

Активизация участия парламента в процессе достижения Целей в области развития на рубеже тысячелетия и реализации стратегии сокращения бедност



Сотрудничество Между Парламентом и Гражданским Обществом в Процессе Наблюдения за Реализацией Инициатив по Сокращению Бедности



СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ПАРЛАМЕНТОМ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ В ПРОЦЕССЕ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ ИНИЦИАТИВ ПО СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ

Активизация участия парламента в процессе достижения Целей в области развития на рубеже тысячелетия и реализации стратегии сокращения бедности

Национальный Демократический
Институт Международных Отношений
www.ndi.org

Программа развития ООН
www.undp.org

Авторские права принадлежат Национальному Демократическому Институту Международных Отношений (НДИ) 2004. Все права защищены. Части данной работы могут быть воспроизведены и/или переведены для некоммерческих целей при условии, что НДИ и ПРООН указываются в качестве источников материала и им высылаются копии всех переводов.

БЛАГОДАРСТВЕННОЕ СЛОВО

Программа развития ООН (ПРООН) – это глобальная сеть развития, объединяющая страны и способствующая обмену знаниями, опытом и ресурсами между этими странами с целью повышения уровня жизни населения. В рамках этой программы ведется работа в 166 странах, которым оказывается содействие в разработке собственных стратегий достижения глобальных и национальных целей развития. Нарастив собственный потенциал, страны пользуются опытом ПРООН и широкого круга партнеров, являющихся участниками этой программы. Бюро по вопросам политики в области развития ПРООН оказывает техническое содействие и представляет политические рекомендации относительно приоритетных задач развития, в том числе относительно государственного управления в условиях демократии.

Настоящее руководство было подготовлено Национальным демократическим институтом международных отношений (НДИ) совместно с ПРООН и при поддержке правительства Бельгии. Правительство Бельгии является одним из наиболее активных участников ПРООН, оказывающих содействие укреплению демократии по всему миру, и поддержка им данного проекта заслуживает высокой оценки. Именно благодаря этой поддержке стало возможным составление настоящих документов. НДИ является некоммерческой организацией, способствующей укреплению и повышению роли демократических институтов по всему миру.

Руководство является результатом пробных мероприятий, направленных на расширение возможностей законодательных органов и гражданского общества для участия в Процессе реализации стратегии сокращения бедности (ПРСП) – процессе, в рамках которого инициатива должна исходить от самих стран, а работа должна вестись совместными усилиями при активном участии законодательного органа и гражданского общества на стадиях планирования и наблюдения за реализацией. Однако на практике существуют существенные различия между действующими в разных странах механизмами участия законодательного органа в процессе ПРСП. Для того чтобы привлечь законодателей к более активному участию в процессе, в 2001 и 2002 годах ПРООН совместно с НДИ организовали мероприятия с целью расширения возможностей членов парламента и комиссий по вопросам ПРСП в Малави, Нигере и Нигерии. Основываясь на опыте, накопленном в ходе реализации программ в этих трех странах, а также на опыте сотрудничества с законодательными органами различных стран мира в процессе реализации программ построения демократического общества, НДИ совместно с ПРООН разработал серию руководств, которые могут использоваться в качестве источников информации об участии в программах сокращения бедности членами парламента, сотрудниками аппарата парламента, лидерами гражданского общества, общественными организациями и международным сообществом. Эта серия включает следующие документы:

- *Обмен информацией между законодательными и исполнительными органами власти о стратегиях сокращения бедности.*
- *Взаимодействие органов законодательной власти с населением с целью привлечения внимания к проблемам бедности*
- *Сотрудничество между парламентом и гражданским обществом в процессе наблюдения за реализацией инициатив по сокращению бедности.*

Основной текст этого документа подготовили Алисия Филипс Мандавилль, Старший координатор программ НДИ в области управления и сокращения бедности и Забра Валентайн, бывший менеджер программ НДИ в Малави по вопросам гражданского общества. Ценные комментарии были получены от следующих сотрудников: К. Скотт Хабли, Старший советник НДИ по вопросам управления, Рэнди Дейвис, Технический консультант Группы по вопросам демократического управления, и Магди Мартинес-Солиман, Управляющий ПРООН по вопросам практики управления, Группа по вопросам демократического управления/Бюро по вопросам политики развития. Кроме того, свой вклад в работу над руководством внес Фредерик Стапенхерст, Старший специалист по вопросам управления государственным сектором из Института Всемирного банка.

СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ В ТЕКСТЕ

- ССС** **Стратегия содействия стране.** СССР – это документ, в котором изложена стратегия содействия стране, разработанная Всемирным банком для данной страны, в частности, указаны объем и структура оказываемой помощи, определяемые на основе результатов оценок эффективности портфеля проектов, реализуемых в стране. Хотя важнейшие элементы стратегии обсуждаются с правительством, этот документ не является предметом переговоров.
- ХИПК** **Бедные страны с высоким уровнем задолженности.** Инициатива в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК) – это соглашение между официальными кредиторами, целью которого является облегчение непосильного долгового бремени беднейших стран, имеющих наибольшую задолженность.
- МАР** **Международная ассоциация развития.** МАР, являющаяся одним из учреждений в составе Группы Всемирного банка, помогает странам бороться с бедностью, предоставляя т.н. “кредиты”, которые по существу являются беспроцентными займами, на срок от 35 до 40 лет, включая льготный период продолжительностью 10 лет.
- МФУ** **Международные финансовые учреждения.** Этим термином называют группу учреждений, включающих Всемирный банк, Международный валютный фонд, Африканский банк развития, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития и Межамериканский банк развития
- МВФ** **Международный валютный фонд.**
- П-ПРСП** **Предварительный вариант ПРСП.** Страна представляет этот предварительный документ, пока не завершена работа над окончательным вариантом ПРСП. Представление этого документа является одним из условий получения помощи данной страной. Предварительный ПРСП должен содержать оценку существующих стратегий сокращения бедности и план своевременного составления окончательного варианта ПРСП
- ЦРТ** **Цели в области развития на рубеже тысячелетия.** Установленные Организацией Объединенных Наций цели сокращения бедности и улучшения условий жизни населения, согласованные странами-членами ООН на Саммите тысячелетия в сентябре 2000 года. В рамках каждой из целей установлены один или несколько целевых показателей, большинство из них на 2015 год, а в качестве точки отсчета использован 1990 год. Программа действий, направленных на достижение ЦРТ, предусматривает воплощение ЦРТ в приоритетные задачи, устанавливаемые каждой из стран, достижение целевых показателей и активизацию усилий, прилагаемых к повышению эффективности управления.
- НПО** **Неправительственная организация**
- ПРГФ** **Механизм финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту.** Применяемый МВФ механизм кредитования под низкий процент. Займы в рамках этого механизма предоставляются в зависимости от содержания ПРСП
- ПРСП** **Документ о стратегии сокращения бедности.** Впервые разработанные МФУ в сентябре 1999 года, ПРГФ являются документами о стратегии экономического развития, в которых излагается долгосрочная программа сокращения бедности в стране. ПРСП составляют основу для оказания Банком и МВФ помощи, а также для облегчения долгового бремени в рамках Инициативы ХИПК. ПРСП должны разрабатываться страной самостоятельно, охватывать различные области деятельности, ориентироваться на партнерские отношения, составляться и реализовываться совместными усилиями. Как правило, стране необходимо составлять ПРСП не чаще одного раза в три года, однако могут вноситься изменения в содержание Годового отчета о проделанной работе в рамках ПРСП.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	ГЛОБАЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО СНИЖЕНИЮ УРОВНЯ БЕДНОСТИ: КОНТЕКСТ СОТРУДНИЧЕСТВА.....1 ПАРЛАМЕНТА С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ Цели в области развития на рубеже тысячелетия Парламентский мониторинг процесса достижения национальных целей развития Польза от координации действий парламента и гражданского общества с точки зрения процесса достижения ЦРТ и ПРСП Варианты сотрудничества между парламентом и гражданским обществом
Раздел 2	ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА СОТРУДНИЧЕСТВА И ВЫЯВЛЕНИЕ ПАРТНЕРОВ.....5 Участие со стороны парламента Участие со стороны гражданского общества
Раздел 3	ПОСТРОЕНИЕ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ..11 Приоритеты как основа сотрудничества
Раздел 4	СОЗДАНИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ СТРАТЕГИЙ МОНИТОРИНГА.....14 Парламентский учет средств, идущих на снижение уровня бедности Выявление или стимулирование взаимодополняющих инициатив Согласование структуры процесса мониторинга Акцент на коммуникацию
Раздел 5	ПОДДЕРЖАНИЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПРИ ПОМОЩИ ПРОЦЕССА.....23 МОНИТОРИНГА Координация перед началом реализации проекта Координация на этапе сбора данных Координация на этапе агрегации и кросс-табуляции данных О пользе группового формата работы для тщательного анализа и подробной отчетности Обнародование результатов и политическая искушенность
Раздел 6	Эндшпиль: ДОВЕДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ДО СВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ.....30 Роль парламента в обнародовании и практическом использовании результатов мониторинга Работа со средствами массовой информации
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	СОЗДАНИЕ КОНСТРУКТИВНЫХ ПРЕЦЕДЕНТОВ В ОБЛАСТИ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ.....34 НАПРЛАМЕНТОМ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ
Приложение I	ГЛОБАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ЦЕЛЕЙ И ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ НА.....36 РУБЕЖЕ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ
Приложение II	ДОКУМЕНТЫ О СТРАТЕГИИ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ (ПРСП).....38
Приложение III	СТАТИСТИЧЕСКАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ И КОНЦЕПЦИИ.....39
Приложение IV	ОБРАЗЦЫ МОНИТОРИНГОВЫХ ИНИЦИАТИВ И МЕХАНИЗМОВ СБОРА ДАННЫХ.....41
Приложение V	НАБОР И ПОДГОТОВКА ВОЛОНТЕРОВ.....42
Приложение VI	ВЫДЕРЖКИ ИЗ ИТОГОВОГО ОТЧЕТА ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА МАЛАВИ ПО ВОПРОСУ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ.....43
Приложение VII	ОБРАЗЕЦ ПИСЬМА-ПРЕДСТАВЛЕНИЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ.....45
Приложение VIII	ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ.....46

ВВЕДЕНИЕ

Глобальные инициативы по снижению уровня бедности: контекст сотрудничества парламента с гражданским обществом

Сокращение бедности является одной из важнейших задач, стоящих перед выборными должностными лицами во многих странах. В связи с этим было создано несколько глобальных инициатив, дополняющих различные аспекты стратегий национального экономического роста. Тогда как, с формальной точки зрения, один национальный проект или одно направление политики могут рассматриваться в качестве элементов лишь какой-либо одной инициативы, их воздействие, видимо, будет ощущаться сразу на нескольких направлениях национального прогресса. Законодателям, которые надеются внести вклад в борьбу с бедностью в своей стране путем исследования и привлечения внимания к результатам различных глобальных инициатив, негативно сказывающихся на малоимущих, будет небезынтересно узнать, как взаимосвязаны некоторые из таких инициатив.

Цели в области развития на рубеже тысячелетия

Цели в области развития на рубеже тысячелетия (ЦРТ), сформулированные и принятые странами-членами ООН, являются общими целями развития, согласованными всеми странами. Установлены следующие цели:

- Решить проблему крайней нищеты и голода;
- Обеспечить всеобщее начальное образование;
- Способствовать обеспечению равенства между мужчинами и женщинами и расширению прав и возможностей женщин;

- Снизить детскую смертность;
- Улучшить охрану материнства;
- Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями;
- Обеспечить экологическую устойчивость;
- Сформировать глобальное партнерство в целях развития.

Эти цели определяют содержание и процесс разработки национальных и международных программ и проектов в области развития, фокусируя глобальные усилия на решении восьми конкретных задач и устанавливая сроки их решения (более подробную информацию о ЦРТ см. в Приложении I).

Дорожные карты и планы действий

ЦРТ являются конечной целью глобального экономического и общественного развития, и международное сообщество и развивающиеся страны сообща разработали серию планов действий, призванных способствовать достижению этих целей в указанные сроки. Документы о стратегии сокращения бедности (ПРСП), впервые представленные международными финансовыми учреждениями (МФУ) в сентябре 1999 года, представляют собой разрабатываемые самими странами стратегические экономические документы, предназначение которых заключается в том, чтобы служить концептуальной основой для разработки рассчитанных на несколько лет

национальных программ сокращения бедности. Документы ПРСП служат основой для облегчения бремени задолженности и для кредитования на льготных условиях приблизительно 70 стран. В процессе разработки собственного ПРСП страны, отвечающие требованиям по облегчению бремени задолженности или по получению помощи через Международную ассоциацию развития (МАР), которые сформулированы в Инициативе в отношении бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК), ставят конкретные цели и задачи, исходя из своего экономического, социального, политического или географического положения. Затем ПРСП выдвигает план достижения этих целей. ПРСП определяет приоритеты развития и создает план действий для выделения достаточных ресурсов для получения конкретного, измеримого снижения в уровне бедности. Кроме того, сейчас ПРСП является обязательным мероприятием для стран, получающих помощь по линии Инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК), через

ПРСП ставит перед своей страной четкие цели для достижения ЦРТ

В данном пособии внимание сосредоточено на мониторинге реализации проектов ПРСП и их результатов, процесс отслеживания других инициатив и задач по снижению уровня бедности зачастую полагается на весьма похожую информацию. Документы ПРСП составлены таким образом, что в них должны быть подробно описаны те критерии, на основе которых эту реализацию будут контролировать и оценивать, например: измеримое предоставление, в указанное время и в указанном месте, конкретных товаров и услуг; наличие доступа к этим товарам и услугам конкретных, в количественном и качественном выражении, общин, семей и отдельных лиц; измеримые улучшения в уровне жизни малоимущих граждан и социально незащищенных групп. Так как ПРСП, как правило, описывает конкретные цели и четкие временные рамки их достижения, вести мониторинг их реализации зачастую проще, чем отслеживать другие направления политики, в составе которых нет измеримых целей. Парламентарии могут, однако, обнаружить, что при общении с людьми, принимающими политические решения, наибольший эффект достигается, если говорить о реализации ПРСП, а при диалоге с общественностью – о прогрессе на пути достижения ЦРТ.

Международную ассоциацию развития (МАР) или в рамках Программы снижения бедности и содействия росту (PRGF) Международного валютного фонда. Более подробная информация о цикле деятельности в соответствии с ПРСП представлена в Приложении II.

Несмотря на то, что специфика каждого из ПРСП зависит от конкретных условий в стране, процесс подготовки и реализации ПРСП включает четыре основные стадии, которые во многих случаях частично совпадают:

- Диагноз проблемы бедности;
- Формулирование политики в отношении бедности;
- Реализация программы снижения уровня бедности;
- Мониторинг и оценка.

У законодателей имеется своя, четко определенная роль на каждой стадии этого процесса, но данное пособие уделяет внимание лишь мониторингу реализации ПРСП. Была ли стратегия реализована в соответствии с планами? Если нет, то почему? Насколько действенной она оказалась с точки зрения достижения национальных приоритетов? Как можно усовершенствовать эти инициативы?

ПАРЛАМЕНТСКИЙ МОНИТОРИНГ ПРОЦЕССА ДОСТИЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ

При голосовании и принятии государственного бюджета парламентарии выделяют или или санкционируют ассигнование средств для использования соответствующими министерствами на образование, здравоохранение, развитие инфраструктуры и другие цели. Если законодателей интересует, насколько эффективно и целенаправленно используются фонды, выделенные на решение проблемы бедности, то мониторинг прогресса на пути достижения задач ЦРТ и ПРСП как раз и является осязаемым способом проведения мысли об ответственности организаций, взявших за реализацию соответствующих программ, за конечный результат. Вне зависимости от того, отслеживаются ли только ЦРТ, только ПРСП или

**Причины, по которым мониторинг программ ПРСП
МОЖЕТ ПРЕДСТАВЛЯТЬ ИНТЕРЕС ДЛЯ ПАРЛАМЕНТОВ**

- Результат программ по борьбе с бедностью непосредственно сказывается на жизни избирателей. Снижение уровня бедности может представлять собой одну из самых политически значимых проблем в стране.
- Как ветви властной структуры, отвечающей за осуществление надзора за реализацией исполнительной властью мер политики и правительственных программ, парламентам нужна информация о результатах реализации различных инициатив по борьбе с бедностью.
- Парламент может быть уже задействован в реализации других механизмов планирования (например, структура среднесрочных расходов МТЕФ) в рамках решения смежных проблем по борьбе с бедностью или через региональные экономические или тематические форумы (SADC, NEPAD, АПЕС, СИС и др.). Мониторинг ПРСП дополняет это, предоставляя конкретные данные о ходе реализации программ по сокращению бедности.
- В странах, где доступ законодательного собрания к статистической (и другой) информации, исходящей от исполнительной власти, ограничен, для поддержания более активной роли парламента можно привлечь на свою сторону озабоченность, высказываемую международными донорскими организациями относительно прозрачности и подотчетности процесса реализации ПРСП.

и то, и другое одновременно, парламентам можно было бы порекомендовать контролировать следующие моменты:

- **Фактические расходы на приоритеты по линии ЦРТ или ПРСП**, посредством контроля над выделением ресурсов на уровне министерств, с тем чтобы определить, совпадает ли расходование правительством ресурсов со сделанными ранее обещаниями;
- **Результаты, достигнутые за счет этих расходов.** Контроль осуществляется, в частности, путем: 1) опроса участников сектора услуг на уровне микрорайонов – на предмет получения ими материалов, закупленных или выделенных по линии инициатив по снижению уровня бедности (медицинские принадлежности, учебники и т.д.), или 2) опроса конкретных слоев

населения – на предмет фактического получения ими имеющихся в наличии услуг, а также о качестве последних.

Польза от координации действий парламента и гражданского общества с точки зрения процесса достижения ЦРТ и ПРСП

Сотрудничество парламента с гражданским обществом в осуществлении мониторинга может быть чрезвычайно полезным для обеих сторон. Парламенты могут предоставлять организациям гражданского общества (ОГО) доступ к каналам политической связи и принятия решений – даже в тех случаях, когда политические процессы не совсем прозрачны по своей сути. ОГО могут предоставлять парламентам дополнительные резервы, необходимые для проведения мониторинга – как в плане сети участников, которые могут быть географически разбросаны по всей стране, так и в плане профессиональной компетенции по ряду конкретных, специфических проблем. Вероятно, отдельные парламентарии сочтут, что сотрудничество с организациями гражданского общества может оказаться важным инструментом реагирования на нужды избирателей, озабоченных той или иной проблемой, а также механизмом построения собственной политической базы.

Эффективное использование международного внимания в своих интересах

Правительства в странах ПРСП часто испытывают давление по поводу завершения формирования и реализации стратегии ПРСП, что, в свою очередь, отражается на предоставлении льготных займов или на списании долга. Кроме того, к программам по сокращению бедности, реализуемым в таких странах, часто приковано повышенное международное внимание. Это создает для парламентариев и ОГО потенциальный “козырь“, позволяющий претендовать на более серьезную роль в процессе разработки государственной общественной политики. Создание своей “ниши“ в усилиях по разработке национальной ПРСП может помочь парламентам в приобретении легитимности и общественной поддержки.

Международное внимание может также защитить наблюдателей от сложностей, с которыми обычно

сталкиваются институты гражданского общества и парламенты, стремящиеся приобрести более значительную роль в политическом процессе (в том числе и от противодействия со стороны исполнительной власти). В крайних случаях представители исполнительной власти могут отказаться признавать гражданское общество (или конституционные полномочия парламента) или, наоборот, могут поддерживать тактику запугивания или другие действия, призванные отстранить население от участия в политическом процессе. Тем не менее, коллективность работы по ПРСП уже сама по себе предполагает, что гражданское общество не должно остаться в стороне. Во многих случаях окажется, что международное сообщество организаций, занимающихся вопросами развития, уже в течение довольно длительного времени работает в тесном контакте с организациями, защищающими интересы малоимущих. Международное признание укрепляет репутацию наблюдателей, что позволяет наблюдателям от законодательной ветви власти и от гражданского общества создать прецедент влияния на политику через процесс ПРСП.

ВАРИАНТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ПАРЛАМЕНТА С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

Законодатели, играющие ключевую роль на ранних этапах процесса подготовки документов ПРСП, вероятно, к этому моменту уже имеют за спиной значительный опыт взаимодействия с организациями гражданского общества в деятельности по снижению уровня бедности. Возможно, что парламент и гражданское общество уже пришли к согласию относительно ресурсов, которые они единодушно считают приоритетными. Если это так, то законодатели и организации гражданского общества, наверное, имеют общие интересы, с точки зрения мониторинга конкретных способов использования этих ресурсов, а значит, и некую предрасположенность к сотрудничеству.

Если парламент и организации гражданского общества не имеют опыта конструктивного

взаимодействия, то может и не быть явно выраженного консенсуса относительно приоритетов в снижении уровня бедности. Тем не менее, несколько вариантов все же существует, например:

- Законодатели и организации гражданского общества выявляют категории общих приоритетов (допустим, здравоохранение или водоснабжение) и проводят проекты параллельным образом. Затем происходит обмен накопленным опытом и рекомендациями и координация дальнейшей линии поведения или рекомендаций, подлежащих обнародованию.
- Организации гражданского общества отслеживают “секторы”, ранее признанные приоритетными (по мнению парламентариев или парламентских групп) и приглашают законодателей к участию в проекте мониторинга. Законодатели могут придать проекту авторитет или свою профессиональную компетентность либо выступить в качестве канала связи для обмена информацией с соответствующими парламентскими комитетами (что особенно полезно, если между гражданским обществом и властными структурами установились напряженные или лишенные доверия отношения).
- Организации гражданского общества организуют и отслеживают изменения, но при обнародовании результатов или оказания влияния на деятельность в рамках ПРСП координируют свои действия с соответствующими парламентскими органами (комитетами, фракциями и т. д.).
- Законодатели, проводя слушания и специальные расследования, рассматривают проекты по мониторингу, спонсором которых выступает правительство, и заручаются поддержкой гражданского общества в плане обнародования результатов.

РАЗДЕЛ 2

Оценка потенциала сотрудничества и выявление партнеров

Даже когда парламент исключен из большинства процессов ПРСП, у парламентариев зачастую имеется лучший доступ к информации о бюджете и прогрессе на пути к ЦРТ, нежели у ОГО. Это, в сочетании с согласованными действиями по совместному мониторингу при сотрудничестве ОГО, может дать парламентариям (или фракциям) фактическую основу для рассмотрения тех или иных мер политики или законопроектов. Круг потенциальных участников процесса контроля государственных усилий в области развития выглядит следующим образом:

- Отдельные парламентарии;
- Парламентские комитеты (по финансам, по бюджету, по сельскому хозяйству, по здравоохранению, по образованию и т.д.);
- Неформальные комитеты по ПРСП и смежной тематике;
- Представители конкретных географических регионов;
- Парламентские фракции;
- Правозащитники и активисты по конкретным вопросам;
- Коалиции или объединения организаций, предоставляющих конкретные социальные услуги.

УЧАСТИЕ СО СТОРОНЫ ПАРЛАМЕНТА

Отдельные парламентарии могут хотеть лично участвовать во всех аспектах контроля над реализацией ПРСП. В большинстве случаев, однако, парламентарии с их нехваткой времени отдадут большую часть рутинной работы или сотрудникам аппарата парламента или своим партнерам из гражданских организаций. В таких случаях, вне зависимости от того, к кому обращаются депутаты за помощью – к комитетам, фракциям, к сотрудникам личного аппарата или аппарата всего парламента в целом, они должны доверять этим людям и подлинно стремиться поставить свое имя под усилиями, делегированными этим людям. Постепенно один активный парламентарий может мобилизовать и поставить на официальную основу участие партии, региональной или какой бы то ни было иной группы в рамках парламента для того, чтобы пробудить заинтересованность в результатах контроля.

Однако, существующим в рамках парламента группам (комитетам, комиссиям, фракциям, неформальным объединениям или региональным группам) зачастую более удобно заниматься контрольной деятельностью от лица всей законодательной власти, чем отдельным заинтересованным депутатам. У таких групп – с большей вероятностью, чем у отдельных парламентариев – имеется доступ к техническим или людским ресурсам, необходимым для осуществления полноценного контроля. Кроме того, выше и вероятность того, что парламентские

комитеты или фракции смогут реально включить результаты осуществляемого ими контроля в отчеты, подготавливаемые комитетами, в слушания с участием общественности или использовать их для оказания давления на руководство страны, при общении с представителями средств массовой информации и т.д.

Комитеты – наиболее распространенный механизм мониторинга бюджетного процесса. Во многих странах спектр ПРСП достаточно широк для того, чтобы почти все парламентские комитеты были тем или иным образом вовлечены в деятельность по борьбе с бедностью. Соответственно, и в деятельности по мониторингу процесса реализации ЦРТ или ПРСП могут участвовать самые различные парламентские комитеты: по бюджету и финансам, образованию,

здравоохранению, сельскому хозяйству, труду и т.д. Планируя проведение парламентского мониторинга инициатив по снижению уровня бедности, парламентариям следует учитывать:

- Хотя ли они самостоятельно заниматься мониторингом ЦРТ или ПРСП или получать свежую информацию от правительства, уже занимающегося таким мониторингом;
- Уровень мониторинга, который позволяют предпринять ресурсы;
- Хотя ли они сотрудничать с ОГО с целью увеличения ресурсной базы и оказываемого воздействия;
- Имеет ли вообще смысл вступать в партнерские отношения с ОГО, и с какими именно – с учетом организационных и

ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

ПАРТНЕРЫ	ПРЕИМУЩЕСТВА	Трудности	СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ
Одна ОГО; один парламентарий	Повышает авторитет ОГО, улучшает доступ к законодательной власти и к СМИ	Не настолько серьезное восприятие проекта, как более широких инициатив	Когда парламентарии, деятельность которых сосредоточена на конкретных вопросах, нуждаются в информации, или когда поддержка со стороны всего парламента в целом ограничена
Одна ОГО, парламентский(е) комитет(ы)	С одной ОГО легко координировать усилия, что делает возможным участие нескольких парти	В действиях комитета (комитетов) может быть усмотрен фаворитизм	Когда одна профильная ОГО собрала (или планирует собрать) информацию, важную для какого-то конкретного комитета
Много ОГО, один парламентарий	Ресурсы ОГО имеют более широкий демографический и географический охват	Ограниченный доступ к законодательной власти; может смотреться как политически ангажированное взаимодействие	Когда парламентариям, занимающимся каким-то конкретным направлением или реформой, для исполнения своих законотворческих или надзорных функций нужна разнообразная информация
Много ОГО, парламентский комитет (парламентские комитеты)	Максимальная широта законодательного, демографического и географического охвата, знаний, поддержки и ресурсов	Координация действий такого числа участников может быть сложной	Когда и парламент, и гражданское общество хорошо развиты; ОГО в достаточной степени специализированы в своей деятельности, чтобы предоставлять нужную информацию и экспертные знания соответствующим профильным комитетам

политических моментов, которые могут сказаться на таком партнерстве или, наоборот, возникнуть из-за него;

- Отмечается ли элемент недоверия во взаимоотношениях между парламентом и гражданским обществом, и каким образом эти взаимоотношения могут быть улучшены;
- Кого из парламентских руководителей следует включить в процесс определения целей или планирования мониторинга (или держать в курсе этого процесса).

Структурирование участия парламента

Разные парламенты имеют различные уровни полномочий, финансовых ресурсов, комплектации штатом и технической оснащенности. Вследствие этого, и чтобы максимально эффективно использовать сильные стороны парламента, важно произвести оценку каждой из парламентских инициатив в отдельности. Такая оценка поможет также выявить те аспекты, в которых законодательное собрание может только выиграть от технической или финансовой поддержки извне, например:

- *Насколько тщательно парламентские комитеты рассматривают законопроекты, прежде чем они обсуждаются на пленарных заседаниях? Предлагают ли они какие-либо законопроекты по своей собственной инициативе?* План мониторинга должен быть составлен таким образом, чтобы он строился вокруг некой роли, действительно хорошо знакомой парламенту. Если парламент, как правило, не в состоянии предлагать свои собственные законопроекты, может быть, было бы полезно задуматься, как дополнительная информация или экспертные знания со стороны ОГО могут помочь парламентским комитетам в рассмотрении с рассмотрением законопроектов, предложенных исполнительной властью.
- *Вообще, в чем состоит результат слушаний в комитете или на официальной встрече, созванной для рассмотрения законопроекта? Будет ли это отчет комитета с рекомендациями парламенту в целом? Будут*

ли это поправки, которые необходимо внести? Есть ли примеры того, что правительство внесло изменения в какое-то направление политики в ответ на озабоченность, высказанную парламентом? Если комитеты полагают, что ранее проведенные слушания не имели искомого эффекта или не привели к ожидаемой реакции со стороны правительства, сотрудничество с гражданским обществом может быть построено таким образом, чтобы привлечь более серьезное освещение в средствах массовой информации или больший интерес к рассматриваемой проблеме со стороны общественности.

- *Когда парламентские комитеты проводят слушания или официальные встречи, кого приглашают для дачи экспертных показаний или выступления с заявлением? Лидеров гражданского общества, правительственных чиновников, государственных служащих?* Там, где отношения между законодательной властью и гражданским обществом напряженные, может быть легче, например, ввести лидеров гражданского общества в круг приглашаемых лиц постепенно, а не собирать сразу группу выступающих из одних лидеров гражданского общества.
- *Каким были взаимоотношения между парламентом и гражданским обществом до настоящего времени? Часто ли они взаимодействовали?* Если взаимодействие было ограниченным, или если отношения были натянутыми, координация усилий по мониторингу между парламентом и гражданским обществом только выиграет, если будет проведено более тщательное планирование и мероприятия по укреплению взаимного доверия.
- *Какими были взаимоотношения между парламентскими комитетами, ведающими денежными средствами (т.е. комитетом по финансам, по бюджету, по ассигнованиям на общественные нужды) и профильными комитетами?* В некоторых системах парламентского устройства профильные комитеты играют активную роль в вопросах

ассигнования средств на свои “профильные” нужды. В таких случаях профильные комитеты могут как раз быть логическим выбором в плане аудитории для оглашения результатов контроля деятельности, проводимой в сфере их компетенции. В противном случае может иметь смысл определить более значительную роль парламентским комитетам, ведающим денежными средствами.

- *Есть ли у парламентских комитетов аппарат штатных сотрудников? А у парламентских фракций? А у отдельных парламентариев? Если да, то можно ли с ними связаться по телефону или электронной почте? Имеются ли в их распоряжении достижения информационных технологий? Искушенные и в технических, и в политических вопросах сотрудники могут играть важную роль в том, какая из парламентских групп окажется наиболее подготовленной в плане использования и практического применения информации, полученной в ходе мониторинга.*
- *Если в мониторинге участвует отдельный парламентарий, то какие конкретные ресурсы и навыки он или она привносит в этот процесс? Особенно полезными могут оказаться юридический или экономический опыт или практическая предпринимательская деятельность парламентария, в зависимости от сектора народного хозяйства, в котором проводится мониторинг.*

Хотя все эти факторы необходимо учитывать, мониторинг, тем не менее, может иметь смысл даже в условиях ограниченности парламентских ресурсов – при условии, что сотрудничество между парламентом и гражданским обществом правильно построено и хорошо отлажено. Одна из задач данного пособия заключается в том, чтобы дать читателю информацию о том, как успешно запустить процесс мониторинга ПРСП в ситуациях с весьма ограниченным простором для маневра.

УЧАСТИЕ СО СТОРОНЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Рассматривая варианты сотрудничества с

организациями гражданского общества, необходимо оценить все разнообразие групп и выбрать партнеров, цели, опыт и ресурсы которых наиболее подходят. Эффективное сотрудничество строится, как правило, на основе взаимодополняющих интересов, подходов или ресурсов.

Обзор групп гражданского общества

Перспектива сотрудничества требует оценки интересов и возможностей групп гражданского общества по осуществлению мониторинга. Здесь некоторые парламенты убедились в эффективности следующего процесса:

- Определить весь спектр организаций гражданского общества, которые могут быть заинтересованы в мониторинге расходования бюджетных средств. Это могут быть организации, занимающиеся узконаправленной тематикой, коалиции организаций, предоставляющих те или иные услуги, ОГО, сформированные по принципу членства, национальные клубы, сети коммерческих предприятий и т.д.

Причины, по которым организации гражданского общества могут быть заинтересованы в проведении мониторинга

- Мониторинг реализации ПРСП предоставляет шанс для гражданского общества усилить свое влияние на формирование национальной политики.
- Более удачные меры политики в сфере интересов конкретной организации могут улучшить уровень жизни сторонников этих организаций.
- Во многих случаях организации, предоставляющие те или иные практические услуги, имеют уникальные возможности для сбора данных, относящихся к их профилю: доступу к услугам или их предоставлению. Международное донорское сообщество, в свою очередь, может помочь в расширении сферы деятельности и возможностей организации.
- Организации, предоставляющие практические услуги, имеют также хорошие возможности в плане повышения степени знакомства с соответствующей проблематикой на низовых уровнях и налаживания диалога с выборными должностными лицами, которые могут внести вклад в процесс мониторинга ПРСП.

- Организовать встречу заинтересованных групп гражданского общества. На первой встрече могут быть все заинтересованные организации, вне зависимости от профиля их деятельности. Или, наоборот, возможно проведение нескольких встреч по тематическому признаку.
- В ходе этих встреч установить уровни проявляемой заинтересованности, приверженности и возможностей каждой из участвующих организаций. Потенциально заинтересованным организациям следует обсудить не только коллективные причины своего желания осуществлять мониторинг инициатив по борьбе с бедностью, но и то, какое реальное участие они смогут принять в этой деятельности. Парламентарием следует иметь в виду, что организации гражданского общества имеют право сами определять круг своих интересов и возможностей в плане мониторинга инициатив по борьбе с бедностью, в результате чего они могут согласиться на участие, а могут и отказаться.

Вне зависимости от того, какой из подходов реализуется при проведении таких первых организационных встреч, важно, чтобы этот процесс был прозрачным и недискриминационным. Для облегчения связи в будущем можно было бы порекомендовать собрать контактную информацию (с указанием всех возможных способов связи: адрес, телефон, электронная почта, факс, сотовый телефон и т.д.) на самой первой встрече. Там, где это возможно, электронный информационный бюллетень, распространяемый через Интернет, еще более упростил бы ведение связи.

Выбор наиболее подходящих партнеров из гражданского общества

При рассмотрении вопроса, какие ОГО могут стать наиболее подходящими партнерами для осуществления мониторинга, необходимо учесть целый ряд факторов, наиболее важными из которых являются:

Изначальное предназначение организации. В проведении мониторинга может быть заинтересован целый ряд организаций: профессиональные коалиции организаций,

предоставляющих те или иные услуги (как, например, медицинские работники или союзы сельских фермеров), тематические правозащитные и активистские организации или аналитические структуры, а также религиозные или другие объединения. Каждая из перечисленных категорий обладает своим уникальным набором навыков.

- Имеются ли у данного ОГО политические предпочтения? Взаимоотношения между политическим партиями и группами гражданского общества могут варьироваться от официальной поддержки до неформального идеологического схождения, совместного членства или периодического сотрудничества по конкретным вопросам. Действительно, сотрудничество между гражданскими организациями с явно выраженными политическими пристрастиями и выборными официальными лицами тоже имеет право на существование в плане мониторинга проектов, но если проект представлен как независимый, важно, чтобы организаторы учли и фактор партийных предпочтений своих партнеров.

- Является ли организация частью какой-то коалиции или объединения наряду с другими организациями схожего профиля (например, сельское хозяйство, образование или здравоохранение)? Если да, то имеется ли в структуре этой коалиции секретариат? Есть ли финансирование на поддержание контактов? На исследовательскую деятельность? На просветительскую работу? На правозащитные или активистские мероприятия?

- Организаторы должны помнить, что группы, в основном занимающиеся сугубо прикладной, практической деятельностью, могут быть незнакомы с ПРСП или их сутью. Если это так, может понадобиться проведение с такими группами своего рода брифинга или ознакомительной сессии.

Структура организаций или гражданских групп. Структура, инфраструктура и технические возможности организации будут иметь огромное значение с точки зрения характера и объема работы, к выполнению которой эта организация наиболее подготовлена.

- Есть ли у организации штаб-квартира в столице и отделения и филиалы в других городах страны? Планируется и координируется ли деятельность данной организации из штаб-квартиры, или вся практическая деятельность ведется на местах, а их штаб-квартиры идет лишь поддержка этой деятельности?
- Насколько крупная эта организация? Сколько членов в ней состоит? Где географически они находятся? Все в одном городе (регионе) или рассредоточены по всей стране? Заинтересованы ли члены организации в участии в проекте по мониторингу?
- Есть ли у организации людские и материальные ресурсы, которые она могла бы задействовать под проведение мониторинга? Занимается ли уже эта организация какой-то другой крупномасштабной деятельностью? Есть ли у организации опыт проведения проектов в общенациональном масштабе раньше? Можно ли связаться с персоналом этой организации по телефону или по электронной почте? Может ли эта организация выделить хотя бы одного сотрудника в качестве ответственного за поддержание связи и организационные вопросы?

Предыдущий опыт организации. Группы, у которых за плечами имеется опыт проведения общенациональных программ или опросов (например, организации, следящие за ходом и результатами выборов) будут более других подготовлены к деятельности по координации крупных проектов по сбору данных. Организации, знакомые с проблематикой и мерами по снижению уровня бедности, могут уже играть признанную и уважаемую роль в законодательном процессе и иметь взаимоотношения с парламентариями, чиновниками министерств и государственными служащими. Кроме этого, они могут также внести вклад в официальный взгляд на формулирование общественной политики.

- Доводила ли когда-нибудь эта организация официально (например, на заседании парламентского комитета или на общественном форуме, где присутствовали

представители правительства) свои взгляды по вопросам общественной политики до сведения парламента или исполнительной власти?

- Поднимал ли кто-нибудь из представителей этой организации рассматриваемые вопросы общественной политики во время каких-либо неофициальных бесед с парламентариями, правительственными чиновниками или государственными служащими?

Зачастую организации гражданского общества обладают относительно небольшим опытом участия в законодательном процессе и общения с другими организациями гражданского общества. В таких случаях для установления отношений с людьми, которые в последующем станут их партнерами (в парламенте, в структурах исполнительной власти и т.д.), потребуется несколько больше времени.

ПОЛУЧЕНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА

Как и любой другой проект, мониторинг нуждается в финансировании. Даже в тех случаях, когда парламентарии полагаются на сотрудников своего аппарата, чья заработная плата уже включена в бюджет парламента (или когда неправительственные организации полагаются на наблюдателей-добровольцев), незначительные расходы (на связь, транспорт, канцелярские принадлежности и оборудование и т.д.), а также непредвиденные расходы могут вылиться в крупную сумму. До начала проекта мониторинга группы должны быть уверены в том, что у них имеется достаточное количество ресурсов на эти основные расходы. Во многих случаях финансирование может быть обеспечено за счет Всемирного банка, а также международных организаций и управлений, занимающихся развитием (Агентство США по международному развитию, Департамент международного развития Великобритании, Программа ООН по развитию и другие), через различные фонды (Фонд Форда, Фонд Открытого общества, Национальный фонд демократии, Вестминстерский фонд и т.д.). Сотрудники посольства или международных НПО, у которых есть офисы в стране, где проводится та или иная программа, могут дать рекомендации относительно того, куда обратиться за скромным финансированием инициатив по борьбе с бедностью. Большинство доноров будут, скорее всего, хорошо знакомы с ПРСП и ЦРТ; международный интерес может также распространяться и на двусторонние проекты.

РАЗДЕЛ 3

Построение отношений между законодательной властью и гражданским обществом

Когда отношения между выборными должностными лицами и гражданским активистами напряженные, создание основы для сотрудничества является проблемой номер один. Нужно установить взаимное доверие. Инициировать диалог можно довольно просто – организовать предварительные встречи между представителями гражданского общества и отдельными заинтересованными членами парламента для обсуждения идей и приоритетов.

Именно в ходе таких предварительных встреч необходимо собирать друг у друга информацию о возможных аспектах сотрудничества.

- Какие приоритеты общественной политики определили для себя парламентские комитеты или фракции на предстоящий год?
- Какие экспертные знания могут предложить заинтересованные группы гражданского общества?
- Планируют ли парламентские комитеты осуществлять надзор за ПРСП или другими мерами политики и программами, относящимися к явлению бедности?
- Почему группы гражданского общества хотят осуществлять мониторинг того, как реализуются задачи снижения уровня бедности? Для контроля над процессом реализации или для определения его результатов?
- Когда законодательные органы смогут наиболее действенно претворить в жизнь

заклучения, полученные по результатам мониторинга?

- Задействованы ли группы гражданского общества, которые заинтересованы в проведении мониторинга, в какие-нибудь другие крупные проекты?
- Существуют ли какие-то государственные программы по борьбе с бедностью, которые являются разобшающими по своей сути (ввиду политического, географического или этнического разнообразия), или которые явно вызовут дебаты в законодательном собрании?
- Есть ли у заинтересованных групп гражданского общества какие-то партийные или индивидуальные политические предпочтения?

ПРИОРИТЕТЫ КАК ОСНОВА СОТРУДНИЧЕСТВА

Определение общих приоритетов может быть одним из наиболее эффективных способов построения взаимодополняющего партнерства между законодательной властью и гражданским обществом. Иногда стихийное бедствие, какое-то конкретное политическое обещание или серьезное освещение той или иной проблемы в средствах массовой информации могут сделать такие общие моменты неоспоримо очевидными для обеих сторон. В других случаях новый председатель какого-нибудь парламентского комитета мог просто определить приоритетные вопросы на предстоящий год, или группы гражданского общества могут проявить интерес к мониторингу программ, основанных на очень узкой проблеме

(ВИЧ/СПИД, образование, гендерное равенство и т.д.). Если у групп нет на примете никакой конкретной проблемы, но есть желание с максимальной отдачей использовать ресурсы, выделенные на снижение уровня бедности, парламентарии и представители гражданского общества могут решить измерять прогресс на пути достижения одной из ЦРТ или выбрать в самом документе ПРСП те приоритеты, по которым легко отслеживать ситуацию.

В любом случае важно понимать, что национальный план снижения уровня бедности является, по продиктованной необходимости, многогранной программой. Эффективный план мониторинга выбирает одну приоритетную проблему (или, во всяком случае, очень ограниченное количество проблем) и сосредотачивает усилия на ней.

После того, как приоритеты и позиции были обсуждены, сторонам можно было бы

КООРДИНАЦИЯ УСИЛИЙ ПАРЛАМЕНТА С ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЦЕССА

	ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГО
ТАМ, ГДЕ КОНСЕНСУС ОТНОСИТЕЛЬНО ПРИОРИТЕТОВ УЖЕ СУЩЕСТВУЕТ	Надзор, осуществляемый профильными комитетами за выделенными общественными фондами, ряда приоритетных секторов экономики, тенденции в выделении средств и их расходовании.	Оценка, силами организаций гражданского общества, количества приоритетных целевых ресурсов, полученных в точках предоставления социальных услуг (т.е. действительно ли выделяемые ресурсы используются для предоставления услуг?).
	Запрос по линии парламента или комитета с целью выяснения результатов инициатив в конкретных отраслях экономики; расследование качества реализации и результатов конкретных программ.	Оценка, под руководством организаций гражданского общества, количественных и качественных изменений в жизни малоимущих и социально незащищенных групп, которые произош
	Надзор за безусловным ассигнованием средств на самые приоритетные проекты и за распределением этих ресурсов непосредственно до конечной инстанции, предоставляющей соответствующие социальные услуги.	Усилия, под руководством организаций гражданского общества, по отслеживанию числа и видов сообществ/микрорайонов, семей и отдельных граждан, имеющих доступ к товарам и услугам.
ТАМ, ГДЕ ПРИОРИТЕТЫ РАСХОДЯТСЯ	Рассмотрение комитетом по бюджету и финансам или комитетом по расходам на общественные нужды качества исполнения государственного бюджета институтами исполнительной власти	Инициативы по мониторингу в конкретных секторах экономики сводятся воедино и готовятся к использованию в проводимых комитетами более масштабных расследованиях расходования бюджетных средств.
	Исследование комитетом по снижению бедности и развитию общенациональных инициатив по снижению уровня бедности в том виде, как они написаны в ПРСП.	Наблюдатели от организаций гражданского общества синтезируют или представляют сводные заключения, чтобы через слушания или отчеты комитетов они могли стать частью общественно доступной информации.
	Общепарламентское рассмотрение или исследование регионального воздействия законодательства о децентрализации или программ, координируемых и финансируемых из центра	Оценка, под руководством организаций гражданского общества, результатов конкретных правительственных инициатив в различных географических точках может продемонстрировать региональные различия в потребностях, а также степень эффективности адаптации программ к местным нуждам.

порекомендовать поделиться друг с другом следующей информацией:

- Какая информация о реализации национальных проектов развития уже имеется (благодаря усилиям гражданского общества и правительства)?
- Сколько информации необходимо будет собрать для того, чтобы предпринять достижение целей, обсужденных участниками встречи?
- Действительно ли необходимая информация

может быть собрана (существуют ли неоспоримые источники, откуда она может быть получена)? Будет ли собранная информация надежной?

Знакомство с другими планами мониторинга ПРСП, даже на стадии, когда они еще не были проработаны во всех деталях, дает и гражданскому обществу, и парламентариям возможность избежать ненужного дублирования работы, а также начать обсуждение тех сфер, в которых возможности друг друга могут быть взаимно дополнены.

РАЗДЕЛ 4

Создание и поддержание стратегий мониторинга

Даже после того, как были выявлены приоритеты мониторинга, выбрать для мониторинга конкретную инициативу может быть непросто. Кроме того факта, что сферы сами по себе емкие, (например, трудовые отношения, сельское хозяйство, социальные услуги), реализация инициатив, как правило, предполагает деятельность на нескольких уровнях (общенациональном, региональном и местном). Таким образом, законодателям и организациям гражданского общества приходится делать четкий выбор относительного того, какие из тысяч компонентов отслеживать. Без такой дисциплины их практические рекомендации будут, скорее

всего, поверхностными или размытыми и не приведут к каким-то значительным изменениям.

Основой успешного проекта по мониторингу является верный выбор данных, которые полезны для ответа на конкретный вопрос и могут быть эффективно собраны профессионалами. Например, даже если лидеры законодательной ветви власти и гражданского общества решили, что всеобщее начальное образование является приоритетом для обеих сторон, каждому из участников все равно придется решить, как наиболее оптимально следить за прогрессом в достижении этой цели. Если законодатели в данном случае представлены парламентской фракцией из конкретного региона, им может быть известно, что школы не могут принять дополнительных учеников без дополнительного финансирования новых учителей. На какой же показатель смотреть при мониторинге – на уровень финансирования, выделенный для приема на работу новых учителей, или на количество новых учителей, принятых на работу? Следует ли ограничиться исключительно территорией своего региона? Вести речь только об учителях, преподающих в конкретных классах, или об отдельных группах учителей? Именно такие вопросы необходимо поставить, прежде чем начинать проект мониторинга.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ УЧЕТ СРЕДСТВ, ИДУЩИХ НА СНИЖЕНИЕ УРОВНЯ БЕДНОСТИ

Парламентские комитеты или группы, осуществляющие мониторинг ПРСП, зачастую склонны концентрировать внимание на средствах,

МОНИТОРИНГ НА ВСЕХ УРОВНЯХ – ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ

Как уже было отмечено, сотрудничество между законодательной властью и гражданским обществом в рамках инициатив по мониторингу не обязательно должно быть общенациональным по своему охвату. Сотрудничество с одной маленькой правозащитной или активистской группой на местном или региональном уровне тоже может дать важную информацию относительно хода реализации инициатив по борьбе с бедностью среди местного населения или в пределах одного района. Поскольку сотрудничество в небольшом масштабе повторяет многие из тех же этапов и сталкивается со многими из тех же трудностей, что и общенациональные усилия, несколько последующих разделов будут вести речь именно о проблемах, возникающих именно при координации общенациональной деятельности. С некоторыми поправками на местную действительность, многое изложенное ниже может оказаться полезным для парламентариев, занимающихся более локальной проблематикой.

идущих на снижение уровня бедности (на ассигновании или расходовании ресурсов, направленных на борьбу с бедностью). Для того, чтобы отслеживать эти средства, парламентский комитет, как правило, определит конкретную статью (конкретные статьи) бюджета, расходы которой будут контролироваться. Если, например, установлено, что объем средств на строительство

школ является достаточно точным косвенным оценочным параметром категории “более широкий охват начального образования”, то комитет будет заинтересован в аналитическом рассмотрении конкретной статьи бюджета, финансирующей строительство школ. Только ли в рубрике “Бюджет Министерства образования“ могут быть найдены данные, необходимые комитету в данном случае?

МОНИТОРИНГ И ЭТАПЫ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

ОДИН: СОСТАВЛЕНИЕ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА	ДВА: ПРИНЯТИЕ БЮДЖЕТА
<p>Подготовка проекта ежегодного национального бюджета является исключительно прерогативой исполнительной власти, – как правило, Министерства финансов или экономики, с учетом пожеланий других министерств. Несмотря на это, бюджет как документ не создается с нуля. Его большая часть составляется путем внесения поправок в уровень расходов предыдущего года с учетом ожидаемых в текущем году изменений или новых направлений политики и стоящих задач.</p> <p>Результаты мониторинга могут быть учтены через: доведение до сведения министерств фактологической информации, полученной в ходе мониторинга, с особым акцентом на выводы и соответствующие рекомендации по внесению изменений в прошлогодний бюджет</p>	<p>Предложенные исполнительной ветвью власти бюджет обсуждается (иногда вносятся поправки) и утверждается органом законодательной власти. Степень свободы, в рамках которой парламент может вносить изменения в предложенный проект бюджета, в разных случаях может быть разной. В некоторых случаях парламент в целом может вернуть проект бюджета на доработку, не внося в него никаких поправок со своей стороны. В других случаях могут быть внесены поправки – при условии, что это не влечет за собой негативных финансовых последствий.</p> <p>Результаты мониторинга могут быть учтены через: вынесение полученной фактической информации и подготовленных по результатам мониторинга рекомендаций на обсуждение в комитете или парламенте в целом.</p> <p>Мониторинг может также быть инициирован с учетом озабоченности, высказанной в ходе обсуждения проекта бюджета в составе комитета или на пленарном заседании парламента в целом</p>
ТРИ: ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА	ЧЕТЫРЕ: АУДИТ И ОЦЕНКА
<p>Исполнение бюджета осуществляется различными министерствами, ведомствами и отделами. Некоторые расхождения между заложенными в бюджет и фактическими расходами неизбежны (из-за экономических условий, изменений в направлении политики, колебаний цен и т.д.). Значительные же отклонения могут означать, что ПРСП или ЦРТ могут остаться недостижимыми.</p> <p>Инициативы гражданского общества сосредоточены именно на этом этапе. Различные правительства сильно отличаются друг от друга в том, как они регулируют или контролируют расходование средств, поэтому инициативы гражданского общества могут помочь в оценке того, действительно ли деньги, выделенные на конкретные инициативы, достигают целевого назначения и приводят к ожидаемым результатам.</p>	<p>В странах, где идет ПРСП, фаза аудита и оценки в бюджетном цикле зачастую означает следующее: исполнительная власть докладывает (причем не только своему законодательному собранию, но и МФУ) результаты реализации ПРСП. Делается это в формате Ежегодного отчета о проделанной работе, направляемого в адрес МФУ.</p> <p>Парламентский надзор: может быть сосредоточен на тех аспектах, где доклад со стороны исполнительной власти выявил расхождения или оставил некоторые вопросы без ответа.</p> <p>Результаты мониторинга гражданским обществом средств, идущих на снижение уровня бедности: дополняют мониторинг, осуществляемый правительством – посредством контроля их целевого использования и эффективности в плане достижения</p>

Возможно ли, что какое-либо другое министерство (например, Министерство городского развития) строит школы за счет средств, выделяемых на проекты местного развития? Необходимо ли осуществлять мониторинг обеих статей бюджетных расходов? Определение параметров деятельности комитета (какие проекты будут включены, какие министерства или ведомства будут выделять ресурсы под проекты, каким еще критериям – помимо сектора экономики и бюджета – должен удовлетворять проект, чтобы можно было провести разделение данных и т.п.), может потребовать согласования и координации с другими комитетами или министерствами.

Для обеспечения эффективности это должно делаться на самых ранних стадиях взаимодействия. Тогда как комитет по бюджету может более других подходить для рассмотрения и обсуждения предлагаемого проекта бюджета, право ознакомиться с бюджетом перед голосованием по нему на пленарном заседании есть у всех парламентариев. Рассмотрение бюджета перед его принятием является прекрасной возможностью для сравнения количества выделенных тому или иному министерству или ведомству средств с задачами ЦРТ или национальными приоритетами, обозначенными в ПРСП, а также первым шагом в мониторинге процесса использования средств, выделенных на борьбу с бедностью. Далее парламентские комитеты могут осуществлять надзор за расходованием этих средств путем анализа бюджета соответствующих министерств и сравнения внутриминистерских ассигнований по конкретным статьям с целями и задачами ЦРТ или инициативами, считающимися первоочередными по линии ПРСП. Несмотря на то, что эта информация менее доступна, чем национальный бюджет, большинство парламентов все же обладают полномочиями, необходимыми чтобы запросить эту информацию у министерств и правительственных ведомств, – в особенности у тех, которые занимаются вопросами аудита и финансовой отчетности.

ВЫЯВЛЕНИЕ ИЛИ СТИМУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДОПОЛНЯЮЩИХ ИНИЦИАТИВ

Комитеты часто сосредотачивают усилия на учете выделенных бюджетных средств, а эффективные дополняющие инициативы гражданского общества, как правило, выбирают в качестве объекта мониторинга какой-либо конкретный результат реализации бюджета (т.е. им необходимо выбрать очень конкретный результат, который ожидается после того, как в рамках той или иной меры политики выделенные денежные средства будут израсходованы). Организация гражданского общества может точно знать, что хотела бы отслеживать количество детей, посещающих начальную школу, но ей все равно придется выбирать между тем, контролировать этот параметр в сельских или городских школах. Проект мониторинга затем может быть еще сужен и может учитывать лишь процент детей в возрасте от 6 до 12 лет, посещающих сельские школы. Если группа будет менее конкретна в своем выборе, интерпретировать собранную информацию будет трудно.

Независимо от того, проводят ли парламентские комитеты дополнительные бюджетные расследования, профильные комитеты, изучающие эффективность реализации инициатив по борьбе с бедностью, могут счесть полезным проведение брифингов с участием групп гражданского общества, которые осуществляют следующие проекты:

- Там, где ПРСП провозгласил приоритетным направлением сокращение детской смертности в сельских районах, и где в ежегодном бюджете Министерства здравоохранения на 25 процентов увеличилось финансирование сельских работников сферы здравоохранения, ОГО может начать отслеживать число акушерок или персонала, занятого в сфере неонатальной и постнатальной терапии в сельских районах в течение года. Затем это может быть увязано с данными о детской смертности, чтобы понять взаимоотношение между увеличением числа медицинского персонала и детской смертности.
- Если в ПРСП говорится, что слабое транспортное сообщение между городскими

центрами и регионами, где выращивается основная пищевая продукция, затрудняет снабжение городов продуктами питания, а МФУ предоставляют финансирование для строительства системы дорожного сообщения, наблюдатели могут отслеживать процент ферм или фермерских коллективов, пользующихся этими дорогами для продажи своей продукции за пределами своих традиционных близлежащих районов.

- Там, где ПРСП заявляет о своей приверженности изменить восприятие ВИЧ-СПИДа как постыдного заболевания через общенациональную кампанию общественного просвещения, а в национальном бюджете выделяются деньги на повышение “осведомленности о СПИДе“, группы наблюдателей могут отслеживать число граждан, обратившихся за консультацией или пришедших на тестирование или лечение в городских поликлиниках

СОГЛАСОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ПРОЦЕССА МОНИТОРИНГА

На этапе планирования независимым группам, стремящимся проводить мониторинг хода инициатив по борьбе с бедностью, придется решить ряд рабочих вопросов. В тех случаях, когда законодатели и группы гражданского общества идут на тесное сотрудничество, им можно было бы порекомендовать обсудить подобного рода решения более подробно, поскольку взаимопонимание по базовым моментам, достигнутое на ранних этапах сотрудничества, в дальнейшем приведет к более высокому авторитету. Парламентариям, которых попросили поддержать результаты мониторинга какого-то проекта одной из групп гражданского общества, можно порекомендовать проведение брифинга, чтобы либо они лично, либо сотрудники их аппарата были проинформированы по соответствующим вопросам.

Сколько данных необходимо собрать?

Парламент: После того, как парламентские комитеты, следящие за средствами, выделяемыми на борьбу с бедностью, определились

относительно того, что именно они будут отслеживать, им необходимо подумать над тем, какую информацию надо собрать. Серьезный набор данных может включать в себя информацию о бюджетных ассигнованиях на различных уровнях того или иного министерства. Сюда может входить подробная информация из министерства о том, как дальше распределяются и как расходуются денежные средства той или иной статьи бюджета. Помимо правительственной бюджетной документации, существуют и другие источники полезной информации:

- Государственные контрольно-ревизионные ведомства: Счетная палата и контрольно-ревизионные отделы соответствующих министерств;
- Документация по механизмам Структуры среднесрочных расходов (МТЕФ): механизм Структуры среднесрочных расходов делает бюджетную информацию доступной на нескольких этапах процесса планирования (более подробно см. Приложение II);
- Отчеты, ранее предоставлявшиеся международному сообществу организаций по развитию, и оценки, от него полученные. Офисы ПРООН в стране часто располагают статистической информацией, характеризующей продвижение страны к ЦРТ.

ОГО: Для наблюдателей, работающих в конечной точке деятельности программы, необходимо, собираемая информация была статистически робастной. Это обеспечивает репрезентативность данных в масштабе страны. Робастный сбор данных является надежным (в нем имеются стандартные механизмы сбора и оценки), комплектным (измеряется в конкретных, определенных и объективных категориях) и основанным на разумной выборке данных.

Необходимый набор данных определяется целым рядом факторов, каждый из которых может быть скорректирован при помощи различных методов. ОГО с ограниченным опытом в сфере сбора данных и их статистического анализа можно было бы порекомендовать обсудить возможные варианты со специалистом-статистиком (см.

информацию в рамке 6 ниже). Более подробная информация о статистических принципах и мониторинге представлена в Приложении IV.

**Кто будет заниматься сбором информации?
Как? Когда?**

Парламент: В парламентских группах, отслеживающих бюджетные ассигнования, предшествующие реальным расходам на борьбу с бедностью, по меньшей мере, за какую-то часть деятельности по изучению ситуации будут отвечать сотрудники парламентского аппарата. Соответственно, работа должна быть построена с учетом прочих профессиональных обязанностей сотрудников, которые могут заниматься изучением какой-либо проблемы. Если парламент функционирует в соответствии с определенным

графиком, было бы разумно планировать с таким расчетом, что сбор информации по расходам на борьбу с бедностью по линии соответствующих министерств будет проводиться сотрудниками аппарата на фоне парламентских каникул, когда эти прочие профессиональные обязанности сведены к минимуму. На этапе планирования необходимо также продумать, как наиболее эффективно подготовить сотрудников аппарата к сбору достоверной информации.

ОГО: Что касается групп гражданского общества, которые отслеживают результаты расходования средств, то они могут собрать данные, проводя интервью с организациями, предоставляющими услуги (а также с получателями этих услуг), групповые интервью и работая с фокус-группами.

**ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ
ОТНОСИТЕЛЬНО ВАЖНЕЙШИХ МОМЕНТОВ, ТРЕБУЮЩИХ КООРДИНАЦИИ**

К завершению процесса планирования План мониторинга должен иметь ответы на следующие вопросы:

- ✓ Какую информацию, по мнению мониторинговых групп, можно ожидать по линии ПРСП?
- ✓ Как эта информация будет использоваться?
- ✓ Какие вопросы хотели бы задать мониторинговые группы?
- ✓ Где они получают эту информацию? Кому будут задавать вопросы?
- ✓ Если сбор информации предполагает ознакомление с некими данными, предоставляемыми правительством, насколько доступны эти данные? Имеются ли какие-то заранее известные графики отчетности, практической реализации и т.д.?
- ✓ Сколько человек может пожертвовать собственное время для проведения сбора данных, их анализа или других составляющих частей этого процесса?
- ✓ Уверены ли мониторинговые группы, что требуемая информация действительно будет предоставлена вовремя?
- ✓ Если сбор данных предполагает выборку, что представляет собой эта выборка в конкретном случае? Каков ее размер? Географический охват? Как планируется проводить выборку? Случайным образом? Если нет, то почему?
- ✓ Планы по регистрации и анализу данных?
- ✓ Планы по подготовке итогового отчета/результатов?
- ✓ График сбора данных?
- ✓ Когда будут результаты работы доведены до сведения парламента и других групп, с которыми ведется сотрудничество в рамках конкретного проекта?
- ✓ Когда результаты будут обнародованы в окончательной редакции?
- ✓ Бюджет для мониторинга ПРСП? Имеются ли планы привлечения дополнительного финансирования?

Выбирая метод работы, следует иметь в виду, что не только у наблюдателей, но и у самих интервьюируемых в распоряжении будет ограниченное количество времени. Координаторам проектов необходимо учитывать подготовку, которая будет необходима волонтерам, работающим наблюдателями на добровольной основе, чтобы они смогли собрать информацию с аналогичными параметрами, а также понимать, какие меры должны быть приняты, чтобы все волонтеры реально получили эту необходимую подготовку. Более подробная информация о соответствующих механизмах сбора данных представлена в Приложении IV; дополнительные советы относительно приема на работу и подготовки волонтеров даны в Приложении V.

Кто будет заниматься регистрацией и накоплением данных? Когда?

Пытаясь придерживаться согласованного графика, каждая из групп, участвующая в совместном процессе мониторинга, должна рассчитать графики сбора данных и их регистрации максимально реалистично. Координаторам инициатив по мониторингу нужно также будет найти наиболее подходящие методы подготовки сотрудников для регистрации и агрегации данных – от этого зависит их достоверность. Обычно данные вводятся и анализируются централизованным образом, при помощи компьютера. Сотрудники, выполняющие эту задачу, должны иметь хорошие навыки работы с базовым пакетом компьютерных программ и уметь безошибочно вводить данные в компьютер для их регистрации.

Кто будет отвечать за анализ данных? Когда?

Если парламентские группы и группы гражданского общества тесно сотрудничают в рамках мониторинга, потребуются серьезное планирование и поддержание связи. В тех случаях, когда просьба о поддержке тех или иных результатов или выводов обращена к нескольким людям, связь необходима для того, чтобы обеспечить информированность всех вовлеченных сторон об аналитических методах, которые были использованы, а также достаточные возможности

ПРИВЛЕЧЕНИЕ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ПОМОЩИ ДЛЯ РЕШЕНИЯ СТАТИСТИЧЕСКИХ ЗАДАЧ

Принятие решения о том, сколько данных собирать (и где), для того, чтобы мониторинг действительно мог отразить происходящие явления – процесс несколько специализированный, и многим мониторинговым группам, сталкивающимся с этой необходимостью в первый раз, может понадобиться помощь. К числу потенциальных партнеров/ресурсов относятся:

- Специалисты-статистики в своей стране (могут привлекаться из университетов, организаций, занимающихся наблюдением за ходом выборов, фирм, предоставляющих услуги по исследованию общественного мнения, правительственных ведомств, групп и организаций, оказывающих консалтинговые услуги по экономическим вопросам).
- Работающие в стране офисы международных организаций, занимающихся вопросами развития. Эти организации заинтересованы в определении, приносят ли проекты по линии ЦРТ или ПРСП положительные результаты, и могут служить источником значительных ресурсов для мониторинга результатов таких проектов.
- Международные НПО (особенно интересующиеся такой тематикой, как демократия, транспарентность, долгосрочное развитие и экономическая справедливость). Организации типа Национального демократического института и Международного бюджетного проекта (см. www.internationalbudget.org) могут иметь справочные материалы и персонал, готовый сотрудничать с группами, проявляющими интерес к мониторингу результатов расходования средств на борьбу с бедностью.

обсуждения прикладного значения полученных данных.

Кто будет отвечать за составление отчета? Когда?

С содержательной точки зрения, фактическое наполнение отчета будет обсуждено и разграничено между теми, кто занимается анализом информации, и теми, кто отвечает за проведение мониторинга, но кому-то придется также взять на себя и функцию написания этого отчета. Чтобы зафиксировать выводы, сделанные различными участвовавшими в проекте организациями и отдельными людьми, а также задачи, перед ними стоявшие, отчет, вероятно, пройдет несколько раундов редактирования и

правки. Парламентарии, делегировавшие эту работу конкретному сотруднику аппарата, должны быть готовы к тому, чтобы связать свое имя с результатами труда этого человека. Как следствие, ответственность за подготовку проекта отчета следует делегировать человеку, выбранному с большой тщательностью.

АКЦЕНТ НА КОММУНИКАЦИЮ

После того, как сотрудничающие группы составят план проекта, им необходимо также продумать, как наиболее эффективно представить проект аудитории, в которую могут входить министерства своей страны и международные организации, занимающиеся вопросами развития. Внешние контакты важны с двух точек зрения: для информирования участников проекта и для эффективного использования результатов мониторинга с целью продвижения тех или иных мер политики по борьбе с бедностью.

Представление мониторингового проекта

Наблюдатели часто сталкиваются со скептицизмом со стороны людей, с которыми им необходимо взаимодействовать больше всего. Сотрудники министерств и ведомств могут ставить под сомнение свою обязанность делиться информацией, считающейся “для служебного пользования”. Граждане, у которых будут брать интервью, могут быть обеспокоены тем, что они не могут высказаться относительно качества предоставляемым правительством услуг, не вызвав тем самым какие-то негативные последствия. В обоих случаях наличие плана, в соответствии с которым мониторинговый проект будет доступно и актуально представлен аудитории, может помочь в преодолении обеих вышеназванных сложностей.

Стратегическое представление может быть особенно полезным, когда оно ориентировано на людей, к которым впоследствии придется обращаться за информацией, на их начальников или других имеющих отношение к проекту правительственных чиновников, политиков и т.д. Кроме того, неплохо было бы заранее и в письменном виде уведомить высокопоставленных чиновников в Министерстве финансов или других министерствах о намечающейся работе по

ФАКТОР ВРЕМЕНИ И ДРУГИЕ МОНИТОРИНГОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

В рамках реализации ПРСП или достижения ЦРТ большинство национальных правительств разработали и в настоящее время используют планы мониторинга результатов различных национальных инициатив. Многие из этих планов координируются непосредственно самим правительством, при технической помощи международного сообщества организаций, занимающихся развитием. Таким образом, мониторинговые инициативы с участием представителей гражданского общества и парламента могут быть выстроены с целью дополнения уже ведущейся работы или же могут рассматриваться в качестве рычага для перепроверки расходования средств исполнительной властью или оценки практических результатов работы. В любом случае, прежде чем приступить к работе, парламентарии и лидеры гражданского общества должны продумать, как их деятельность будет “стыковаться” с другими мониторинговыми инициативами. Из этого же следует исходить и при выборе момента для обнародования результатов своей деятельности. Во многих случаях информация по принимаемым правительством или гражданским обществом мониторинговым проектам может быть получена во Всемирном банке, ПРООН или в национальных отделениях ПРСП (в состав которых, как правило, входят представители соответствующих министерств).

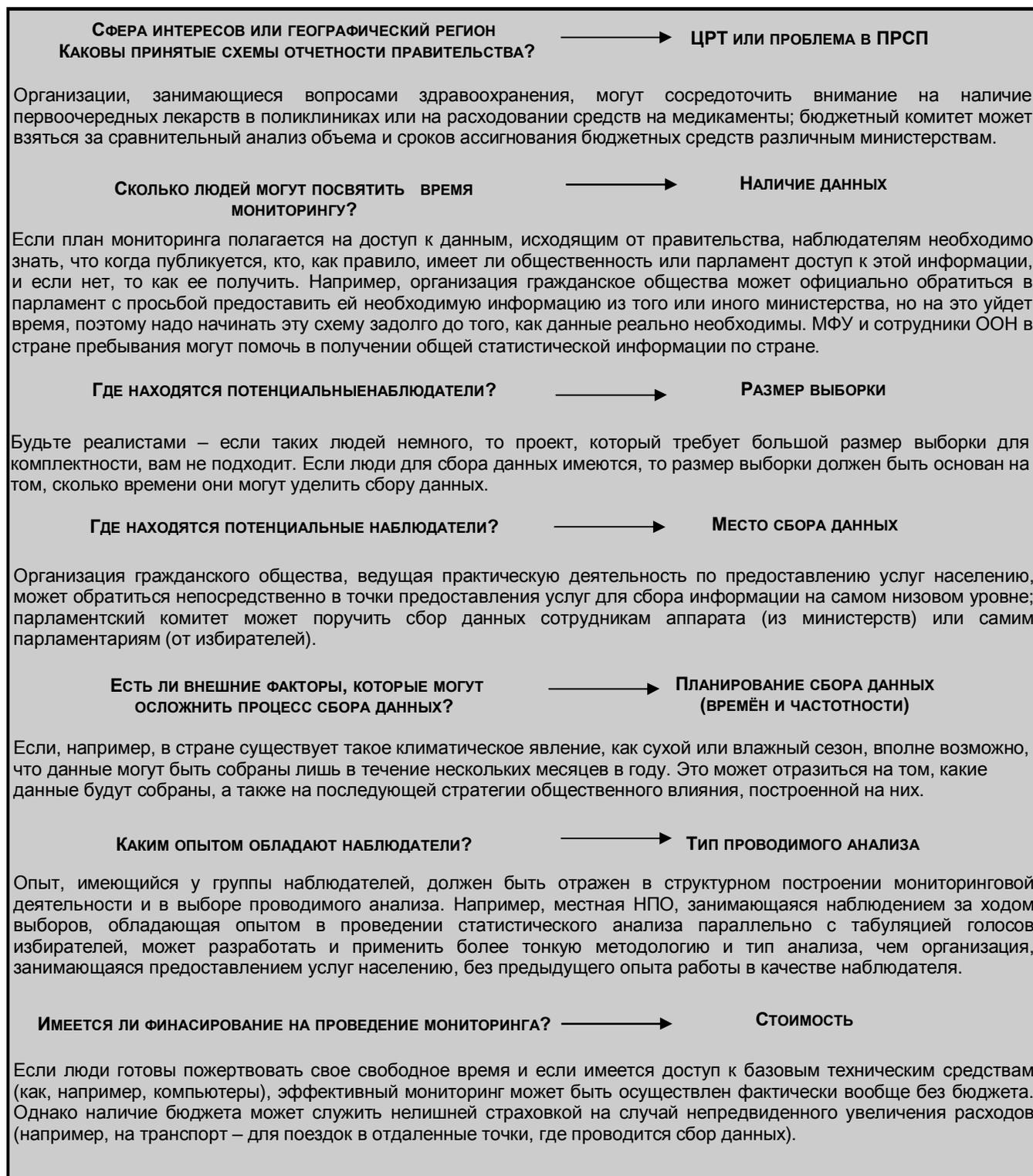
мониторингу. В некоторых случаях министр финансов или его заместитель может официально, в письменном виде, поддержать проект. Эта поддержка, в свою очередь, может использоваться наблюдателями в рамках представления своих действий другим чиновникам и гражданам (см. Приложение VII). По меньшей мере, заблаговременное оповещение чиновников защищает группу, проводящую мониторинг, от последующих заявлений о том, что правительство было не в курсе или не было должным образом проинформировано о мониторинге.

Планирование эффективной стратегии общественного влияния

Как правило, парламентарии или активисты гражданского общества берутся за проект по мониторингу, потому что они обеспокоены тем или иным аспектом борьбы с бедностью или той или иной составляющей уровня жизни. Например, парламентарий, представляющий интересы района с засушливым климатом, может, работая в

СХЕМА 1

РУКОВОДСТВО ПО ВЕДЕНИЮ ДИСКУССИИ ПРИ ПЛАНИРОВАНИИ МОНИТОРИНГА



контакте с комитетом по сельскому хозяйству, выяснить, являются ли какие-либо определенные программы расширения посевных площадей эффективными сами по себе, без параллельных программ по улучшению ирригации. Профсоюз учителей может отслеживать обеспечение учебниками – выступая за расширение зоны охвата учебниками или же пропагандируя качественные изменения в их ассортименте. Мониторинг зачастую разрабатывается, чтобы получать информацию, полезную для формулировки мер политики или продвижения конкретных реформ. Для этого требуется стратегия общественного влияния – план обнародования результатов мониторинга и использования их в качестве инструмента оказания воздействия на общественную политику в соответствии с целями мониторинговой группы.

Эффективная стратегия общественного влияния основана на способности группы, осуществляющей мониторинг, быстро распознавать ряд факторов и сознательно корректировать свою деятельность, чтобы учитывать изменения в них:

- **Целевая аудитория.** До кого, в конечном итоге, будет доводиться основная мысль? Потенциальные аудитории состоят из правительства, средств массовой информации, общественности (проживающей в сельских районах или в городах), парламента, организаций гражданского общества, не вовлеченных непосредственно в процесс мониторинга, а также международного сообщества организаций, занимающихся

вопросами развития, и международных средств массовой информации.

- **Механизм коммуникации.** Как лучше всего донести свою основную мысль до этой аудитории? В качестве примеров потенциальных механизмов коммуникации можно привести заключительный отчет или сводный перечень результатов, пресс-релизы, пресс-конференции (проводимые индивидуально или совместно с партнерами), объявления по радио, интервью на радио, листовки, переведенные на языки местного населения, а также публичные и частные встречи.
- **Планирование.** Как можно запланировать мероприятие со средствами массовой информации (или любое другое мероприятие) для максимального привлечения (положительного) внимания к своей основной мысли? Приведет ли попеременное использование различных методов коммуникации к дублированию или к охвату дополнительной аудитории? Как можно скоординировать процессы планирования, проводимые парламентариями и ОГО? Состоится ли своевременное обнародование информации, чтобы на основании Ежегодного отчета о проделанной работе в той или иной стране можно было внести необходимые изменения в ПРСП?

Все эти вопросы должны быть комплексно учтены всеми участниками процесса до начала мониторинговой деятельности.

РАЗДЕЛ 5

Поддержание положительных взаимоотношений при помощи процесс мониторинга

Когда в мониторинговый проект вовлечено несколько групп, для поддержания конструктивного партнерства на протяжении всего проекта нужно активно работать с партнерами. Процесс выявления общих приоритетов, вопросов, представляющих взаимный интерес, или взаимодополняющих возможностей между группами от законодательной власти и от гражданского общества должен содействовать укреплению партнерских отношений. Дополнительные моменты и мероприятия, которые могут помочь координаторам проектов сохранить элемент конструктивности между партнерами, есть на каждом из этапов процесса мониторинга.

КООРДИНАЦИЯ ПЕРЕД НАЧАЛОМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

Отбор наблюдателей: Для участия в мероприятиях от имени парламента или гражданского общества необходимо отбирать наблюдателей с определенными навыками. Что касается парламентской деятельности, то наблюдатели должны комфортно себя чувствовать, работая в составе группы, иметь сбалансированный спектр навыков, обладать желанием работать, при необходимости, с представителями гражданского общества, а также располагать достаточным временем для участия в этом начинании. Если при сборе информации вы полагаетесь на волонтеров по всей стране, учитывайте другие обязанности и заботы (например, работа, семья, сбор урожая), которые могут быть у этих наблюдателей.

Установление стандартов информации: Прежде всего, наблюдатели должны уметь собирать и регистрировать информацию в соответствии с единым стандартом. Например, если наблюдатели в регионе «А» понимают уровень в 15 процентов как “средний“, а наблюдатели в регионе «Б» – как недостаточно высокий, сам факт сбора данных такими разными группами может привести к ошибочному выводу, что в регионе «Б» ощущается нехватка предмета мониторинга. Конечно, готовность наблюдателей применять единые мерки важна для обеспечения комплектности любого мониторингового мероприятия, но особое значение она приобретает, когда успех совместного начинания зависит от способности различных групп сопоставлять данные или информацию.

Проведение ориентации и подготовки наблюдателей и сотрудников: Кроме применения единого стандарта данных, координация усилий между парламентскими группами и гражданским обществом может быть улучшена, если специально планировать до начала сбора информации время на проведение встречи между группами наблюдателей, на которой могли бы быть обсуждены цели и ход совместных мероприятий. Да, действительно, сотрудниками парламентского аппарата и представителями гражданского общества необязательно контактировать напрямую, но соответствующие координаторы проектов должны обеспечить понимание всеми людьми, привлеченными для сбора информации, того, как

эта работа вписывается в более обширный контекст проекта.

Раздача рабочих материалов: Раздача основных рабочих материалов (таких, как перечень инструкций, формы для проведения опроса или рекомендательные письма) может помочь в формировании взаимопонимания и доверия между представителями законодательной власти и гражданского общества, не имеющими опыта предыдущего сотрудничества, даже если некоторые участники процесса и не воспользуются этими материалами.

КООРДИНАЦИЯ НА ЭТАПЕ СБОРА ДАННЫХ

И для парламента, и для гражданского общества сбор данных является, с многих точек зрения, первым осязаемым аспектом мониторинга. Однако этот этап может быть весьма длительным, и поддержание активных партнерских отношений в течение его реализации может быть непростой задачей. Наблюдатели будут общаться между собой менее интенсивно, поскольку каждая из групп-участниц проекта будет занята своими собственными инициативами. Несмотря на это, определенные шаги и действия могут быть предприняты для поддержания уровня активности, необходимого для непрерывной координации усилий.

Назначение координаторов: Стремление не отстать от графика – неизменная проблема для мониторинговых групп, решение которой может стать легче, если назначить координатора процесса сбора данных. Законодатели, работающие в тесном контакте с организацией гражданского общества, могут попросить последних определить из числа работающих в штаб-квартире этой организации человека, который мог бы без особых проблем связываться с наблюдателями во всех концах страны. Координаторам необходимо часто связываться с наблюдателями (до начала, во время и по окончании планового периода сбора информации) для подтверждения того, что работа ведется, для выявления имеющихся проблем по мере возникновения таковых и для контроля доставки собранной информации в заранее согласованную центральную точку для последующей

ПОДДЕРЖАНИЕ СВЯЗИ МЕЖДУ МОНИТОРИНГОВЫМИ ГРУППАМИ

Там, где парламентарии работают в тесном контакте с группами гражданского общества, коммуникация может стать более гладко, если обе группы назначат по конкретному человеку в качестве контактных лиц. В идеале:

- С этими людьми будет легко связаться, они нечасто находятся в разъездах и могут быть быстро найдены по телефону;
- Они профессиональны и дипломатичны;
- Они не являются основными координаторами проектов – председатели парламентских комитетов и исполнительные директора НПО, как правило, настолько заняты, что их нельзя сделать ответственными за поддержание контактов еще и с некой внешней организацией;
- Они информированы обо всем проекте в целом и могут с легкостью отследить изменения в графике мероприятий или их качественном составе.

регистрации и анализа. Этот координатор может также выступать в качестве контактного лица для партнерских групп, которые проявляют интерес к тому, как продвигается мониторинг.

Оперативное преодоление препятствий:

Как и любое сложное мероприятие с большим количеством участников (как отдельных лиц, так и групп), вполне вероятно, что проекты по мониторингу столкнутся с рядом сложностей и препятствий. Примерами таких препятствий могут служить непредвиденно высокая загруженность сотрудников, которые занимаются сбором данных по бюджету различных министерств; неплановая парламентская сессия; проявившаяся в ОГО текучесть кадров, занимающихся конкретным мониторинговым проектом; скрытная пассивность людей, которых планировалось интервьюировать. Мониторинговые группы, которые предвидят необходимость во внесении корректив на каком-то промежуточном этапе и имеют четкую иерархическую систему подчинения и принятия решений, с большей вероятностью решат такие проблемы и не отстанут от графика. Да, действительно, решение конкретных проблем приходится искать индивидуально, но перспективное планирование позволяет облегчить процесс внесения корректив, например:

- Отсутствие сотрудников или волонтеров для сбора конкретных данных. Эта ситуация может быть парирована, если заблаговременно определить запасных сотрудников или волонтеров, которые могут привлекаться по мере необходимости.
- Недоступность информации в конкретных географических точках или от конкретных лиц. Эта ситуация может быть парирована, если предусмотреть – в интересах сохранения размера выборки – возможное задействование “запасных” географических точек. Кроме того, иметь в виду “запасные” географические точки имеет смысл и с точки зрения легкости доступа к информации (в различных регионах) – законодательство о свободе получения информации, конституционные положения или конкретность требований международной программы развития могут облегчить сотрудникам процесс получения необходимых данных.
- Непредвиденные события (такие, как задержка в работе канцелярии министерства, стихийные бедствия и закрытие отдельных точек оказания социальных услуг). Эта ситуация может быть парирована, если определить четкие зоны ответственности и создать иерархическую систему подчиненности и принятия решений для реагирования на внезапные повороты событий.

КООРДИНАЦИЯ НА ЭТАПЕ АГРЕГАЦИИ И КРОСС-ТАБУЛЯЦИИ ДАННЫХ

После того, как наблюдатели соберут необходимую информацию, её необходимо ввести в единую базу данных или информационную систему и агрегировать, чтобы можно было суммировать результаты, провести сравнения и сделать выводы. Хотя это и простая административная задача, тщательность и внимание к мелочам могут упрочить доверие партнеров к информации, полученной друг другом.

Прежде, чем из полученной информации смогут быть сделаны какие-то имеющие смысл выводы, ее необходимо рассортировать, свести воедино и,

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ И ПОВЫШЕНИЕ АВТОРИТЕТА

В большинстве случаев агрегация данных сводится просто к электронной сортировке и может быть осуществлена при помощи стандартной программы, позволяющей работать с таблицами. Если группам необходима техническая поддержка, то многие НПО, экономисты и коммерческие предприятия должны иметь квалифицированный персонал, который может проконсультировать по этому вопросу. Когда приходит время оценки информации, группам можно было бы порекомендовать привлечь ученых и специалистов, обладающих специальными знаниями, для обеспечения контроля качества. Приглашение представителей научно-исследовательских кругов для рецензии результатов проекта – один из способов достижения точности и укрепления собственного авторитета.

в некоторых случаях, подвергнуть кросс-табуляции. Это можно сделать в соответствии со следующими критериями: период времени, географический регион, пол, возраст, позиция или статья, или любым другим способом, позволяющим сделать выводы об ассигновании средств на снижение уровня бедности, о реализации инициатив по борьбе с бедностью или о результатах и значении таких программ.

Например, группы законодательного собрания, отслеживающие вопросы расходования средств на образование, могут вести учет выделенных средств по району-получателю (сельский / городской, географический регион, количество населения в районе / площадь района) или по целевому назначению средств (на укомплектование штатом, на развитие инфраструктуры, на материалы). Группы гражданского общества, отслеживающие образовательные инициативы, могут сгруппировать результаты в соответствии с теми же критериями (“район-получатель” и “целевое назначение”), а могут сгруппировать их в соответствии с численностью людей в школе. Возможно, в ходе сбора данных у респондентов (из районов, где отмечается крайне неудовлетворительное восприятие реализуемых программ или отсутствие обещанных результатов) предложить также дать оценку качества получаемых услуг. Такие данные могут быть распределены по категориям на основе

полученных цифровых оценок. Если проект был проведен, поскольку его авторы полагают, что существует несправедливость в распределении ресурсов, группировку данных желательно было бы провести в соответствии с тем параметром, который, по мнению авторов, вносит элемент асимметрии (близость к столице, политические привязанности, барьер между городом и сельской местностью и т.д.). Решения относительно того, какие категории выбрать и использовать для кросс-табуляции, частично зависят от целей, стоящих перед мониторинговым проектом. В тех случаях, когда группы планируют совместно проводить анализ полученных данных, этот процесс может быть облегчен, а уровень напряженности по поводу того, как использовать полученные результаты – снижен, если с самого начала обратиться ко всем партнерам за предложениями по агрегации данных.

О ПОЛЬЗЕ ГРУППОВОГО ФОРМАТА РАБОТЫ ДЛЯ ТЩАТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА И ПОДРОБНОЙ ОТЧЕТНОСТИ

Практически всегда следует приглашать к участию в самом процессе анализа собранных данных людей, которые, предположительно, будут выступать в поддержку полученных результатов. Естественно, определенное количество людей, собиравших и агрегировавших информацию, также должно принять участие в этом процессе.

Привлекайте все заинтересованные стороны к участию в процессе анализа данных. Анализ данных может поистине быть мероприятием, в котором раскрываются все преимущества работы в составе групп. Группа людей с определенным набором относящихся к проекту профессиональных знаний может предоставить огромное количество фоновой информации, актуальный контекст для рассмотрения анализируемой проблематики, а также дать примерное видение того, что могут продемонстрировать умело обработанные данные. Даже в тех случаях, когда взаимодействие между парламентариями и гражданскими группами ограничено, или если идет взаимное противоборство, участие обеих сторон помогает использовать в анализе сильные стороны и тех, и

других участников. Это может повысить авторитет окончательных результатов анализа в глазах правительственных структур и международных аудиторий. В тех случаях, когда та или иная группа незнакома с основами интерпретации статистической информации, более серьезное совместное общение может также восполнить те наблюдения, которые были бы упущены аналитиками сторон по отдельности.

Возможно, группам потребуется несколько встреч для того, чтобы тщательно обсудить данные и уточнить свои выводы. Первая встреча, вероятнее всего, будет включать в себя “мозговой штурм“, вторая – более методичное рассмотрение результатов и их значения, а третья – окончательную оценку результатов и время для обсуждения выводов. Если в этом процессе предстоит участвовать людям со сложным характером, неплохо было бы назначить ведущего и заранее определиться с основными правилами ведения дискуссии.

Обеспечьте согласие взглядов и скоординируйте выводы отчета: вовлечение в процесс анализа всех заинтересованных сторон помогает обеспечить согласие взглядов и всестороннюю поддержку. Поскольку итоговый вариант отчета с выводами сторон будет отражать проведенные обсуждения, очень важно, чтобы было назначено лицо, отвечающее за ведение подробного протокола. После того, как будет достигнуто согласие по поводу результатов мониторинга, стороны должны также обсудить “сухой остаток”: если бы надо было в двух-трех предложениях подытожить результаты проведенной работы, что бы они сказали?

Кроме того, что ведение протокола помогает при написании отчета, сделанные записи могут оказаться полезными и при формулировке стратегии общественного влияния. Если коммуникативная стратегия будет сформулирована сразу после того, как стороны поймут, какую идею они хотели бы выразить при помощи полученных данных, то партнеры сохранят собранность, импульс и скоординированный порядок действий.

Даже в тех случаях, когда мониторинговые группы (парламентские и гражданского общества)

принимают решение о проведении независимой или в меньшей степени скоординированной деятельности, этот этап процесса мониторинга дает возможность заинтересованным парламентариям и гражданскому обществу производить “сверку часов“. Здесь можно подумать над тем, как избежать противоречий или подчеркнуть важность действий и усилий друг друга. Координированные отчеты – один из способов открыто продемонстрировать, что парламент и гражданское общество представляют интересы некой общей части населения, действуют грамотно, поддерживают друг друга и выступают по конкретной проблеме единым фронтом.

Пишите отчет с учетом партнерских интересов:

Группам, которые обсудили и согласовали выводы, содержащиеся в отчете, написать сам отчет будет относительно просто. Записи по результатам обсуждений полученных данных дадут довольно подробное представление о структуре предстоящего отчета. Хорошо написанный отчет выделяет следующие моменты:

- Цель мониторинга: что группа хотела установить?
- Используемая методология: как группа собирала, составляла и анализировала данные? Если к данным предъявлялись какие-либо стандарты, то какие?
- Слабые стороны: были ли какие-то повторяющиеся сложности, которые могли сказаться на качестве данных или на выводах, сделанных на их основании, – например, по некоторым географическим точкам (в течение определенных месяцев) данные отсутствовали и т.п.?
- Выводы: что группа установила фактически?
- Рекомендации: полагает ли группа, что полученные результаты диктуют необходимость каких-то действий или предписывают какие-то изменения в мерах политики?

Возможно, наиболее важно отметить, что в хороших отчетах должен соблюдаться нейтральный письменный стиль. Использование

пропагандистских языковых средств дает основания усмотреть в отчете необъективность и поставить под сомнение серьезность всей проведенной работы. В тех случаях, когда парламентские группы и группы гражданского общества ведут тесную координацию, пропагандистский или явно субъективный стиль может разочаровать некоторых партнеров и сделать невозможной открытую демонстрацию ими своей поддержки выводов, сделанных в отчете.

ОБНАРОДОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИСКУШЕННОСТЬ

Предвидение политической реакции на обнародованные выводы может представлять особенно серьезную трудность для мониторинговых групп. Хотя ничто не может (и не должно) полностью свести на нет вероятность несогласия со сделанными группой выводами или резкой реакции на них, некоторые меры можно

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЭФФЕКТА ПРОЕКТА ПРИ ПОМОЩИ ВСЕСТОРОННЕГО УЧАСТИЯ

Даже в отчете, выдержанном в самом дипломатичном стиле, будут выводы, которые потенциально могут вызвать неоднозначную реакцию. Целью некоторых таких выводов может быть оказание давления на правительство или какое-то конкретное министерство. Это одно из соображений, требующих наличие прозрачности и всестороннего участия на этапе анализа данных. Например, если данные указывают на то, что медицинские клиники в южной части страны получают меньше медикаментов, чем клиники в северной части страны, министру здравоохранения придется объяснить причины такого распределения ресурсов правительству, законодательному собранию и общественности. Ему (или ей) будет не очень приятно узнать о таких результатах исследования независимо от того, насколько верен такой вывод или насколько дипломатично он сформулирован. Если у людей, ранее выразивших готовность поддержать результаты проекта, появляются сомнения в его авторитетности, они могут решить, что не стоит рисковать именем своей организации или собственной политической репутацией, связывая их с такого рода проектами. Наиболее широкой поддержки окончательных результатов проекта можно добиться, если включить как можно больше людей непосредственно в процесс реализации проекта. Даже если кто-то откажется от участия, такое приглашение поможет в укреплении отношений в долгосрочной перспективе.

предпринять, чтобы сгладить остроту этой реакции и нивелировать негативные последствия обнародования результатов.

Именно на этом этапе партнерство между парламентом и гражданским обществом может оказаться наиболее полезным. Имея хороший доступ к людям, принимающим политические решения, парламентариям будет легче выяснить их официальную реакцию еще до выхода отчета в свет. С другой стороны, участие ОГО, не имеющих партийных предпочтений, могут сделать содержание потенциально неоднозначного отчета более приемлемым, так как в этом случае менее вероятно, что их деятельность была начата ради продвижения чьих-либо партийных интересов.

Убедитесь в желании поддержать и в том, что можно использовать имена: После того, как отчет был написан, убедитесь в поддержке проекта всеми вовлеченными в него напрямую или косвенно, и получите разрешение использовать имена соответствующих людей и названия соответствующих организаций в качестве группы поддержки. Привлечение чьего-то имени / названия увязывает репутацию и порядочность конкретного человека / организации с соответствующей мониторинговой деятельностью. Это риск, на который многие партии готовы пойти, и этот факт придает отчету авторитетность. Однако отсутствие четкого и явного официального разрешения на использование в отчете имен / названий может только нанести удар по серьезности проводимого мониторингового проекта.

Получение официального разрешения может сопровождаться необходимостью представить итоговый вариант отчета тому или иному лицу или группе лиц и спросить их, не хотели бы они поддержать результаты исследования. Их согласие должно пониматься таким образом, что, тогда как технические правки (опечаток и т.д.) допустимы, изменения сути важнейших выводов – нет. Всем, к кому обращаются с подобной просьбой, необходимо четко сообщить, что на данном этапе отчет не следует предавать огласке, особенно в журналистской среде. Наконец, для получения официального разрешения могут понадобиться и дополнительные контакты (по телефону, через электронную почту или при личной встрече).

Получите мнение правительственных структур до обнародования отчета: Прежде чем обнародовать сделанные в отчете выводы, можно было бы порекомендовать предоставить экземпляр итогового варианта отчета правительственным чиновникам, ответственным за упомянутые в отчете программы. Представив правительству сделанные в отчете выводы, до их официального обнародования можно решить две задачи. Во-первых, это знак профессиональной вежливости: дать человеку, отвечающему за те или иные направления работы, возможность ознакомиться с результатами отчета, его касающегося. Во-вторых, этот шаг служит «страховкой» для тех, кто занимался мониторингом. Дав возможность правительственному чиновнику выверить точность отчета и прокомментировать его в письменном виде, парламентские или гражданские группы могут примерно судить о вероятной реакции на проведенную ими работу. Даже если чиновник решил не отвечать, он уже не сможет заявить, что у него не было возможности выразить свое мнение. Во избежание путаницы по этому поводу, иногда наблюдателям можно порекомендовать попросить чиновника дать свой комментарий в письменном виде. Кроме того, такая линия поведения демонстрирует искренность и серьезность намерений точного и полного

ФАКТОР ВРЕМЕНИ

При планировании мероприятий по сбору, анализу и обнародованию данных мониторинговые инициативы должны принимать во внимание «политический календарь»:

- **Цикл проведения выборов:** Непосредственно перед выборами парламентарии будут не только чрезвычайно заняты, но и могут стремиться подчеркнуто дистанцироваться от конкретной позиции по неоднозначным проблемам типа общегосударственных усилий по борьбе с бедностью. Особенно это может наблюдаться в случае членов правящей партии.
- **Бюджетный цикл:** Парламентские комитеты могут проявлять наибольший интерес к результатам усилий, прилагаемых тем или иным министерством к снижению уровня бедности, на том этапе в бюджетном цикле, когда министерства предоставляют обоснование запрашиваемых уровней финансирования.

отражения состояния дел в рассматриваемых областях.

В идеале правительственные чиновники ознакомятся с черновым вариантом отчета иотреагируют в устном или письменном виде. Если они порекомендуют внести технические изменения уточняющего характера, можно будет внести в текст соответствующие коррективы. В ситуациях, когда у наблюдателей имеются сомнения по сути этих рекомендаций, они могут быть включены в отчет как приложение, а не включены непосредственно в текст. Если официальная ответная реакция не выходит за рамки технических правок, внесение их не должно надолго задержать момент обнародования отчета. Однако если вносятся значительные коррективы (например, изменение или удаление одного из основных выводов), всем участникам “группы поддержки” необходимо будет об этом сообщить, чтобы убедиться в неизменности их согласия с итоговым вариантом отчета.

Контролируйте и не допускайте утечек информации в СМИ: Когда отчет рассылается ряду лиц для комментариев (но пока не для окончательного обнародования), избежание преждевременного распространения информации о результатах мониторинга может представлять сложность. Ничто не может полностью предотвратить распространение какой-то информации за пределами очерченного круга лиц, для которых она предназначена, однако можно принять меры, чтобы снизить вероятность серьезной утечки информации в средства массовой информации.

- Рассылая отчет для комментариев, наблюдатели должны подчеркнуть, что если отчет будет обнародован раньше срока, это уменьшит значимость его официального выхода в свет. Кроме того, в этом случае в обращение может попасть неполный или неточный вариант отчета.
- В некоторых случаях правительственные чиновники, желая умалить критику, высказанную в отчете в их адрес, преднамеренно организуют “упреждающую” утечку части информации. В таких ситуациях

можно было бы порекомендовать использование каналов, позволяющих создать официальное общественное информационное поле, в рамках которого можно было бы поделиться результатами отчета с соответствующими чиновниками и попросить их дать свои комментарии. Еще раз заметим, что сотрудничество между парламентом и гражданским обществом может помочь избежать подобных ситуаций. Возможно, правительство будет испытывать меньший соблазн организовать утечку информации, зная, что за такими действиями может последовать гневная реакция парламента и гражданского общества.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЭКЗЕМПЛЯРА ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ РЕДАКЦИИ ОТЧЕТА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ ЧИНОВНИКАМ

- Запланируйте встречу с ключевыми чиновниками или государственными служащими.
- Заранее уведомите их о цели встречи.
- Старайтесь не “раздувать” список лиц, с которыми вы хотели бы встретиться, но, принимая это решение, посоветуйтесь хотя бы с двумя коллегами, чтобы не забыть ключевых чиновников.
- Предоставьте выбранным вами чиновниками или сотрудникам их аппарата экземпляр последней редакции отчета (с четким указанием, что в отчете содержится конфиденциальная информация).
- Разъясните суть мониторинга и попросите их ознакомиться с материалом и высказать свое мнение.
- Если вы хотите включить мнения правительства в итоговый вариант отчета, сообщите об этом представителям правительства и назовите им реалистичную дату, до которой вы хотели бы получить их комментарии.
- Если чиновники или сотрудники их аппарата не могут встретиться с вами (или если этому препятствует нехватка времени или какое-то иное ограничение), просто пришлите экземпляр последней редакции с приложенным отдельно письмом с просьбой рассмотреть и т.д.
- Если осталось несколько дней до назначенного срока, но никакой реакции не поступило, можно связаться с чиновниками повторно, чтобы напомнить (и это может быть воспринято положительно) им о том, что приближается оговоренная дата.

РАЗДЕЛ 6

Эндшпиль: доведение результатов до сведения общественности

Вне зависимости от реального успеха деятельности по мониторингу, если отчет не будет правильно выпущен и распространен среди общественности, его практическая польза будет низкой. Стратегия общественного влияния совершенно необходима, а организация деятельности - ключ к успеху.

Вопросы, которые необходимо задать при определении стратегии общественного влияния

Для разработки успешной общественно-пропагандистской кампании очень важны следующие вопросы:

- **В чем заключается основная мысль?** Может ли она быть сформулирована в трех-пяти предложениях?
- **На кого рассчитывают оказать влияние группы, проводящие мониторинг?** На правительство? На общественность? На международные организации-доноры?
- **Какой реакции на проводимую основную мысль со стороны целевой аудитории хотели бы наблюдатели?** Какие действия со стороны целевой аудитории хотели бы увидеть наблюдатели? К правительственным и государственным чиновникам более целесообразно обращаться с просьбами, которые они могут выполнить, а не с теми, где они бессильны.
- **На каком этапе результаты мониторинга будут наиболее полезны для целевой аудитории?** Когда наиболее оптимально было бы их обнародовать? Непосредственно перед прениями по бюджету? За некоторое время до истечения времени, данного тем или иным МФУ?

Если представители парламента и гражданского общества вели плотную координацию действий или заручились поддержкой широкого спектра сторонников, обнародование выводов должно вестись так, чтобы подчеркнуть, что все участвующие стороны уверены в достоверности результатов проведенной работы и в рекомендациях, сформулированных на их основе. Разработка совместной (или, по крайней мере, скоординированной) стратегии обнародования результатов (как по линии законодательного собрания, так и по линии организаций гражданского общества) с использованием контактов обеих сторон может быть чрезвычайно эффективной с точки зрения контроля над тем, что сделанные выводы действительно приведут к соответствующим изменениям в направлениях политики.

Роль парламента в обнародовании и практическом использовании результатов мониторинга

У членов законодательного собрания имеется несколько вариантов обнародования результатов "парламентского мониторинга". Являясь официальными участниками политического процесса, парламентарии могут огласить результаты мониторингового проекта несколькими способами, например:

- На слушаниях в комитете;
- В форме ответа на парламентский запрос (в устной форме или в письменном виде);

ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ (И ПОЧЕМУ ОНА)	КОГДА ЭТА ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ НАИБОЛЕЕ ГОТОВА К ВОСПРИЯТИЮ ОСНОВНОЙ МЫСЛИ	ФОРМАТЫ ДОВЕДЕНИЯ ЭТОЙ ОСНОВНОЙ МЫСЛИ
Правительство <i>(определяет меры политики)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • При подготовке ПРСП или ежегодного отчета • На этапе составления бюджета 	<ul style="list-style-type: none"> • Полный вариант отчета • Сводная справка
Парламент <i>(придает мерам политики силу закона)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Когда парламентские комитеты рассматривают бюджет или законопроекты, имеющие отношение к нему • Когда имеется заинтересованность в осуществлении надзорной деятельности по тому или иному вопросу 	<ul style="list-style-type: none"> • Полный вариант отчета • Сводная справка • Частная встреча
СМИ <i>(информирует политиков и избирателей)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Когда имеют место события, затрагивающие ту или иную сопутствующую тему и заслуживающие внимания со стороны средств массовой информации (например, проводимая в столице крупная конференция) • Когда в недавнем прошлом имел место скандал, связанный с сопутствующей темой • Когда основная мысль формулируется человеком, традиционно привлекающим значительное внимание со стороны средств массовой информации 	<ul style="list-style-type: none"> • Полный вариант отчета • Пресс-релиз • Пресс-брифинг • Видеозапись • Интервью в прямом эфире
Общественность <i>(голосует)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • В ходе выборов • Когда планируется посещение выборными лицами или чиновниками соответствующих округов • Когда не отвлекают никакие другие события 	<ul style="list-style-type: none"> • Информационные ролики по радио или телевидению • Встречи с общественностью • Проспекты, информационные материалы для раздачи общественности
Местные НПО <i>(информируют политиков)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Когда угодно (в идеале – с достаточным запасом времени для того, чтобы они впустили эту информацию в свою собственную деятельность по общественному воздействию) 	<ul style="list-style-type: none"> • Полный вариант отчета • Сводная справка • Телефонные звонки от местных наблюдателей
Организации-доноры <i>(финансируют деятельность по развитию)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • При разработке стратегии оказания помощи странам • Перед принятием решений о финансировании • Перед ежегодными заседаниями МФУ 	<ul style="list-style-type: none"> • Полный вариант отчета • Сводная справка • Частная встреча
Международные НПО <i>(реализуют программы развития)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • При разработке или реализации программ 	<ul style="list-style-type: none"> • Полный вариант отчета • Сводная справка • Частная встреча

- В рамках начатого расследования того или иного вопроса;
- В ходе парламентских дебатов;
- На заседаниях фракций.

Каждый из этих видов деятельности позволяет парламентариям представить результаты мониторингового проекта таким образом, что они становятся частью официального парламентского протокола. Кроме того, слушания в комитете дают возможность непосредственного привлечения к обсуждению представителей организаций гражданского общества или экспертов.

Эффективное использование возможностей, предоставляемых слушаниями в составе комитета: Зачастую парламентские комитеты бюджетной или профильной ориентации проводят слушания или заседания с целью рассмотрения проекта бюджета правительства до того, как он будет проголосован всем парламентом. Такие слушания предоставляют возможность сотрудничества парламентариев с гражданским обществом. На открытых слушаниях представителям гражданского общества, участвовавшим в мониторинге, могут предложить выступить перед членами комитета с показаниями, основанными на результатах мониторинга и сделанных выводах. Если парламентарии и группы гражданского общества тесно сотрудничают и осуществляют координацию действий, они находятся в более выгодном положении, с точки зрения обсуждения результатов проделанной работы в наиболее приемлемой для этого обстановке. Законодатели смогут приобщиться к собранной в процессе мониторинга информации, когда это будет наиболее выгодно политически, а у групп гражданского общества будет более четкое представление о том, какая конкретно информация наиболее полезна для членов комитета.

Профильным или тематическим комитетам можно было бы порекомендовать использовать информацию, полученную по линии мониторинговой деятельности в рамках ЦРТ или ПРСП, для информационного наполнения конкретных направлений политики и процесса

выделения бюджетных ассигнований в целом. В некоторых случаях парламентарии могут пригласить для дачи показаний в ходе парламентских слушаний и представителей групп гражданского общества, проводящих мониторинговую деятельность конкретной направленности.

Официальное общение с органами, ведущими координацию по линии ПРСП или ЦРТ: Парламентарии могут также прийти к осознанию необходимости обмена мониторинговой информацией с официальными группами, занимающимися ЦРТ или ПРСП, например:

- С тематическими группами ЦРТ или рабочими группами ПРСП;
- С ранее организованными общественными форумами или так называемыми “семинарами для заинтересованных сторон”;
- С национальной комиссией по ПРСП;
- С координаторами и представителями международных организаций, занимающихся вопросами развития.

РАБОТА СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Для обнародования результатов деятельности и парламентариям, и представителям гражданского общества необходимо мобилизовать средства массовой информации. Распространение этой информации представляется особенно важным в тех случаях, когда полученные результаты однозначно требуют внесения изменений или осуществления реформ и нужно создать широкую базу сторонников такого рода мер. Средства массовой информации могут играть важную роль в обеспечении того, что информация доводится до широкого круга лиц.

Координированная основная мысль: Прежде чем общаться со средствами массовой информации по поводу конкретной мониторинговой деятельности, и парламентариям, и представителям гражданского общества было бы полезно подготовить и раздать “опорную информацию” всем, кому может быть предложено прокомментировать содержание отчета или сделанные в нем выводы. Круг лиц, которым будет рассылаться такая “опорная информация”,

зависит от того, насколько тесным было сотрудничество. Рекомендуемые темы для отражения в “опорной информации”, в частности, следующие:

- Основные результаты мониторинговой деятельности;
- Ответы на предполагаемые вопросы;
- Разъяснение ключевых терминов и концепций;
- Контактная информация организации, проводившей мониторинг, а также конкретного человека, который может предоставить дополнительную информацию.

Совместные или согласованные заявления для прессы: Даже если парламент и гражданское общество не имеют предыдущего опыта тесного сотрудничества, координация на данном этапе может помочь в получении максимального внимания со стороны средств массовой информации. В некоторых ситуациях имеет смысл запланировать проведение совместных пресс-

брифингов или встреч для общения с прессой. Если политики и представители гражданского общества, занимающиеся конкретной проблемой, преподносят информацию в совместном режиме, это может подчеркнуть важность соответствующей проблемы. В тех случаях, когда совместная пресс-конференция представляется неуместной, политически невозможной или проблематичной с организационной точки зрения, для повышения эффективности общения с прессой парламентариям и представителям гражданского общества можно порекомендовать работу во взаимодополняющем режиме. Например, можно порекомендовать выступление с заявлениями для прессы не одновременно, а через определенные промежутки времени – так, чтобы численность аудитории была максимально высокой. Там, где в течение короткого периода времени за пресс-релизами со стороны ОГО следуют комментарии парламентариев (или наоборот), вопросы, которым обычно не придается значения, могут привлечь дополнительное внимание общественности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СОЗДАНИЕ КОНСТРУКТИВНЫХ ПРЕЦЕДЕНТОВ В ОБЛАСТИ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ НАПРЛАМЕНТОМ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

Позитивное партнерство между законодательной властью и гражданским обществом имеет будущее только в том случае, если у обеих сторон имеются совместимые задачи и убежденность в том, что сотрудничество в конкретных областях несет пользу для обеих из них в отдельности. ЦРТ и ПРСП представляют собой отличный механизм для создания прецедентов эффективного сотрудничества между парламентами и организациями гражданского общества по ключевым вопросам национального развития. Однако такой механизм может существовать на долгосрочной основе только тогда, когда он основан на уважении обеими сторонами социальных ролей друг друга. Необходимо, в частности, осознание того, что конструктивное партнерство не предполагает постоянного единодушия во взглядах: гражданские организации стремятся к достижению узких целей и выполнению конкретных задач, тогда как парламентарии должны учитывать интересы многих избирателей, причем при ограниченных ресурсах. Знаки взаимного уважения на этапе планирования мониторинговых инициатив могут установить во взаимоотношениях как раз тот тон, который необходим для сотрудничества в более длительной перспективе – особенно в ситуациях, в которых отношения между законодательной властью и гражданским обществом традиционно слабы..

ЦРТ или национальные ПРСП, ориентированные на конкретные цели, могут являться одним из наиболее логичных начальных этапов сотрудничества между парламентами и организациями гражданского общества в области

борьбы с бедностью. Мало кто из общественных деятелей может позволить себе критику в адрес проводимой парламентом или гражданским обществом деятельности по снижению уровня бедности. Наиболее важным результатом совместных усилий по мониторингу, что касается закладки основ долгосрочного реагирования государства на проблемы бедности, является, наверное, создание прецедентов решения проблем бедности за счет использования страной своих собственных ресурсов и опыта. Сотрудничество между парламентами и организациями гражданского общества в области борьбы с бедностью может быть важным инструментом, используемым для улучшения способности парламента интегрировать профессиональный потенциал гражданского общества в процесс выработки мер политики. В тех ситуациях, когда число сотрудников парламентского аппарата ограничено, такого рода сотрудничество может также укрепить возможности парламента по наполнению конкретной фактической информацией дебатов о борьбе с бедностью.

Чересчур амбициозное или плохо спланированное сотрудничество в области мониторинга не только вряд ли отразится на качестве принимаемых публичными политиками решений, но и может даже сделать непривлекательной саму идею будущего сотрудничества между парламентом и ОГО. С другой стороны, умело построенное и согласованное сотрудничество может создать прочные рабочие отношения между парламентом и ОГО. Именно такое партнерство стимулирует, в долгосрочной перспективе, движение по пути снижения уровня бедности в стране.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ГЛОБАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ЦЕЛЕЙ И ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ НА РУБЕЖЕ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

Выдержки из материалов, опубликованных на странице <http://www.undp.org/mdg/>

Цели в области развития на рубеже тысячелетия представляют собой амбициозную программу по борьбе с бедностью и общему повышению уровня жизни, принятую главами государств на Саммите тысячелетия в сентябре 2000 года. В рамках каждой из целей установлены один или несколько целевых показателей, большинство из них на 2015 год, а в качестве точки отсчета использован 1990 год.

1. РЕШИТЬ ПРОБЛЕМУ КРАЙНЕЙ НИЩЕТЫ И ГОЛОДА

Более миллиарда человек живут менее чем на 1 долл. США в день. Целевой показатель сокращения бедности пока не достигается в странах Африки к югу от Сахары, Латинской Америки, Карибского бассейна, а также в некоторых странах региона Европы и Центральной Азии.

Целевой показатель: Сократить вдвое процент населения, имеющего доход менее и страдающего от голода

2. ОБЕСПЕЧИТЬ ВСЕОБЩЕЕ НАЧАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Около 113 миллионов детей не ходят в школу, однако, целевой показатель вполне достижим. Например, в Индии 95 процентов детей должны учиться в школе к 2005 году.

Целевой показатель: Обеспечить получение начального образования в полном объеме всеми мальчиками и девочками.

3. СПОСОБСТВОВАТЬ ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВЕНСТВА ПОЛОВ И РАСШИРЕНИЮ ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЖЕНЩИН

Две трети неграмотного населения составляют женщины, а процент работающих женщин составляет две трети процента работающих мужчин. Доля мест в парламенте, занимаемых женщинами, увеличивается, достигнув около одной трети в Аргентине, Мозамбике и Южной Африке.

Целевой показатель: Ликвидировать неравенство между полами в начальном и среднем образовании предпочтительно к 2005 году, и на всех уровнях образования - не позднее 2015 года.

4. СНИЗИТЬ ДЕТСКУЮ СМЕРТНОСТЬ

Каждый год почти 11 миллионов детей умирают, не дожив до пяти лет, в основном от болезней, которые можно предотвратить. В 1980 году эта цифра достигала 15 миллионов.

Целевой показатель: сократить на две трети коэффициент смертности среди детей в возрасте до 5 лет.

5. УЛУЧШИТЬ ОХРАНУ МАТЕРИНСТВА

В развивающихся странах одна из 48 женщин умирает во время родов, однако, теперь практически во всех странах есть программы охраны материнства.

Целевой показатель: Сократить на три четверти коэффициент материнской смертности.

6. БОРОТЬСЯ С ВИЧ/СПИДОМ, МАЛЯРИЕЙ И ДРУГИМИ ЗАБОЛЕВАНИЯМИ

Более 40 миллионов человек являются носителями ВИЧ. Опыт некоторых стран, например, Бразилии, Сенегала, Таиланда и Уганды, продемонстрировал, что распространение ВИЧ можно остановить.

Целевой показатель: Остановить распространение ВИЧ/ СПИДа и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости и снизить заболеваемость малярией и другими серьезными заболеваниями.

7. ОБЕСПЕЧИТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ УСТОЙЧИВОСТЬ

Более одного миллиарда человек не имеют доступа к чистой питьевой воде, а более двух миллиардов человек не имеют возможности пользоваться канализацией. Однако в 90-е годы почти один миллиард человек получили доступ к чистой воде и столько же получили возможность пользоваться канализацией.

Целевые показатели: Интегрировать принципы устойчивого развития в проводимую страной политику и программы и приостановить истощение природных ресурсов; К 2015 году

сократить вдвое процент населения, не имеющего доступа к чистой питьевой воде; К 2020 году обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 миллионов обитателей трущоб.

8. СФОРМИРОВАТЬ ГЛОБАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

Многие развивающиеся страны расходуют больше средств на обслуживание задолженности, чем на социальные услуги.

Целевые показатели: Продолжить создание открытой торгово-финансовой системы (приверженность целям в области эффективности управления, развития и сокращения бедности), как в странах, так и на

международном уровне. Удовлетворять особые потребности наименее развитых стран, стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных государств из числа развивающихся стран. Решить проблемы задолженности развивающихся стран на комплексной основе. Создать для молодых людей возможности найти приличную и продуктивную работу. Совместно с фармацевтическими компаниями обеспечивать доступность наиболее необходимых недорогих лекарств в развивающихся странах. Совместно с частным сектором принимать меры к тому, чтобы все могли пользоваться благами новых технологий, особенно информационно-коммуникационных технологий.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ДОКУМЕНТЫ О СТРАТЕГИИ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ (ПРСП)

Процесс подготовки и реализации ПРСП включает четыре основные стадии, которые во многих случаях частично совпадают:

1. **Диагноз проблемы бедности.** На этой стадии проводится всесторонний анализ первопричин бедности и ее симптомов. Кто такие бедные? Где они живут? Какими факторами обусловлен уровень бедности в стране?
2. **Формулирование политики в отношении бедности.** Основываясь на диагнозе проблемы бедности и на своем видении перспектив развития, страна определяет национальные приоритеты сокращения бедности. Какие меры политики следует принять и отразить в ПРСП?
3. **Реализация программы сокращения бедности.** На этой стадии проводится в жизнь политика, предусмотренная ПРСП. Для парламента это часто означает принятие необходимых законодательных актов и утверждение соответствующих бюджетов.
4. **Мониторинг и оценка.** Насколько действенным оказался ПРСП? Если определенные компоненты не принесли желаемых результатов, как можно усовершенствовать ПРСП?

ПРСП формулируют государственную политику через выработку конкретных трехлетних стратегий по решению ограниченного числа приоритетных задач, имеющих отношение к явлению бедности. После того, как эти приоритетные задачи были определены, ПРСП начинает играть роль “дорожной карты” для государства в плане выделения и распределения ресурсов под конкретные, измеримые меры по снижению уровня бедности. Помимо того, что ПРСП продвигает интересы малоимущих, изначально он был задуман как отражение шести основополагающих принципов, а именно:

- **Разрабатываться по инициативе стран** при активном участии широкой общественности и частного сектора;
- **Ориентироваться на результаты деятельности**, способные улучшить жизнь бедного населения;
- **Быть комплексными** с учетом того, что проблема бедности имеет множество измерений и проявлений;
- **Должны ставиться приоритетные задачи**, то есть стратегии должны быть реально осуществимыми с финансовой и институциональной точек зрения;
- **Должны предусматривать активное сотрудничество с партнерами** и координацию действий с двусторонними, многосторонними и неправительственными партнерами по развитию и
- Должны разрабатываться с прицелом **на долгосрочную перспективу.**

Международные организации, такие как Всемирный банк и МВФ, а также различные двусторонние доноры составляют, параллельно с ПРСП, целый ряд других стратегических планов оказания содействия. Однако Всемирный банк и МВФ разрабатывают свои стратегии и программы содействия конкретным странам именно на основе результатов проводимых самими странами (в рамках ПРСП) диагностики явления бедности, целевых параметров роста и выполнимости программ сокращения бедности.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

СТАТИСТИЧЕСКАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ И КОНЦЕПЦИИ

АГРЕГАЦИЯ: Имеется в виду процесс сортировки и сведения собранных данных в любые значимые категории, которые могут помочь сделать выводы о расходовании средств, например: период времени, географический регион, пол, возраст и/или статья бюджета.

ДОВЕРИТЕЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ: Означает степень соотнесения данных выборки с данными генеральной совокупности. Этот параметр влияет на объем выборки; чем выше требуемый доверительный уровень, тем больше должен быть объем выборки. Статистики обычно полагаются на доверительный уровень в 95 процентов, что означает, что 95 процентов выборочных средних совпадает со средними значениями генеральной совокупности.

ПОГРЕШНОСТЬ: Измеряется в процентах. Имеется в виду возможное расхождение данных в пределах того или иного наблюдения. Например, если одна величина в рамках выборки равна 48 процентам, то при погрешности в 5 процентов можно ожидать, что действительное значение будет находиться в интервале от 43 процентов до 53 процентов. Данная характеристика имеет статистическое значение, поскольку она дает представление о точности результатов.

КАЧЕСТВЕННЫЕ ДАННЫЕ: Измеряют значение или качественную характеристику чего-либо. Как правило, поддаются стандартизации с большим трудом. Например, исследования качественных характеристик могут быть направлены на изучение того, является ли имеющийся у городских жителей доступ к таким удобствам, как водопровод или электричество, “постоянным, с перебоями или несистематическим“. Если опрашивается сравнительно малое число респондентов (допустим, менее 100), качественные данные приобретают большее значение как метод выявления проблем, их причин и возможных решений.

КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ДАННЫЕ: Измеряют или дают приблизительную оценку конкретного числа предметов. Например, доля населения (в процентном выражении), живущего меньше, чем на один доллар в день, представляет собой набор количественных данных. Количественные данные наиболее значимы, когда они могут быть собраны в больших объемах.

СЛУЧАЙНОСТЬ: Имеется в виду, что любая величина в рамках выборки может быть выбрана с той же вероятностью, что и любая другая величина в рамках той же самой выборки.

ЗНАЧИМАЯ ГЕНЕРАЛЬНАЯ СОВОКУПНОСТЬ: Имеется в виду та часть генеральной совокупности, которая представляет интерес с точки зрения конкретного изучаемого вопроса. Например, говоря об информации о голосовании на выборах, следует принимать во внимание лишь ту часть населения, которая имеет право на участие в выборах.

СТАТИСТИЧЕСКАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ И КОНЦЕПЦИИ (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

РЕПРЕЗЕНТАТИВНАЯ ВЫБОРКА: Имеется в виду выборка, отражающая значимую генеральную совокупность в целом. Наблюдатели собирают информацию только в каком-то ограниченном числе географических точек (там, где осуществляется мониторинговая инициатива) и опрашивают только какую-то часть населения в этих точках. Объем выборки, необходимый для того, чтобы отражать реальную действительность, зависит от: 1) масштаба и географического охвата мониторинговой инициативы (например, проводится “обкатка” инициативы только в одном регионе или по всей стране?); 2) предполагаемой вариативности от одного региона к другому (имеются ли регионы, где демографические или географические особенности могут отразиться на ходе мониторинговой инициативы?); 3) цели мониторинга (наблюдатели следят за результатами ассигнования ресурсов как такового или же за равномерностью распределения этих ресурсов?); 4) периода времени, в течение которого будет проводиться инициатива; и 5) предполагаемого процента регионов (от общего начального числа), где наблюдателям не удастся собрать данные: даже хорошо подготовленные планы по мониторингу могут быть сорваны по целому ряду причин).

РОБАСТНОСТЬ (ИЛИ ДОСТОВЕРНОСТЬ): Имеется в виду надежность и комплектность данных.

НАДЕЖНОСТЬ: Данные являются надежными, когда независимые исследователи, наблюдающие за одним и тем же событием и использующие один и тот же измерительный инструментарий, дают этому событию абсолютно одинаковую оценку, подтверждая независимо полученные данные. Например, если три человека производят замер роста четвертого человека при помощи одно и того же инструмента (рулетки), полученные значения роста будут считаться надежными, если все три замера дадут в точности один и тот же результат.

КОМПЛЕКТНОСТЬ: Имеется в виду уместность использования конкретного статистического показателя для измерения той или иной концепции. Этот показатель должен соответствовать как диапазону, так и внутреннему наполнению измеряемого критерия. Например, обращенная к людям просьба произвести измерения “размера” другого человека не даст комплектных результатов, поскольку “размер” является относительной величиной, воспринимаемой разными людьми по-разному. Более корректно было бы произвести измерения “роста” человека, нежели его “размера”.

ВЫБОРКА В СРАВНЕНИИ С ГЕНЕРАЛЬНОЙ СОВОКУПНОСТЬЮ: Имеется в виду неоднородность или однородность генеральной совокупности. Неоднородность или однородность генеральной совокупности отразится на объеме выборки, необходимом с точки зрения точности оценки измеряемого критерия.

НЕОДНОРОДНОСТЬ: Имеется в виду уровень внутреннего разнообразия генеральной совокупности. Чем более неоднородна генеральная совокупность, тем больше должен быть объем выборки для того, чтобы обеспечить точность оценки измеряемого критерия.

ОДНОРОДНОСТЬ: Имеется в виду отсутствие внутреннего разнообразия генеральной совокупности. Чем более однородна генеральная совокупность, тем меньше может быть объем выборки, обеспечивающий, тем не менее, точность оценки измеряемого критерия.

ИНСТРУМЕНТАРИЙ И МЕТОДОЛОГИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОПРОСА: Имеются в виду материалы и вопросы, используемые для проведения опроса, а также то, как он проводится.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

ОБРАЗЦЫ МОНИТОРИНГОВЫХ ИНИЦИАТИВ И МЕХАНИЗМОВ СБОРА ДАННЫХ

ТЕМЫ МОНИТОРИНГА	ДАнные, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ СОБРАНЫ	ВОЗМОЖНЫЕ СПОСОБЫ СБОРА ДАННЫХ
<p>Определение эффективности финансируемых правительством программ профессионального обучения, направленных на предоставление средств к существованию в районах с высоким уровнем бедности</p>	<p>Процент людей трудоспособного возраста в районах с высоким уровнем бедности, которые участвовали в финансируемых правительством программах профессионального обучения и затем нашли работу, которая повысила общий уровень доходов семьи</p>	<p>Опрос людей трудоспособного возраста в конкретных районах с целью определения: ситуации с трудоустроенностью на момент начала участия в программе профессионального обучения; участия (или неучастия) в программе профессионального обучения; нынешней ситуации с трудоустроенностью; относительного изменения в уровне общих доходов семьи</p>
<p>Определение фактического распределения средств, выделенных на общенациональный проект по обеспечению водоснабжением сельских районов, на все сельские регионы страны</p>	<p>Стоимость новых проектов по строительству и усовершенствованию инфраструктуры для водоснабжения (колодцы, системы водораспределения, фильтрационные станции и т.д.) в том или ином регионе – в денежном выражении</p>	<p>Сбор объективных данных через посещение таких объектов в каждом регионе; информация о стоимости усовершенствований / фактической отдаче от них</p>
<p>Определение доступности учреждений здравоохранения в точке проведения мониторинга (например, в крупном городе) для всех демографических групп</p>	<p>Восприятие различными демографическими группами степени доступности медицинских учреждений города; выборка из числа населения, обратившегося в эти учреждения в течение определенного периода времени</p>	<p>Фокус-группы демографически отличных слоев населения одного города для получения обобщенного восприятия обществом степени доступности услуг медицинских центров; раздача анкет в медицинских центрах</p>
<p>Определение соответствия качества перинатального и педиатрического медицинского обслуживания нуждам местного населения в точках проведения мониторинга</p>	<p>Мнение местного населения относительно услуг, предоставляемых сотрудниками местных органов здравоохранения и акушерками</p>	<p>Индивидуальные интервью с местными жителями, в недавнем прошлом прибегшими к перинатальным или педиатрическим медицинским услугам – для определения того, где необходимый уровень услуг действительно отмечался</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ V

НАБОР И ПОДГОТОВКА ВОЛОНТЕРОВ

Значительная часть наблюдателей за реализацией проектов в рамках ЦРТ, ПРСП или за исполнением бюджета может быть волонтерами (или людьми, получающими минимальную компенсацию), обученными для выполнения поставленной задачи. Такие волонтеры, работающие безвозмездно, могут быть более полезны, чем получающие денежную компенсацию сотрудники, поскольку на них не уходят средства из бюджета проекта, и они зачастую поистине преданы тому делу, которым занимаются. Тем не менее, использование волонтеров приносит и ряд факторов риска: волонтеров необходимо подготовить; предвзятое и непрофессиональное поведение с их стороны может дискредитировать проводимый проект. Важно найти таких волонтеров, чья мотивация – желание работать в этом качестве – близка к целям и задачам, стоящим перед организацией, осуществляющей мониторинг; которые умеют работать в коллективе и способны справляться со своими обязанностями точно и в срок. Состоящие в штате сотрудники организации должны проинструктировать и подготовить наблюдателей-волонтеров на предмет их функций.

Прежде, чем принять сотрудников, работающих на безвозмездной основе, полезно продумать следующие вопросы:

- Сколько людей потребуется для осуществления наблюдения? Сколько времени в неделю им придется уделять работе на проекте? Какова продолжительность проекта, и смогут ли волонтеры проработать на нём до самого конца?
- Какой уровень компетентности требуется от волонтеров? Как довести подобного рода требования до сведения волонтеров?
- Где организация будет находить волонтеров? Через газеты или другие средства массовой информации? В среде студентов? В ОГО? Как будет организация убеждать людей помочь на безвозмездной основе?
- Что будет входить в круг функциональных обязанностей волонтеров? Где они будут исполнять эти обязанности? Какие ресурсы потребуются им для выполнения поставленных задач? Как результаты их работы будут доходить до центрального офиса организации?
- Кто будет заниматься координацией их деятельности? Какие ресурсы, помощь, время потребуются координатору для выполнения этой задачи? Какие каналы связи имеются для того, чтобы ее выполнить?
- Какая потребуется подготовка? Какую информацию необходимо будет довести (например, вводная часть – информация об организации и ее предназначении; раздача материалов; обзор и обсуждение методологии; информация по поводу графика предстоящего мониторинга)?
- Кто будет заниматься подготовкой волонтеров? Какие материалы для этого потребуются? Будут ли раздаваться какие-то подготовительные материалы или инструкции? Где следует проводить такую подготовку?
- Как будет организация контролировать, что волонтеры поддерживают достойную репутацию проекта? Будут ли они подписывать какой-то свод правил профессионального поведения? Какие последствия могут наступить за недостойное поведение (предупреждение, увольнение и т.п.)?
- Как организация будет поощрять и стимулировать волонтеров? Будут ли, например, майки, кепки или значки с символикой, свидетельствующей об их работе над проектом?

ПРИЛОЖЕНИЕ VI

ВЫДЕРЖКИ ИЗ ИТОВОГО ОТЧЕТА ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА МАЛАВИ ПО ВОПРОСУ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ

Коалиция гражданского общества в поддержку
качественного начального образования (CSCQBE)

Учебное занятие по
мониторингу бюджета

Краткое содержание (выдержка)

С утверждением в апреле 2002 года Стратегии снижения уровня бедности в Малави правительство избрало несколько иной подход к формированию бюджета: в нем были определены приоритетные – с точки зрения борьбы с бедностью – статьи расходов (PPE), получающие первостепенное финансирование в условиях финансового цейтнота. Различные организации и коалиции гражданского общества приветствовали данный шаг и выразили намерение наблюдать за реализацией данного подхода и его фактическим воздействием на ситуацию в стране. Применительно к начальному образованию в приоритетные статьи расходов внесены дидактические и учебные пособия, заработная плата учителей, подготовка учителей и обеспечение учителей жилплощадью.

Для определения того, какое количество выделенных средств фактически доходит до конечных потребителей, Коалиция гражданского общества в поддержку качественного начального образования (CSCQBE) провела опрос в начальных школах. Во внимание были приняты такие факторы, как процент детей школьного возраста, фактически посещающих школу, число учителей в школе, количество учебников и других дидактических и учебных пособий, получаемых отдельными школами, а также частотность посещений главного консультанта по вопросам образования (PEA).

В частности, в проведенном исследовании сформулированы следующие рекомендации:

- Необходимо решать вопросы, связанные с тем, чтобы школьники оставались в школе и переходили из класса в класс, это особенно касается девочек и школьников сельских районов;
- Необходимо предпринять согласованные действия по устранению “вилки” между городскими и сельскими районами, в особенности в следующих аспектах: переход учеников из класса в класс; число учеников, приходящихся на одного учителя; количество квалифицированных учителей; обеспечение дидактическими материалами и учебными пособиями;
- Необходимо поднять статус женщин-учителей (как с точки зрения лучших условий для профессионального роста, так и более серьезных стимулов к работе в сельских районах);
- Необходимо осуществлять своевременное обеспечение дидактическими материалами и учебными пособиями с тем, чтобы их потенциал мог быть использован по максимуму;
- Необходимо соблюдать плановые нормативы по подготовке и приему на работу учителей.

Методология (выдержка)

Результаты данного отчета основаны на опросе, проведенном на уровне отдельных школ в масштабах всей страны. Для сбора информации по целому ряду вопросов использовалась обычная анкета. Результаты анализа данных анкетирования были дополнены данными о числе студентов, обучающихся в педагогических институтах (из вторичных источников), а также бюджетной информацией. Конкретные аспекты для изучения были выбраны в соответствии с приоритетными статьями расходов, обозначенными в ПРСП-М [ПРСП-Малави] и подготовленным правительством Малави *Проектом текущих и капитальных расходов на 2002-2003 финансовый год*.

Конфиденциальное анкетирование проводилось несколькими волонтерскими ОГО, под контролем со стороны Коалиции гражданского общества в поддержку качественного начального образования (CSCQBE). Был также установлен крайний срок для заполнения анкет, что позволило представить полученные результаты в рамках кампании общественного влияния на этапе, предшествующем формированию бюджета.

Образец

Первоначальная выборка для данного образца была сделана при содействии Национального комитета по статистике. Было случайным образом выбрано 411 школ. Выборка производилась из всех образовательных округов и административных районов страны, что дало возможность для сравнения различных округов между собой, а также на основе разделения по признаку "городские округа / сельские округа".

Результаты (выдержка)**Таблица 1: Количество учащихся в школе (по образовательным округам)**

Источник: Результаты опроса по 264 школам

	Ст. 1	Ст. 2	Ст. 3	Ст. 4	Ст. 5	Ст. 6	Ст. 7	Ст. 8	Среднее по школе
Сельские округа:	183	137	120	91	74	56	45	39	745
Northern	89	68	69	59	50	43	38	41	457
Central Eastern	143	140	94	70	56	43	32	28	605
Central Western	251	187	166	123	109	82	69	54	1038
South Eastern	272	195	171	127	106	76	59	46	1051
Shire Highlands	231	135	137	109	72	56	41	39	821
South Western	171	114	122	77	75	53	39	32	682
Городские округа:	350	296	332	267	261	203	176	138	2,023
Blantyre	385	360	420	334	350	257	216	153	2,474
Lilongwe	418	326	361	279	265	189	168	125	2,130
Mzuzu	244	197	222	189	173	162	145	139	1,470
Zomba	300	251	232	210	180	176	151	129	1,629
Итого	233	185	183	144	130	100	84	69	1,127

Очевидно, что отмечается устойчивое падение в количестве школьников при переходе от одного стандарта к другому. Наиболее заметной является разница в количестве учеников (2,023 против 745) в городских школах по сравнению с сельскими.

Таблица 2: Обеспечение учебными пособиями и дидактическими материалами за счет государственных фондов (за период с июля по декабрь 2002 года, в процентном выражении)

Источник: Результаты опроса по 145 школам

	Математика	Язык чичева	Английский	Общественные науки	Другие дисциплины
Сельские	15.5	15.2	17.9	12.6	4.2
Городские	20.7	15.3	13.0	12.5	5.0
Итого	17.5	15.2	15.9	12.6	4.6

Примечательно, что государство предоставило только 13.5 процентов всех учебных пособий полученных различными школами за первую половину текущего финансового года. Это практически то же самое соотношение, что на протяжении всего 2001-2002 финансового года (тогда она составила 13.8 процента). Это может свидетельствовать об избыточной ориентированности закупок учебных пособий на фонды, предоставляемые организациями-донорами, что даёт повод для серьезной озабоченности, поскольку планируется, что проект, финансируемый за счет организаций-доноров, закончится в конце этого года.

ПРИЛОЖЕНИЕ VII

ОБРАЗЕЦ ПИСЬМА-ПРЕДСТАВЛЕНИЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

Это письмо из Министерства сельского хозяйства и ирригации Малави в адрес Сети организаций гражданского общества по вопросам сельского хозяйства (CISANET), выражающее поддержку деятельности сотрудников последней в качестве наблюдателей. Такие представления стратегического характера (в данном случае – правительственный чиновник официально, в письменном виде, выражает поддержку деятельности наблюдателей) могут быть полезны, когда нужно получить какие-то данные или информацию от сотрудников министерства или ведомства (в отсутствии подобного письма эти сотрудники могут отнестись к перспективе сотрудничества с организациями гражданского общества без особого желания).

Номер телефона: 789 033
Номер телекса: 44648
Номер факса : 789 218

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ИРРИГАЦИИ
P.O BOX 30134 CAPITAL CITY
LILONGWE 3



23 мая 2003 года

ЛЮБОМУ ЗАИНТЕРЕСОВАННОМУ ЛИЦУ

Сеть организаций гражданского общества по вопросам сельского хозяйства (CISANET) контролирует расходование денежных средств, направленных на защиту интересов малоимущих в рамках Документа о стратегии сокращения бедности в Малави (MPRSP). Их деятельность состоит из контроля над продвижением процесса практической реализации программ по защите интересов малоимущих, сбора соответствующих данных и информации, их анализа и обратной связи с разработчиками соответствующих меры политики.

С учетом нынешней нехватки сил для контроля и оценки программ общественного сектора, участие CISANET в отслеживании хода программ по защите интересов малоимущих может только приветствоваться.

Цель данного письма – обратиться ко всем, кто занимается реализацией проектов и программ по защите интересов малоимущих, с просьбой поддержать и оказать содействие организации CISANET для повышения эффективности их деятельности.

Рассчитываем на Вашу поддержку.

**К. Матая, доктор наук,
ведущий специалист по вопросам планирования сельского хозяйства**

ПРИЛОЖЕНИЕ VIII

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ

ОРГАНИЗАЦИИ, РАСПОЛАГАЮЩИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ

Африканский банк развития <http://www.afdb.org/knowledge/publications.htm>

Азиатский банк развития <http://www.adb.org/Publications/default.asp>

Канадское агентство международного развития (CIDA) <http://www.acdi-cida.gc.ca/poverty>

Программа сравнительных исследований проблемы бедности (CROP) <http://www.crop.org/>

Департамент международного развития (DFID) <http://www.dfid.gov.uk/>

Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО) <http://www.fao.org/>

HakiKazi Catalyst <http://www.hakikazi.org/>

Межамериканский банк развития (МАБР) <http://www.iadb.org/>

Международный проект в области бюджетной деятельности <http://www.internationalbudget.org/>

Международный валютный фонд <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>

Совместная программа ООН по борьбе с ВИЧ/СПИДом (ЮНЭЙДС) <http://www.unaids.org/en/default.asp>

Среднесрочная программа расходов <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/mtf.htm>

Национальный демократический институт международных отношений <http://www.ndi.org> и <http://www.accessdemocracy.org>

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) <http://www.oecd.org>

Группа по вопросам борьбы с бедностью и государственной политики Международного института развития <http://www.odi.org.uk/pppg/index.html>

Парламентский центр <http://www.parlcent.ca/povertyreduction/index.html>

Народная коалиция за искоренение голода и бедности <http://www.ifad.org/popularcoalition/>

Детский фонд ООН <http://www.unicef.org/>

Конференция ООН по торговле и развитию <http://www.unctad.org/Templates/Startpage.asp?intItemID=2068>

Женский фонд ООН (ЮНИФЕМ) <http://www.unifem.org/>

Группа ООН по вопросам развития “Devlink” <http://www.undg.org/index.cfm>.

Доклады об общественном развитии в рамках Программы развития ООН (глобальные, региональные и национальные) <http://hdr.undp.org/default.cfm>

Цели ООН в области развития на рубеже тысячелетия <http://www.undp.org/mdg/>.

Экологическая программа ООН (ЮНЕП) <http://www.unep.org/>

Форум развития Всемирного банка: описание проблемы бедности и разработка политики http://www.worldbank.org/devforum/forum_pac.html

Группа Всемирного банка <http://www.worldbank.org/>

Цели Всемирного банка в области развития на рубеже тысячелетия <http://www.developmentgoals.org/>

Документы о стратегии сокращения бедности Всемирного банка <http://www.worldbank.org/poverty/>

Всемирная торговая организация <http://www.wto.org/>

ИСТОЧНИКИ, НЕПОСРЕДСТВЕННО ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ПРИ СОСТАВЛЕНИИ НАСТОЯЩЕГО ДОКУМЕНТА, ИЛИ ПОСЛУЖИВШИЕ СПРАВОЧНЫМИ МАТЕРИАЛАМИ

Anipa, Seth, Felix Kaluma, and Liz Muggeridge. *DFID Seminar on Best Practice in Public Expenditure Management: Case Study: MTEF in Malawi and Ghana*. Oxford, U.K. Consulting Africa Limited: July 1999. См: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/malawi.doc>.

Bevan, David L., and Geremia Palomba. *Uganda: The Budget and Medium Term Expenditure Framework Set in a Wider Context*. October 2000. См: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/ugandamtef.doc>.

HakiKazi Catalyst, interp. *Tanzania Without Poverty: A Plain Language Guide to Tanzania's Poverty Reduction Strategy Paper*. Cartoons by Masoud. Arusha, Tanzania, HakiKazi Catalyst: May 2001.

Holmes, Malcolm. *Ghana: Issues in MTEF*. См: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/GH.doc>.

Le Houerou, Philippe, and Robert Taliercio. *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice: Preliminary Lessons from Africa*. Africa Region Working Paper Series No. 28. The World Bank Group: February 2002. См: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/MTEF-final.doc>.

Ngilu, Charity Kaluki. *Reshaping Development Aid in Order to Reach the Millennium Development Goals*. ABCDE Conference in Oslo June 24-26, 2002. Oslo, World Bank Group in Europe: 2002. Available at: <http://216.239.39.100/search?q=cache:IS4tGdaGEA4C:wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paer%2Bby%2BCharity/%24File/CHARITY.PDF+do+the+millennium+development+goals+involve+parliament%3F&hl=en&ie=UTF-8>.

Overseas Development Institute. *PRSP Connections*. Volume 5, May 2002. См: http://www.odi.org.uk/pppg/activities/country_level/synthesis/connections/05.html.

Parliamentary Centre. *Strengthening Accountability and Oversight of Key Parliamentary Committees in Kenya: Report on the Workshop for Select Committees Dealing in Finance*. Nairobi, Kenya, Parliamentary Centre: May 3-4, 2001. См: <http://www.parlcent.ca/africa/finalreportmay2001workshopforkenya.pdf>.

Poverty Eradication Division, Vice President's Office, United Republic of Tanzania. *Measuring Poverty Reduction: Understanding Tanzania's Poverty Monitoring System*. Dar es Salaam, HakiKazi Catalyst: August 2002. См: http://www.hakikazi.org/pmmp/pmmp_eng.pdf.

Sarin, Seref. *What is MTEF?* См : <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/MTEFprocess.doc>

Secretary-General of the United Nations General Assembly. *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*. New York, United Nations: September 6, 2001. См : http://unstats.un.org/unsd/mi/a_56_326.pdf.

Tanzania Country Team. *International/Millennium Declaration Goals: Tanzania Progress Report (Overview)*. United Nations Development Programme: February 2001. См: <http://www.undp.org/mdg/Tanzania.pdf>.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. “K. Policy Implications” in *Sustainable Social Development in a Period of Rapid Globalization: Challenges, Opportunities and Policy Options*. New York, United Nations: 2002. Pgs. 21-66. См: <http://www.unescap.org/sdd/theme2002/ch2k.htm>.

Wollack, Kenneth, President of the National Democratic Institute for International Affairs. Remarks at the Washington, D.C. Presentation of the UNDP Human Development Report (2002). Washington, D.C.: July 25, 2002.

World Bank. *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*. Washington, D.C., World Bank: См: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm>.

Программа развития ООН (ПРООН) – это глобальная сеть развития, объединяющая страны и способствующая обмену знаниями, опытом и ресурсами между этими странами с целью повышения уровня жизни населения. В рамках этой программы ведется работа в 166 странах, которым оказывается содействие в разработке собственных стратегий достижения глобальных и национальных целей развития. Нарращивая собственный потенциал, страны пользуются опытом ПРООН и широкого круга партнеров, являющихся участниками этой программы.



**United Nations Development Programme
Bureau for Development Policy
304 E 45th Street
New York, NY 10017**

www.undp.org