях. НДИ использовал данную общую информацию для подготовки вопросов, включенных в путеводитель для избирателей. В целях обеспечения беспристрастности и справедливости по отношению ко всем политическим партиям, только НДИ принимал участие в окончательном формировании списка вопросов путеводителей для избирателей.

ПУТЕВОДИТЕЛИ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ ИЗ ПРОВИНЦИИ НА ВЫБОРАХ В НАЦИОНАЛЬНУЮ АССАМБЛЕЮ 2003 ГОДА

При финансовой поддержке
Национального демократического института международных отношений

ВОПРОСЫ ПУТЕВОДИТЕЛЯ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ (ДЛЯ КАЖДОЙ ПРОВИНЦИИ ОТДЕЛЬНО)

БАНТЕАЙ МЕАНТЬЕЙ

Вопрос № 1: сельское хозяйство

Как ваша партия предлагает улучшить ирригационную систему, чтобы обеспечить водоснабжение в достаточных объемах для сельскохозяйственных целей?

Вопрос № 2: образование

Что ваша партия предлагает сделать для увеличения количества школ в провинции Бантеай Меантьей?

Вопрос № 3: социальное обеспечение

Что ваша партия предлагает сделать для улучшения бедственного положения малоимущих и обездоленных слоев населения в провинции Бантеай Меантьей?

Вопрос № 4: экономика

Какое решение предлагает ваша партия для стабилизации цен на товары на местных рынках?

БАТТАМБАНГ

Вопрос № 1: экономика

Что ваша партия предлагает сделать для улучшения бедственного положения малоимущих и обездоленных слоев населения в провинции Баттамбанг?

Вопрос № 2: образование

Что ваша партия предлагает сделать в связи с нехваткой начальных школ в провинции Баттамбанг?

Вопрос № 3: социальное обеспечение

Что ваша партия предлагает сделать, чтобы ликвидировать опасность, которую представляют фугасы и мины для населения в провинции Баттамбанг?

Вопрос № 4: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать для улучшения ирригационной системы, чтобы обеспечить

водоснабжение в достаточных объемах для сельскохозяйственных целей?

КАМПОНГ ЧАМ

Вопрос № 1: экономика

Поддерживает ли Ваша партия меры по повышению цен на местную продукцию на рынках в целях увеличения прибыли местных производителей? Если да, какие именно меры ваша партия примет? Если нет, почему?

Вопрос № 2: социальное обеспечение

Что ваша партия предлагает сделать для борьбы с широко распространенным бытовым насилием в провинции Кампонг Чам?

Вопрос № 3: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать для увеличения количества источников воды, доступных для фермеров провинции Кампонг Чам?

Вопрос № 4: образование

Что ваша партия предлагает сделать для увеличения количества учителей начальных школ в провинции Кампонг Чам?

КАМПОНГ ЧНАНГ

Вопрос № 1: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать для улучшения ирригационной системы и дамб в провинции Кампонг Чнанг?

Вопрос № 2: образование

Что ваша партия предлагает сделать для строительства новых школ в провинции Кампонг Чнанг в целях улучшения доступа к образованию?

Вопрос № 3: здравоохранение

Чтобы улучшить доступ к базовым медицинским услугам в провинции Кампонг Чнанг, что бы сделала ваша партия для обеспечения строительства новых госпиталей и поликлиник?

Вопрос № 4: экономика

Чтобы продвигать продукцию местного производства, полагает ли ваша партия важным ввести ограничения на ввоз продукции иностранного производства? Почему да или почему нет?

КАМПОНГ СПЫ

Вопрос № 1: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать для увеличения объемов водоснабжения для производства риса и другой сельскохозяйственной продукции в провинции Кампонг Спы?

Вопрос № 2: образование

Что ваша партия предлагает сделать, чтобы увеличить количество подготовленных учителей начальной школы в провинции Кампонг Спы?

Вопрос № 3: здравоохранение

Что ваша партия предлагает сделать для увеличения объемов поставок лекарств в местные госпитали и поликлиники в провинции Кампонг Спы?

Вопрос № 4: закон

Что ваша партия предлагает сделать для борьбы с коррупцией и несправедливостью местных органов власти в провинции Кампонг Спы?

КАМПОТ

Вопрос № 1: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать для улучшения ирригационных систем и дамб в провинции Кампот в интересах развития сельского хозяйства?

Вопрос № 2: образование

Что ваша партия предлагает сделать для увеличения количества начальных школ в провинции Кампот с целью улучшения доступа к образованию?

Вопрос № 3: здравоохранение

Что бы сделала ваша партия для строительства большего числа госпиталей и поликлиник в провинции Кампот?

Вопрос № 4: транспортная система

Что ваша партия предлагает сделать для строительства и обслуживания сельских дорог в провинции Кампот?

КАНДАЛЬ

Вопрос № 1: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать для улучшения ирригационных систем и дамб в провинции Кандаль?

Вопрос № 2: социальное обеспечение

Что ваша партия предлагает сделать для снижения высокого уровня бытового насилия и жесткого обращения в Королевстве Камбоджа?

Вопрос № 3: экономика

Ваша партия поддерживает снижение процентной ставки для привлечения заемщиков в интересах экономического развития в Королевстве Камбоджа? Почему да или почему нет?

Вопрос № 4: образование

Что ваша партия предлагает сделать, чтобы поощрить учащихся не бросать школу и другие учебные заведения?

КРАТЬЭХ

Вопрос № 1: экономика

Что ваша партия предлагает сделать, чтобы произведенные в Королевстве Камбоджа товары были более привлекательны для экспорта на иностранные рынки?

Вопрос № 2: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать, чтобы помочь фермерам провинции Кратьэх с тем, чтобы они могли себе позволить покупать больше семян риса для большей урожайности?

Вопрос № 3: здравоохранение

Что ваша партия предлагает сделать для разрешения вопроса нехватки безопасной питьевой воды в провинции Кратьэх?

Вопрос № 4: образование

Что ваша партия предлагает сделать для увеличения количества начальных школ в провинции Кратьэх?

ПРЕЙ ВЭНГ

Вопрос № 1: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать для улучшения ирригационных систем и дамб в провинции Прей Вэнг?

Вопрос № 2: образование

Что ваша партия предлагает сделать для увеличения количества начальных школ в провинции Прей Вэнг?

Вопрос № 3: здравоохранение

Что ваша партия предлагает сделать для улучшения стандартов работы врачей и медицинского персонала в провинции Прей Вэнг?

Вопрос № 4: транспортная система

Что ваша партия предлагает сделать для строительства и обслуживания сельских дорог в провинции Прей Вэнг?

СИЕМ РЕАП

Вопрос № 1: образование

Что ваша партия предлагает сделать для строительства большего количества школ в провинции Сием Реап?

Вопрос № 2: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать в связи с нехваткой семян для выращивания риса и овощей, ограничивающей сельскохозяйственное производство?

Вопрос № 3: транспортная система

Что ваша партия предлагает сделать в связи с отсутствием пригодных дорог в провинции Сием Реап?

Вопрос № 4: экономика

Что ваша партия предлагает сделать для улучшения капитальных инвестиций в интересах экономического развития в провинции Сием Реап?

СВАЙ РИЕНГ

Вопрос № 1: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать для совершенствования навыков фермеров?

Вопрос № 2: образование

Что ваша партия предлагает сделать для увеличения количества школ в провинции Свай Риенг?

Вопрос № 3: экономика

Что ваша партия предлагает сделать для потребностей бедных слоев населения, особенно тех, кому не хватает продовольствия, в провинции Свай Риенг?

Вопрос № 4: закон

Что ваша партия предлагает сделать для борьбы с бытовым насилием в провинции Свай Риенг?

ТАКЕО

Вопрос № 1: транспортная система

Что ваша партия предлагает сделать, чтобы улучшить качество дорог в Такео?

Вопрос № 2: сельское хозяйство

Что ваша партия предлагает сделать, чтобы улучшить водоснабжение для сельскохозяйственных целей?

Вопрос № 3: экономика

Что ваша партия предлагает сделать для улучшения стандартов жизни бедных и обездоленных слоев населения в провинции Такео?

Вопрос № 4: образование

Что ваша партия предлагает сделать для увеличения количества школ в целях улучшенного доступа к образованию?

XVII. ПАКЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ О ПУТЕВОДИТЕЛЕ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Данный ресурс был разработан НДИ и партнером НДИ в Филиппинах «Интерньюз» накануне выборов в Сенат в 2007 году. Это еще один пример – уже в другом контексте – подготовки путеводителя для избирателей и вовлечения кандидатов в процесс, а также примеры вопросов, используемых в исследовании, и пояснения о том, как готовились данные вопросы.

ПАКЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ О ПУТЕВОДИТЕЛЕ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

26 марта 2007 года

[ФИО кандидата]
Кандидат в Сенат, [партия или коалиция]
[почтовый адрес штаба партии или коалиции]
[Контактное лицо, если обращение не к кандидату]
Уважаемый/уважаемая____:

Добрый день!

«Ньюзбрейк Онлайн» - издание «Паблик Траст Медиа Груп Инк» - публикует путеводители для избирателей, в которых будут освещены позиции кандидатов в Сенат по избранным вопросам и секторам. Исследование-опрос всех 37 кандидатов в Сенат проводится при поддержке Национального демократического института международных отношений (НДИ) – непартийной неправительственной организации, работающей над укреплением и продвижением демократии во всем мире (с более детальной информацией об институте вы можете ознакомиться по следующей ссылке: www.ndi.org).

Мы приглашаем Вас принять участие в **Исследовании № 1.** Вас попросят ответить в письменной форме на **три вопроса** – о выделении средств так называемого «казенного пирога», то есть на предоставление услуг электорату в вашем избирательном округе, о законодательной повестке дня, а также о политической и избирательной реформе. Ваши ответы на данные вопросы будут опубликованы за несколько недель перед промежуточными выборами на сайте, специально предусмотренном для данного проекта (www.philvoters.net), на котором будет размешена ссылка на домашнюю страничку издания «Ньюзбрейк Онлайн» (www.newsbreak.com.ph).

Мы просим Вас ответить нам до **10 апреля (вторник).** Вы можете предоставить ваши ответы следующим образом:

Электронной почтой - elections2007@newsbreak.com.ph. (Документы должны быть в формате Word. Пожалуйста, в графе «Тема письма» укажите «Исследование НДИ № 1 – фамилия кандидата».);

Факсом – 687-5528 (Вниманию Мириам Грейс Гоу / Исследование НДИ № 1);

Почтой – получатель: Мириам Грейс Гоу, оф. 1402-А Вест Тауер, Центр фондовой биржи Филиппин, Иксчейндж Роуд, Ортигас Сентер, Пасиг Сити (документ должен быть в формате Word).

Мы немедленно подтвердим получение Ваших ответов на вопросы исследования. В данный пакет исследования входят следующие документы:

- ✓ предыстория отбора вопросов исследования;
- ✓ Правила и руководящие принципы исследования (подписанную копию нужно вернуть в офис «Ньюзбрейк Онлайн» вместе с ответами на вопросы исследования);
- ✓ вопросы исследования.

Если у Вас возникли какие-либо вопросы, Вы можете связаться с нами по телефону 687-5523 или 687-5525.

С уважением,
МИРИАМ ГРЕЙС А. ГОУ
Менеджер проекта

Копия письма:
ГЛЕНДА М. ГЛОРИА
Исполнительный директор «Паблик Траст Медиа Груп Инк»

ПРЕДЫСТОРИЯ ОТБОРА ВОПРОСОВ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Определяя вопросы для Исследования № 1 о проекте путеводителя для избирателей, «Ньюзбрейк Онлайн» и НДИ просмотрели список вопросов национального уровня, которые предусматривают официальные действия законодательного органа или могут быть разрешены посредством законодательства. В частности:

A. Выделение средств «казенного пирога»

Ввиду материалов, опубликованных «стражами» - организациями по борьбе с коррупцией, аудиторскими агентствами и средствами массовой информации - общественное мнение таково, что законодатели часто используют не по назначению так называемый «казенный пирог» или средства, предназначенные для предоставления услуг электорату в избирательном округе. Такого незаконного или нецелевого использования средств можно избежать при наличии у пользователей услуг четкого и конкретного списка проектов, с помощью которого они могут проверять результаты работы каждого члена парламента.

B. Законодательная повестка дня по вопросам гарантий работы и возможностей трудоустройства

Уже почти восемь лет квартальные опросы исследовательской конторы «Палс Ейжа Инк» указывают на четыре личных вопроса, которые последовательно считаются самыми «актуальными» среди филиппинцев, достигших возраста для голосования. Один из таких вопросов – как найти и сохранить прибыльную работу. Мы решили спросить законодателей, как они – посредством своих законодательных функций – планируют помочь электорату и обеспечить его рабочими местами. Большинство других забот филиппинцев взаимосвязаны с прибыльным трудоустройством – филиппинцы хотят иметь достаточно продовольствия на каждый день и обеспечить себя или своих детей качественным образованием.

C. Политическая и избирательная реформа

Каждый раз, когда поднимается вопрос о пересмотре Конституции, законодатели подвергаются жесткой критике ввиду того, что они, якобы, продвигают выгодные исключительно им изменения. Внимание общественности остается в стороне от возможных преимуществ, содержащихся в различных предложениях. В одном из таких предложений - переход от президентской формы правления к парламентской форме правления. Данный вопрос недавно провел четкую черту между сенаторами, выступающими против такого изменения, и представителями народа, выступающими за данное изменение. Какова позиция будущих сенаторов по данному вопросу?

XVIII. ВОПРОСНИК ОБЩИННОЙ ПЛАТФОРМЫ – НДИ/АЛБАНИЯ

Дата_____Код_____Община/Муниципалитет_____Город/Деревня _____

Какие из приведенных ниже вопросов являются самыми важными вопросами, которые должны решить местные органы власти в вашем городе / вашей деревне в следующих сферах?

ВЫБЕРИТЕ ТРИ ОТВЕТА (3) ИЗ КАЖДОГО КВАДРАТА, поставьте:

1 – напротив самого важного ответа;

2– напротив второго по важности ответа *или*

3– напротив третьего по важности ответа

По вашему мнению, как может местный орган власти быть более прозрачным перед гражданами?	**Как вы планируете осуществлять мониторинг решения данных вопросов?**	**, Готовы ли вы принять участие в данных сферах и предложить ваше:**
_____ Объявления о проведении заседаний местного совета _____ Публикация решений совета _____ Организация частых встреч с гражданами _____ Информационное бюро для граждан _____ Другое	_____ Частые встречи с местными чиновниками в целях отчетности _____ Участие в заседаниях местного совета _____ Создание гражданских советов вблизи муниципалитета/общины _____ Прямое наблюдение _____ Другое	_____ Время _____ Профессиональные навыки _____ Заинтересованность и сознательное, ответственное отношение _____ Другое

Инфраструктура	**Экономическое развитие**	**Социальное развитие**
____Вода ____Система водоснабжения ____Сбор и утилизация мусора ____Освещение общественных мест ____Озеленение общественных мест ____Дороги ____Школы ____Городской транспорт ____Медицинский центр ____Сертифицированные общественные службы ____Другое_____	____Вопросы собственности ____Трудоустройство ____Кредитование ____Сельское хозяйство ____Фермерство ____Политики, стимулирующие развитие бизнеса ____Туризм ____Другое_____	____Образование ____Профессиональные курсы ____Здравоохранение ____Культурная традиция ____Социальная или экономическая помощь ____Другое_____

1. Выступали бы Вы в поддержку наиболее важного приоритета? Да/Нет

2. Хотели бы Вы принимать участие в местных выборах в качестве местного наблюдателя? Да/Нет

3. Планируете ли Вы голосовать на местных выборах? Да/Нет

XIX. ОБЩИННАЯ ПЛАТФОРМА В СИНЕЖ

Ниже представлен пример общинной платформы, разработанной гражданами города Синеж, Албания, на основании информации, полученной по результатам исследования-опроса об общинной платформе и других обсуждений с членами общины. В платформе изложены приоритетные для общины сферы. Платформа была представлена кандидатам в преддверии местных выборов в 2007 году.

НДИ – ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

В ноябре 2006 – январе 2007 года, пятьдесят семь (57) общин (в том числе тридцать четыре (34) новые территории и старые территории, где Гражданский форум был активен) на севере, юге и в центре Албании, с помощью двух неформальных методологий, а именно:

1. Исследования-опроса об общинной платформе (2480);

2. Обсуждений с членами общины, с использованием метода «от двери к двери», «от квартала к кварталу»;

подготовили восемьдесят восемь (88) приоритетных вопросов, в основном связанных с улучшением инфраструктуры, более эффективным и прозрачным управлением.

КОПИЯ ОБЩИННОЙ ПЛАТФОРМЫ В СИНЕЖ

Мы – группа граждан общины города Синеж, который входит в избирательный округ (зону) № 49.

Наша группа состоит из фермеров, школьных учителей, медсестер и медбратьев, механиков, ветеринаров, мужей и жен, ведущих домашнее хозяйство, а также других членов общины. Наше обязательство быть членом данной группы основано на принципе свободного и добровольного участия граждан с целью улучшения жизни в общине. Мы имеем 3-4 летний опыт работы. Наш опыт включает следующее: организация встреч с избранными представителями, чтобы услышать отчет об исполнении их обещаний, участие в заседаниях местного совета по бюджетным вопросам, реализация общих проектов граждан и общины, в которых граждане работают на добровольных началах, а также участие в диалогах между гражданами и политиками. Как ответственные граждане и избиратели мы решили накануне **местных выборов 2007 года** разработать и представить заинтересованным лицам нашу **общинную платформу**.

НАША ЦЕЛЬ:

- Укрепить коммуникационные мосты между гражданами и избранными представителями;
- Стать частью открытого и демократического процесса принятия решений для развития общины;
- Непосредственно раскрыть наши приоритеты наравне с альтернативами, предложенными кандидатами в мэры;
- Представлять всю общину на всех обсуждениях с кандидатами в мэры;
- Использовать платформу как сильный инструмент для голосования за самого надежного и достойного доверия кандидата.

Данная общинная платформа была разработана после того, как граждане выразили свое мнение с помощью вопросника, розданного и заполненного репрезентативным количеством граждан, на основании справедливого соотношения мужчин и женщин, а также различных возрастных групп. После тщательного анализа данных, полученных посредством вопросника, было установлено следующее:

Накануне местных выборов 2007 года граждане общины Синеж считают приоритетным реконструкцию канализационной системы в общине Синеж.

Среди других приоритетных вопросов, установленных гражданами общины Синеж накануне местных выборов 2007 года, следующие:

a) ***Инфраструктура***: канализация, питьевая вода, дороги;

b) **Экономическое развитие:** возможности кредитования, создание новых рабочих мест, развитие сельского хозяйства;

c) **Социальное развитие**: профессиональные курсы подготовки, социальная помощь / экономическая

помощь, образование;

d) **Прозрачность:** публикация решений совета, организация частых встреч с гражданами, информационное бюро для граждан;

e) **Отношения между избранными представителями и гражданами:** формирование гражданских правлений недалеко от здания местных органов власти и их участие в заседаниях совета общины, частые встречи с избранными представителям для того, чтобы последние могли отчитаться в проделанной работе.

Мы, граждане общины Синеж, верим, что мы вносим свой вклад в разработку ваших конкретных программ на основании наших приоритетов и волнующих нас вопросов. Как граждане и избиратели мы будем отстаивать наши интересы и сотрудничать с представителями местных органов власти, чтобы найти пути решения приоритетных для нас вопросов.

XX. ИНСТРУМЕНТ МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТА

Данный мониторинговый инструмент был разработан НДИ и его партнером в Албании для мониторинга гражданами деятельности новоизбранных членов парламента после проведения выборов. Граждане определяют обещания избирательных кампаний их парламентария и затем комментируют прогресс парламентария в осуществлении таких обещаний. Затем форма передается парламентарию для улучшения его общения с его или ее избирателями.

ИНСТРУМЕНТ МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТА

Это:

Простой мониторинговый инструмент, понятный и практичный, который может использоваться гражданами, желающими взять на себя ответственность и построить эффективные отношения, основанные на сотрудничестве с членами парламента.

Цель использования:

- Мониторинг деятельности депутатов на основании приоритетов избирательной кампании;
- Продвижение и депутатская поддержка для реализации договоренностей;
- Укрепление отношений и общения между избирателями и депутатами (беспрерывное).

Данный мониторинговый инструмент состоит из двух страниц:

Первая страница содержит комментарии и общую информацию о депутате: почтовый адрес, должность в парламентском комитете, приоритеты, кампании депутата, направленные на представительство и защиту интересов избирателей. Первая страница – это документ, который никогда не меняется и используется гражданами каждый раз во время реализации депутатом своего мандата.

Вторая страница используется с учетом информации первой страницы. Вы как граждане, получив полную информацию о депутате, его или ее участии и приоритетах во время избирательной кампании, можете осуществлять мониторинг и давать оценку произошедшим изменениям, а также периодически отображать данные изменения на второй странице.

Вторая страница содержит некоторые показатели, с помощью которых измеряют перемены/изменения: прогресс депутата в решении приоритетных вопросов, очерченных на этапе его или ее избирательной кампании; поддержка избирателей посредством процесса голосования в парламенте; периодичность участия в парламентских сессиях; формирование отношений с избирателями; ответственность перед избирателями и нравственный облик депутата.

СТРАНИЦА -1-

ИНСТРУМЕНТ МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТА

ФИО депутата_____
Название политической партии_____

1. Это первый мандат вашего депутата?

a) Да b) Нет c) Я не знаю

- Если да, какую политическую партию он представлял?

2. В работе какого парламентского комитета принимает участие ваш депутат?
Почтовый адрес и контактная информация в городе Тирана:

Почтовый адрес и контактная информация избирательного офиса:

Почтовый адрес и контактная информация офиса партии:

3. 5 приоритетов кампании:

1._____

2._____

3._____

4._____

5._____

4. Избирательная кампания проводится с помощью:

- Брошюр
- Встреч с избирателями
- Общественных слушаний
- Прямых дебатов
- Телевизионных дебатов
- Газет
- «От двери к двери»

ИНСТРУМЕНТ МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТА

Уважаемый депутат,

Это инструмент мониторинга, отражающий мысли граждан на основании Вашей деятельности в стенах парламента и Вашего участия в качестве лица, представляющего интересы избирателей. Данный мониторинговый инструмент не предназначен для дискуссий и возражений. Он помогает определить пробелы в отношениях между депутатом и избирателями и улучшить коммуникацию между ними.

1. Прогресс в отношении 5 приоритетов:

a) Законопроекты b) Парламентские законы c) Обсуждения в комиссиях d) Посредничество в отношениях с местными и центральными отделами органов власти e) Никакого прогресса f) Я не знаю

(Выберите более 1 варианта)

2. Присутствие на парламентских сессиях:

a) Присутствовал b) Не присутствовал c) Я не знаю

(Выберите 1 вариант)

3. Встречи с избирателями:

a) Частные встречи b) Предварительные объявления c) Общественные встречи

(Выберите более 1 варианта)

4. Избирательный офис депутата открыт для избирателей в такие дни и часы:

Дни: _____

Часы: _____

5. Отношения с избирателями поддерживаются с помощью:

a) Брошюр b) Встреч на местном уровне c) Встреч в Тирана

d) Вопросников e) «От двери к двери» f) СМИ

(Выберите более 1 варианта)

6. Вы полагаете, ваш депутат работает ради:

a) Интересов избирателей b) Особых интересов c) Интересов его или ее группы

d) Интересов страны

(Выберите более 1 варианта)

Комментарии _____

_____

_____

XXI. ПУБЛИЧНОЕ ОБЕЩАНИЕ В ОБЛАСТИ ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Данное публичное обещание было разработано партнером НДИ в Албании накануне выборов мэров 2007 года. Подписав публичное обещание, кандидаты обязались в случае своего избрания осуществлять управление прозрачно и работать над обеспечением подотчетности правительства перед гражданами.

ПУБЛИЧНОЕ ОБЕЩАНИЕ КАНДИДАТА

Я, ниже подписавшийся г-н/г-жа XXX XXXX, кандидат в мэры от партии XXX в муниципалитете/общине XXXX, настоящим обязуюсь следовать следующим общим принципам добросовестного управления:

Принципы добросовестного управления

ДОБРОСОВЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОЗНАЧАЕТ:

(i) Сосредоточение на целях органа власти и на результатах для общины, включая граждан и потребителей услуг, а также создание и реализацию концепции развития местной территории;

(ii) Совместную работа членов и сотрудников для достижения общей цели, с четким определением функций и обязанностей;

(iii) Продвижение ценностей органа власти и демонстрацию ценностей добросовестного управления на собственном примере;

(iv) Принятие основанных на информации, прозрачных решений, которые эффективно подвергаются тщательной проверке; управление рисками;

(v) Развитие потенциала и способностей членов в целях эффективного исполнения ими своих служебных обязанностей, а также обеспечение наличия таких способностей к эффективному исполнению служебных обязанностей у сотрудников, в том числе сотрудников, ответственных за исполнение законодательства;

(vi) Привлечение местного населения и других заинтересованных сторон для обеспечения стойкой отчетности перед местной общественностью.

XXII. ФОРМА МОНИТОРИНГА В ОБЛАСТИ ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Данная форма была разработана НДИ и его партнером в Албании как инструмент мониторинга гражданами исполнения новоизбранными мэрами, подписавшими документ о добровольном обязательстве в области добросовестного управления, своих предвыборных обещаний и добровольных обязательств после проведения выборов.

«Возможно, добросовестное управление – это единственный наиважнейший фактор в ликвидации бедности и продвижении развития демократии» - седьмой Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан

ФОРМА МОНИТОРИНГА В ОБЛАСТИ ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ПУБЛИЧНОЕ ОБЕЩАНИЕ: развивать местную демократию и поощрять граждан активно принимать участие в развитии их общин.

1. Обеспечивает ли мэр доступ к информации обо всех общественных встречах в соответствии с требованиями закона?

Никогда	Как правило, нет		Как правило, да	Всегда
1	2	3	4	5

2. Поддерживает ли Совет участие граждан в заседаниях муниципального совета, особенно по бюджетным вопросам?

Никогда	Как правило, нет		Как правило, да	Всегда
1	2	3	4	5

3. Проводят ли мэр и Совет общественные встречи и реагируют на комментарии общественности?

Никогда	Как правило, нет		Как правило, да	Всегда
1	2	3	4	5

ПУБЛИЧНОЕ ОБЕЩАНИЕ: быть лидером для общины и вместе с общиной, а также вступать в эффективные партнерские отношения

4. Отвечает ли мэр на обращения общинных групп и способствует ли формированию партнерств?

Никогда	Как правило, нет		Как правило, да	Всегда
1	2	3	4	5

ПУБЛИЧНОЕ ОБЕЩАНИЕ: взять на себя функции лидера, защищающего интересы местного населения и максимально эффективно использующего ресурсы

5. Работает ли мэр над защитой озеленения и урбанизации?

Никогда	Как правило, нет		Как правило, да	Всегда
1	2	3	4	5

6. Предоставляет ли мэр защиту от нелегального строительства?

Никогда	Как правило, нет		Как правило, да	Всегда
1	2	3	4	5

ПУБЛИЧНОЕ ОБЕЩАНИЕ: принимать прозрачные решения и обеспечивать оказание высококачественных услуг на местном уровне

7. Информируют ли мэр и Совет общественность о решениях местных органов власти и дают ли о них разъяснения?

Никогда	Как правило, нет		Как правило, да	Всегда
1	2	3	4	5

8. Отчитывается ли мэр перед советом об экономически-финансовом состоянии общины, по крайней мере, каждые полгода или чаще и каждый раз, когда этого требует совет?

Никогда	Как правило, нет		Как правило, да	Всегда
1	2	3	4	5

9. Предоставляют ли мэр и Совет высококачественные услуги на местном уровне?

Никогда	Как правило, нет		Как правило, да	Всегда
1	2	3	4	5

ПУБЛИЧНОЕ ОБЕЩАНИЕ: развивать потенциал и способности членов к эффективному исполнению их ежедневных обязанностей, обеспечивать высокий уровень честности и цельности местного органа власти.

10. Служит ли мэр примером борьбы с коррупцией на местном уровне?

Никогда	Как правило, нет		Как правило, да	Всегда
1	2	3	4	5

Примеры

_____

_____

Кроме НДИ, множество организаций по всему миру работают над поддержкой и реализацией программ мониторинга политического процесса. В данном разделе представлены показательные примеры того, как и почему другие организации разрабатывают и реализуют такие инициативы.

Бюджетный мониторинг / совместное формирование бюджета / бюджетная адвокация / отслеживание госрасходов

С тех пор, как совместное формирование бюджета возникло в 1989 году[28] в Порто Алегре, Бразилия, участие граждан и ОГО в бюджетных практиках возросло. Сотни организаций принимают участие в бюджетных процессах с привлечением гражданского общества в более чем 100 странах. В 1997 году, было создано Международное бюджетное партнерство (МБП) для совместной работы с организациями гражданского общества во всем мире с целью развития их потенциала и способностей понимать и анализировать правительственные бюджеты, принимать участие в бюджетных вопросах, а также заниматься адвокаси, основанной на сведениях. Для этого МБП организовывает тренинги и предоставляет техническую и финансовую помощь, выступает в роли центра информации о работе гражданского общества над бюджетами, измеряет уровень прозрачности, подотчетности и участия общественности в бюджетных процессах, а также формирует международные и региональные бюджетные сети[29].

В Уганде в 1996 году группа ОГО, научных сотрудников и религиозных организаций создали коалицию – Долговая сеть Уганды (ДСУ). Цель коалиции – «способствовать поддержке политики, ориентированной на интересы бедных слоев населения и их полноценному участию в деятельности, направленной на оказание влияния на политику в области бедности; осуществлять мониторинг использования государственных ресурсов; а также обеспечивать разумное, открытое, прозрачное и ответственное управление заимствованными и национальными ресурсами в интересах народа Уганды»[30]. Коалиция начала Инициативу бюджетной адвокации в 1999 году. Инициатива была направлена на обеспечение совместной разработки и освоения бюджетов Министерством финансов, планирования и экономического развития с учетом интересов бедных слоев населения с целью выделения средств на стратегии, ориентированные на проблему бедности, и освоения таких средств[31]. Для достижения этих целей, ДСУ анализирует и изучает предложения по расходованию бюджетных средств национального и местного правительств; формирует партнерства с ОГО, мелкими землевладельцами и авторами политик, вовлеченными в бюджетный процесс; анализирует и производит оценку предложений национального и местного правительств в области налогообложения; развивает способности ОГО принимать участие в совместном формировании бюджета; реализует пилотные программы совместного формирования бюджета органов местного управления; а также помогает правительственным комитетам приобрести знания и навыки, необходимые для реализации программ совместного формирования бюджета[32].

[28] «Совместное формирование бюджета: Порто Алегре» http://www.participedia.net/wiki/Participatory_Budgeting:_Porto_Alegre Participedia, 12 декабря 2009 года, Web. 26 августа 2010 года

[29] Международное бюджетное партнерство http://www.internationalbudget.org/ без даты Web. 26 августа 2010 года

[30] «О нас» http://www.udn.or.ug/aboutus.htm, Долговая сеть Уганды, 2002. Web. 26 августа 2010 года

[31] «Инициатива бюджетной адвокации» http://www.udn.or.ug/bai.htm, Долговая сеть Уганды, 2002 год, Web 26 августа 2010 года

[32] http://www.udn.or.ug/bai.htm 26 августа 2010 года

Успехи гражданского общества в работе с бюджетами

В ЮАР, вследствие работы гражданского общества с парламентом, правительство увеличило бюджетную статью на выплату пособия для ребенка малоимущим семьям и семьям с низким доходом. Результатом работы стала разработка правительственных политик, направленных на расширение круга лиц, имеющих право на предоставление такой помощи, увеличение размера выплаты и улучшение доступа к такой помощи. Сейчас 80 % детей, удовлетворяющих установленным критериям, получают такую помощь.

В Индии и Уганде вследствие мониторинга гражданским обществом бюджетов районного уровня или местного уровня существенно снизился уровень коррупции в области предоставления государственных медицинских и образовательных услуг.

В Пакистане гражданское общество использовало инструменты бюджетного мониторинга, чтобы отследить периодичность и качество освоения средств резервных фондов, предназначенных для восстановления после землетрясений. Эта работа привлекла внимание к серьезным проблемам в управлении такими средствами, а также в реализации планов восстановления и реконструкции.

«Наша история» http://www.internationalbudget.org/ who-we-are/?fa=history#impact Международное бюджетное партнерство, 26 августа 2010 года

Законодательный мониторинг

Парламентская мониторинговая группа (ПМГ) была основана в 1995 году тремя ОГО ЮАР – «Черный пояс», Комитет по правам человека и «Идаса». Цель группы – представить гражданскому обществу публичный документ, фиксирующий все процессы, связанные с работой парламентских комитетов. С 1998 года ПМГ размещала на своем сайте неофициальные протоколы парламентских заседаний, которые вели ее подготовленные гражданские мониторы, а также документы, розданные во время комитетских слушаний и заседаний. С 2007 года, группа также разместила аудиозаписи каждого заседания. ПМГ верит, что опубликование такой информации может укрепить способности ОГО проводить лоббирование в парламенте ЮАР по отдельным законодательным актам, вопросам, связанным с демократическими процессами, и парламентским надзором за исполнительной веткой власти[33].

Центр инициатив мира и развития, Пакистан, (ЦИМР-Пакистан) был создан в 2003 году для продвижения социальной ответственности, установления мира и достижения инклюзивного и стойкого развития. ЦИМР стремится наполнить содержанием и повлиять на государственные политики и инициативы гражданского общества посредством адвокаси, основанной на исследованиях, и развитием потенциала и способностей. Одна из пяти сфер их работы включает проект «Законодательный надзор и развитие». Цель данного проекта – увеличить и институализировать гражданское участие в законодательных и демократических процессах. В рамках данной программы ЦИМР-Пакистан наблюдает и анализирует деятельность законодательного органа на провинциальном и национальном уровне, повышает уровень информированности общественности о законодательных функциях и обязанностях, ратует за проведение реформ, развивает потенциал и способности законодателей и ОГО, а также организовывает диалоги о политике[34].

[33] «О ПМГ» http://www.pmg.org.za/about Parliamentary Monitoring Group, без даты, Web. 26 августа 2010 года

[34] Центр инициатив мира и развития, Пакистан (ЦИМР-Пакистан) http://www.cpdi-pakistan.org/ n.d. Web. 26 August 2010

Независимые отчеты

Международная группа мониторинга соблюдения прав женщин Азии и тихоокеанского региона (Группа) – это правозащитная организация, которая сотрудничает с женскими организациями для поддержания эффективного потока информации о КЛДОЖ между местным и глобальным уровнями[35]. С 1997 года Группа сотрудничала с представителями ОГО из более 127 стран в рамках проекта «От глобального к местному», чтобы способствовать их участию в процессе рассмотрения обращений в КЛДОЖ. Участники проекта используют независимые отчеты, чтобы войти в проект. Подготавливая независимые отчеты, они сотрудничают с другими женскими группами, чтобы осветить важные вопросы, затрагивающие жизнь женщин в их стране и прогресс правительства в ликвидации дискриминации в отношении женщин. Группа поддерживает женские группы, предоставляя им руководство в подготовке независимых отчетов, техническую помощь в написании и форматировании отчетов, а также помогает им распространить отчет среди членов КЛДОЖ[36].

Как только независимые отчеты подготовлены и распространены, участники проекта «От глобального к местному» проводят лоббирование в КЛДОЖ на основании результатов независимого отчета и наблюдают за процессом рассмотрения правительственного отчета. Группа оказывает поддержку на данном этапе реализации проекта посредством организации обучающих сессий, наблюдений за процессом рассмотрения отчетов, организации встреч с членами КЛДОЖ, ежедневного брифинга о ходе рассмотрения отчета и планирования последующих шагов[37].

История успеха – «От глобального к местному»

На 18-й сессии КЛДОЖ правительство Зимбабве получило признание ввиду отмены Закона о возрасте совершеннолетия большинства 1982 года, который отказывал женщинам в правовом статусе совершеннолетних. Однако по возвращению домой правительство объявило, что оно намерено восстановить действие закона. Опираясь на свой опыт в ООН, четыре женщины-активистки Зимбабве, принимавшие участие в проекте «От глобального к местному» и наблюдавшие за процессом рассмотрение отчета их правительства в КЛДОЖ, смогли привлечь широкое внимание общественности к данному противоречию в действиях государства. Впоследствии правительство отказалось от своего намерения вернуть в действие дискриминационный закон.

«От глобального к местному: НПО и КЛДОЖ» http:// www.iwraw-ap.org/aboutus/local_global.htm Международная группа мониторинга соблюдения прав женщин Азии и тихоокеанского региона. 4 декабря 2006 года. Web. 27 августа 2010 года

Организации используют независимые отчеты также для мониторинга исполнения государством других международных договоров, соглашений, конвенций и договоренностей. Международная молодежная коалиция по ВИЧ/СПИДу – международная коалиция в составе 1 600 молодежных лидеров и взрослых союзников - разработала 16 независимых отчетов для конкретных стран в период 2006-2008 годов. Отчеты, посвященные преимущественно странам Африки, раскрывают вопрос соблюдения правительством Декларации ООН о приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом, уделяя особое внимание последствиям для молодежи.[38] Европейская сеть по борьбе с расизмом разработала 22 независимых отчета для конкретных стран в 2009 году и 25 – в 2008 году, в центре внимания которых были расизм и

[35] «История и базовая информация» http://www.iwraw-ap.org/organisation/background.htm, Международная группа мониторинга соблюдения прав женщин Азии и тихоокеанского региона, без даты, Web. 27 августа 2010 года

[36] «От глобального к местному: НПО и КЛДОЖ» http://www.iwraw-ap.org/aboutus/local_global.htm, Международная группа мониторинга соблюдения прав женщин Азии и тихоокеанского региона, 4 декабря 2006 года, Web. 27 августа 2010 года

[37] http://www.iwraw-ap.org/programmes/globaltolocal.htm 27 августа 2010 года

[38] «Ресурсы» http://www.youthaidscoalition.org/resources.Html, Международная молодежная коалиция по ВИЧ/СПИДу, без даты, Web. 27 августа 2010 года

дискриминационные практики в странах-членах ЕС. Европейская сеть по борьбе с расизмом подготовила независимые отчеты, чтобы восполнить пробелы в официальных и академических данных, предложить альтернативу данным, собираемым государством, и предоставить странам - членам ЕС представления и мнения ОГО о расизме[39].

Мониторинг исполнения правительством его решений и обязательств

Сеть экономического правосудия Малави (СЭПМ) – это коалиция ОГО, работающая с 2000 года над созданием партнерств, которые обеспечат отражение правительственными политиками, стратегиями и действиями интересов бедных слоев населения и оказание прямого влияния на сокращение уровня бедности в Малави. Чтобы продвигать равное и справедливое распределение социально-экономических возможностей, СЭПМ применяет ряд стратегий, которые включают мониторинг влияния правительственных политических курсов на местные общины. СЭПМ предоставляет ресурсы, обучение и поддержку своим членам в процессе мониторинга исполнения правительством решений о политиках. В свою очередь, членские организации предоставляют информацию СЭПМ о том, как предоставляются государственные услуги, а также о других ключевых вопросах местного уровня[40]. Сотрудничая, СЭПМ и ее партнеры наполнили содержанием общественные дебаты и кампании адвокаси по вопросам политик, что привело к конкретным результатам практически во всех регионах, в том числе:

- Повторное открытие госпиталя в районе Читипа;
- Восстановление общественной скважины в районе Читипа;
- Открытие завода по производству консервированных томатов в районе Мангочи;
- Обеспечение госпиталя в районе Мчинджи медикаментами и машиной скорой помощи;
- Завершение проекта по строительству дороги в районе Мчинджи и
- Повторное открытие тюрьмы в районе Нсандже[41].

Коалиция гражданского общества за качественное базовое образование (КГОКБО) была основана в 2001 году, чтобы осуществлять мониторинг и воздействовать на политику правительства Малави в области образования. Несмотря на то, что правительство ввело в 1994 году бесплатное начальное образование в Малави, образование детей часто ставится под угрозу ввиду небезопасной среды обучения, недостаточно подготовленных учителей и отсутствия учебников и материалов. Коалиция, в которую входит более 50 организаций и 9 районных сетей, выступает за более быстрый прогресс в обеспечении качественного образования для всех. Чтобы поддержать адвокаси и повысить уровень информированности в образовательных вопросах, коалиция использует мониторов, размещенных в местных общинах, которые собирают сведения о предоставлении государством образовательных услуг в Малави. Объединяя стратегии бюджетного мониторинга и реализации политики, мониторы контролируют расходы на образование и проводят исследования, чтобы определить уровни удовлетворения населения образовательными услугами. Затем коалиция сравнивает информацию о том, что собственно происходит в школах, с тем, что правительство обещало реализовать согласно Стратегии сокращения уровня бедности в Малави. Чтобы обеспечить максимальный охват и влияние их мониторинговой деятельности, Коалиция регулярно отчитывается в результатах перед парламентом, местными общинами и СМИ[42].

Мониторинг избирательных кампаний

«Подер Сиудадано», аргентинская организация гражданского общества, связанная с «Транспаренси Интернэшенл», собрала

[39] «Публикации: независимые отчеты» http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15294&langue=EN, Европейская сеть по борьбе с расизмом, без даты Web. 30 августа 2010 года

[40] Сеть экономического правосудия Малави http://www.mejn.mw/index.html без даты Web. 27 августа 2010 года

[41] Ниам Гайнор «Обзор деятельности и влияния», СЭПМ, Программа округов, 2005. http://cdg.lathyrus.co.uk/docs/MonitorGovPol.pdf

[42] Рафаэль Мвенингуве «Качественное образование остается мечтой», 15 января 2005 года, сайт «Новости из Африки» http://www.news-fromafrica.org/newsfromafrica/articles/art_9116.html. Цитируется: CAFOD, Christian Aid and Trocaire. «Мониторинг правительственных политик: набор инструментов для организаций гражданского общества в Африке» http://www. ansa-africa.net/uploads/documents/publications/Monitoring_Government_Policies.pdf

информацию о кандидатах, которые принимают участие в выборах с 1993 года. Посредством мониторинга избирательных кампаний, а также других инициатив «Подер Сиудадано» стремится продвигать гражданское участие, повышать прозрачность правительства и делать информацию более доступной для общественности. Накануне выборов организация рассылает вопросники всем кандидатам и просит их сформулировать свои политические платформы и поделиться информацией об их политических и социальных связях, образовании, опыте, карьере и доходе. Как только кандидаты заполняют форму и дают свое согласие на публикацию информации, «Подер Сиудадано» размещает результаты в своей онлайн базе данных кандидатов. На всех выборах в Аргентине «Подер Сиудадано» собирает и публикует информацию о кандидатах. Это не только позволяет гражданам и ОГО осуществлять мониторинг позиций кандидатов в разрезе времени, но и может создать системные перемены. По мере того, как такой вид мониторинга становится частью политического ландшафта, политические кандидаты и партии начали понимать: следует ожидать, что граждане призовут их отчитаться в исполнении своих обещаний, что, следовательно, мотивирует кандидатов менять свое поведение.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Оценка потенциала и способностей

- Инструмент оценки потенциала и способностей, разработанный КАРЕ Сомали (*CAT I*). Исходные данные

Данный контрольный список был разработан гуманитарной организацией «КАРЕ», чтобы исследовать ресурсы, потенциал и способности, а также практики соответственного партнера. Далее вы можете суммировать баллы по каждой категории и получить количественное измерение сильных сторон вашей потенциальной партнерской организации, что может использоваться, *среди прочего*, для принятия решения о том, стоит ли заключать партнерский союз.

Создание коалиции

- Лучшие практики коалиции: НДИ Западный берег реки Иордан и Сектор Газа

В данном документе изложены некоторые лучшие практики успешных политических коалиций и вопросы, которые следует учитывать политическим партиям, организациям гражданского общества и другим группам, когда они пытаются создать новую коалицию или укрепить уже существующую коалицию. Темы, которые раскрываются, включают: формирование коалиции, обеспечение, структура, коммуникация, установление целей и информационно-разъяснительная работа с населением, управление ресурсами и избирательная стратегия.

- НДИ: форма меморандума о взаимопонимании

Данный ресурс был разработан НДИ в помощь сотрудникам и партнерам, подготавливающим меморандумы о взаимопонимании.

Создание «карты» общины

- Всемирный банк: Создание портрета общины и карты активов – пособие по проведению интервью

Данный ресурс был разработан Всемирным банком в помощь вам в процессе интервьюирования членов местных общин в рамках создания портрета общины (или карты). Он включает лучшие практики методов организации и проведения интервью, образцы вопросов для интервьюирования членов местной общины и лучшие практики получения высококачественной, годной для использования информации в процессе интервью.

- Объединим инструменты сейчас! Инструмент подготовки карты местной общины

В данном ресурсе содержится базовая информация о том, что такое карта общины, о процессе создания такой карты и ее дальнейшем использовании. Здесь также содержится пример карты одной из общин Шри-Ланки.

Стратегическое планирование

- «Цивикус»: Пакет инструментов стратегического планирования

Данный пакет инструментов, разработанный организацией «Цивикус», проведет вас по каждому шагу процесса стратегического планирования – начиная с решения о том, нужно ли вашей организации стратегическое планирование. Пакет также включает предложения о том, как достигнуть успеха, и инструменты (например вопросники, контрольные списки).

Организация общественного форума

- НДИ и ЦГО: Пособие по организации общественных форумов

Данный ресурс был разработан НДИ совместно с Центром гражданского образования (ЦГО), чтобы дать пошаговые инструкции гражданским организациям по проведению общественных форумов. Это собрание уроков, вынесенных из

опыта реализации программ НДИ в области управления в Пакистане.

Разработка посылов

- НДИ: Рабочая таблица для разработки основного посыла

Данный ресурс – это раздел о разработке посыла учебника НДИ по адвокаси для подготовки тренеров. Ресурс пошагово проводит вас через весь процесс подготовки посыла – разработка, написание и пересмотр посыла. Он предлагает поразмыслить над определенными вопросами на каждом этапе, в том числе таких как установление целей, определение целевой аудитории и использование примеров, что бы рассказать историю вашего посыла.

Адвокаси

- Контрольный список НДИ для отбора вопроса

Данный ресурс был разработан НДИ как часть его пособия по обучению адвокаси, изданного в ноябре 2002 года. В нем содержатся советы и контрольный список для выбора вопроса для проведения кампании адвокаси.

- Рабочая таблица НДИ для избирателей, союзников и оппонентов

Данный ресурс взят из учебника НДИ по адвокаси для подготовки тренеров. В учебнике описывается, как видеть избирателей в контексте адвокаси. В ресурсе также описывается, как использовать союзников, и различные формы, которые могут принять оппоненты адвокаси, а также кратко обсуждается, как оценивать угрозы, которые они могут представлять для вашей деятельности.

- Схема стратегии адвокаси НДИ

Взятая из учебного пособия НДИ по адвокаси, эта стратегическая схема предоставляет читателям углубленную, содержательную схему, которая может использоваться для организационного развития или для проведения кампаний по определенному вопросу. Схема содержит информацию о том, как устанавливать цели, определять ключевых игроков и тактику, а также создавать пространство для рассмотрения организационных аспектов.

- Тактика адвокаси НДИ: как быть эффективными

Данный ресурс заимствован из учебника НДИ по адвокаси для подготовки тренеров, опубликованного в 2002 году. Ресурс содержит информацию о совершенствовании навыков разработки посылов, гражданском образовании, взаимодействии со СМИ, подготовки петиции и кампаний по написанию писем.

Адвокаси

- НДИ: Раздаточный материал о лоббировании общественного интереса в парламенте Кыргызстана

Данный ресурс называется «Лоббирование общественного интереса в парламенте Кыргызстана». Он взят из пособия НДИ по обучению адвокаси. Его цель – помочь активистам заняться активным лоббированием. Он содержит советы для общественных лоббистов, а также по проведению встреч с законодателями.

- НДИ: Лоббирование парламента – путеводитель для НПО

Данное руководство ознакомит вас с подходами и тактиками адвокаси в парламенте, в том числе с кампанией лоббирования, лоббированием отдельных членов парламента, лоббированием съезда партийного руководства, а также подаваемыми в парламентские комитеты документами.

Данные ресурсы доступны в дополнительном документе, который можно получить, обратившись к сотрудникам НДИ по вопросам гражданского участия по следующему электронному адресу: civic_DC@ndi.org.