

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



## Обмен Информацией о Бедности Между Законодательными и Исполнительными Органами Власти



Парламент и проблемы  
бедности  
Серия - 1

---

# **ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ О БЕДНОСТИ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ**

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

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.*
- *Консультации законодательного органа с населением по вопросам борьбы с бедностью.*
- *Сотрудничество между парламентом и гражданским обществом в процессе наблюдения за реализацией инициатив по сокращению бедности.*

Автором настоящего руководства является Алисия Филип Мандавиль, Старший координатор программ НДИ в области управления и сокращения бедности. 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, Магди Мартинес-Солиман, Управляющий ПРООН по вопросам практики управления, Группа по вопросам демократического управления/Бюро по вопросам политики развития, и Аарон Азелтон, Старший советник НДИ по вопросам участия граждан. 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

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ</b> .....1
	Цели в области развития на рубеже тысячелетия
	ПРСП: национальные планы
	Преимущества взаимодействия между законодательными и исполнительными органами власти в том, что касается вопросов сокращения бедности
	Структура настоящего руководства
<b>РАЗДЕЛ 2</b>	<b>ЧТО МЕШАЕТ ЭФФЕКТИВНОМУ ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВЯМИ ВЛАСТИ?</b> .....5
	Последовательность и график мероприятий в рамках ПРСП
	Рисунок 1. Синхронизация координации действий законодательных и исполнительных органов с конкретными стадиями цикла ПРСП
<b>РАЗДЕЛ 3</b>	<b>ПОПУЛЯРИЗАЦИЯ ЦРТ И УЯСНЕНИЕ ПРОЦЕССА ПРСП</b> .....10
	Контрольный список I: Организация ознакомительного брифинга с целью представления ПРСП членам парламента
<b>РАЗДЕЛ 4</b>	<b>КАТЕГОРИИ И ИСТОЧНИКИ ПОЛУЧАЕМОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ ОРГАНОМ ИНФОРМАЦИИ О ПРОБЛЕМЕ БЕДНОСТИ</b> .....14
<b>РАЗДЕЛ 5</b>	<b>УЧАСТНИКИ ПРОЦЕССА ПРСП И ЗАДЕЙСТВОВАННЫЕ В ЭТОМ ПРОЦЕССЕ ИНТЕРЕСЫ</b> .....17
	Комиссия по вопросам ПРСП
	Министерства, участвующие в процессе ПРСП
	Парламент
	НПО, действующие в конкретных секторах
	Международное донорское сообщество
<b>РАЗДЕЛ 6</b>	<b>ОЦЕНКА ИМЕЮЩИХСЯ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ</b> .....20
	Существующие механизмы взаимодействия между законодательными и исполнительными органами
	Кто отвечает за координацию или управление?
	Официальные и неофициальные комитеты
<b>РАЗДЕЛ 7</b>	<b>МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В РАМКАХ ПАРЛАМЕНТСКИХ КОМИТЕТОВ</b> .....23
	Брифинги или информационные совещания
	Открытые слушания
	Доклады комитета
	Контрольный список II: Организация слушания по вопросам ПРСП в парламентском комитете
<b>РАЗДЕЛ 8</b>	<b>МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ МЕЖДУ ЧЛЕНАМИ ПАРЛАМЕНТА ИЛИ В РАМКАХ ПАРЛАМЕНТСКИХ ГРУПП</b> .....28
	Время, отведенное для вопросов, и ПРСП
	Вопросы, касающиеся ПРСП, требующие ответов в письменной форме
	Контрольный список III: Вопросы, задаваемые членами парламента, обычно оказываются наиболее полезными в следующих случаях

<b>РАЗДЕЛ 9</b>	<b>СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ТЕХНОЛОГИЯ КАК ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ.....33</b>
	Сокращение бедности и средства массовой информации
	Контрольный список III: Привлечение внимания средств массовой информации к вопросам сокращения бедности
	Применение информационных технологий в процессе обмена информацией о ПРСП
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>ОПЫТ КОНСТРУКТИВНОГО ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ О ПРСП МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВЯМИ ВЛАСТИ..... 37</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ I</b>	<b>ГЛОБАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ЦЕЛЕЙ И ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ НА РУБЕЖЕ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ.....38</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ II</b>	<b>ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ.....40</b>

## ВВЕДЕНИЕ

# Сокращение бедности взаимодействие между законодательными и исполнительными органами власти

---

Во многих странах сокращение бедности является одной из важнейших задач, стоящих перед выборными должностными лицами. Принятые Организацией Объединенных Наций Цели в области развития на рубеже тысячелетия (ЦРТ) – согласованные на международном уровне цели глобального развития – это политические цели, для достижения которых необходимо активное сотрудничество между законодательными и исполнительными органами власти на национальном уровне. Во многих странах такое сотрудничество между двумя ветвями государственной власти становится еще более актуальным в рамках иницируемого Всемирным банком процесса разработки и реализации стратегий, изложенных в Документах о стратегии сокращения бедности (ПРСП).

Поскольку национальное собрание или парламент является ветвью государственной власти, отвечающей за принятия законов и утверждение государственного бюджета, ему необходимо получать от исполнительных органов власти информацию о национальных приоритетах сокращения бедности и планируемых инициативах. Избирателей могут не интересовать технические аспекты взаимосвязи между национальными и глобальными инициативами в отношении сокращения бедности – их беспокоит, прежде всего, проблема бедности и качество собственной жизни. Законодателям отведена важная роль в формулировании потребностей своих избирателей в процессе обсуждения инициатив в отношении сокращения бедности на

общенациональном уровне. Членам парламента, отстаивающим интересы своих избирателей в процессе обсуждения этих вопросов, может быть полезным оценить взаимосвязь между инициативами в рамках ЦРТ и ПРСП с тем, чтобы привлечь международное сообщество к деятельности, направленной на решение задач сокращения бедности, и обеспечить участие законодательного органа в процессе принятия стратегических решений.

## **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;
- Бороться 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).

### **ПРСП: НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ**

Если ЦРТ отражают международный консенсус в отношении целей экономического и общественного развития, это значит, что международное сообщество и развивающиеся страны сообща разработали серию планов действий, призванных способствовать достижению этих целей. Документы о стратегии сокращения бедности (ПРСП), впервые представленные международными финансовыми учреждениями (МФУ) в сентябре 1999 года, представляют собой разрабатываемые самими странами стратегические документы, предназначение которых заключается в том, чтобы служить концептуальной основой для разработки рассчитанных на несколько лет национальных программ сокращения бедности. ПРСП служат основой для облегчения бремени задолженности и кредитования на льготных условиях приблизительно 70 стран, отвечающих определенным экономическим критериям. Руководствуясь этими целями, страны определяют порядок использования ресурсов, высвобождающихся благодаря реализации Инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК), и одновременно они служат основой для финансирования на льготных условиях, осуществляемого через Международную ассоциацию развития (МАР), являющуюся одним из учреждений в составе Группы Всемирного банка, и в рамках Механизма финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту (ПРГФ) Международного валютного фонда (МВФ).

Сам процесс составления ПРСП основан на шести основополагающих принципах. ПРСП должны отвечать следующим требованиям:

- **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 устанавливаться 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**.

Хотя 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.** На этой стадии проводится всесторонний анализ первопричин бедности и ее симптомов. Кто такие бедные? Где они живут? Какими факторами обусловлен уровень бедности в стране?

**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?

**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.

**Мониторинг и оценка.** Насколько действенными оказались отраженные в ПРСП меры политики и стратегии и принесли ли они ожидаемые

результаты? Если определенные компоненты не принесли желаемых результатов, как можно усовершенствовать ПРСП?

Наряду с ПРСП международными организациями, такими как Всемирный банк и МВФ, а также различными двусторонними донорами составляется целый ряд других стратегических планов оказания содействия. Однако международные доноры все чаще разрабатывают стратегии и программы содействия конкретным странам именно на основе результатов оценок и анализов, проводимых в рамках ПРСП.

#### **ПРЕИМУЩЕСТВА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В ТОМ, ЧТО КАСАЕТСЯ ВОПРОСОВ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ**

На концептуальном уровне ЦРТ были отчасти задуманы как средство объединения и координации глобальных усилий, прилагаемых к ускорению общественного развития. Поэтому членам парламента имеет смысл рассмотреть возможность использования ПРСП в качестве одного из механизмов, при помощи которого страна координирует свои усилия, прилагаемые к сокращению бедности и повышению уровня жизни населения, с ЦРТ. Часто ПРСП является крупнейшим и наиболее комплексным планом проведения экономической политики – планом, составлением и реализацией которого необходимо будет заниматься правительству или парламенту любой страны. В силу столь комплексного характера процесса ПРСП и того, что он, как правило, требует принятия соответствующих законодательных актов и выделения необходимых средств из государственного бюджета, неперенным условием успешной разработки и реализации ПРСП является беспрепятственный обмен информацией между законодательной и исполнительной ветвями власти.

Эффективный обмен информацией и взаимодействие по этим вопросам не только способствуют продвижению в процессе сокращения бедности, но могут также иметь целый ряд других позитивных результатов с точки зрения законодательной власти. Среди таких

позитивных результатов можно отметить следующие:

- **Создаются положительные прецеденты.** Всемирный банк и МВФ требуют, чтобы ПРСП разрабатывалась совместными усилиями – факт, которым члены парламента могут воспользоваться, выдвигая аргументы в пользу общего повышения эффективности взаимодействия и обмена информацией между различными ветвями государственной власти. Учитывая масштабы и глубину процесса ПРСП, положительные примеры сотрудничества в этом контексте могут способствовать созданию прецедентов, которыми можно было бы руководствоваться, активизируя взаимодействие между исполнительными и законодательными органами власти в других областях деятельности.
- **Вырабатывается общенациональный консенсус.** В силу своего характера дискуссии или полемика вокруг программ ПРСП охватывают широкий спектр приоритетных задач развития страны. Диалог по этим вопросам в рамках парламента, а также между парламентом и правительством, создает платформу для всенародного обсуждения этих вопросов с участием *всех* потенциальных политических лидеров. Такое обсуждение способствует выработке общенационального консенсуса относительно политики в области экономического развития – консенсуса, который остается политически стабильным даже в том случае, если к власти приходит новое правительство.
- **Обеспечивается общественная поддержка.** В любой стране экономическая ситуация имеет большое значение с политической точки зрения. Поэтому участие правительства и парламента в процессе ПРСП наверняка будет освещаться средствами массовой информации. Если избиратели видят, что выбранные ими должностные лица активно участвуют в обсуждении вопросов сокращения бедности, то у таких должностных лиц больше шансов

заработать себе репутацию общественных деятелей, отстаивающих интересы своих избирателей и чутко реагирующих на их потребности. Кроме того, для того чтобы экономические реформы начали давать положительные результаты, требуется определенное время. Конструктивный открытый диалог между законодательной и исполнительной ветвями власти может способствовать также более глубокому пониманию населением характера и общей направленности реформ.

- **Обеспечивается наличие более полной информации, необходимой для принятия политических решений.** Опросы общественного мнения являются неотъемлемой частью многих политических кампаний. Если политическая партия знает, какие проблемы беспокоят население различных регионов страны, то это помогает данной партии определить круг вопросов, на которых она будет основывать свою политическую кампанию. Если население регионов, традиционно поддерживающих определенную политическую партию, выражать недовольство по поводу перебоев в снабжении электроэнергией, для данной политической партии было бы логичным проводить кампанию на соответствующей платформе, выступая за инвестирование в

инфраструктуру. Хотя такая информация, как правило, является результатом исследований, связанных с проведением политических кампаний, диагноз проблемы бедности (или данные о географической или демографической структуре бедности и о восприятии этой проблемы населением) может позволить получить аналогичную информацию. Такая информация может оказаться полезной с политической точки зрения для всех партий, представленных в парламенте.

#### **СТРУКТУРА НАСТОЯЩЕГО РУКОВОДСТВА**

Настоящее руководство предназначено для тех (парламентариев, работников парламентского аппарата, политических лидеров, должностных лиц государственных органов и международных деятелей), кто сотрудничает с законодательными органами, с тем, чтобы повысить заинтересованность руководства страны в разработке и реализации ПРСП, и чтобы руководство взяло на себя ведущую роль в этом процессе, способствуя повышению эффективности взаимодействия между законодательными и исполнительными органами. В руководстве изложен ряд вопросов, имеющих решающее значение для парламентариев в процессе налаживания непрерывного диалога между различными ветвями государственной власти по вопросам ЦРТ и ПРСП.

## РАЗДЕЛ 2

# Что мешает эффективному взаимодействию между законодательной и исполнительной ветвями власти?

---

Несмотря на важность и политическую пользу эффективного взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти, обмен информацией относительно ПРСП часто оказывается проблематичным. Точки зрения законодательных и исполнительных органов редко совпадают, а у политических партий могут быть различные соображения о том, как и где следует реализовывать инициативы по сокращению бедности. В дополнение к этим естественным разногласиям, по природе своей технический процесс ПРСП сам по себе имеет ряд характерных особенностей, которые могут затруднить обмен информацией:

- **Масштабы ПРСП.** ПРСП представляет собой настолько крупномасштабную политическую инициативу, что координация всего объема информации может оказаться трудной задачей в странах, в которых отсутствуют эффективно функционирующие механизмы обмена информацией в рамках правительства, в рамках парламента и между этими двумя ветвями власти. Как правило, в этом процессе задействовано большинство министерств и парламентских комитетов.
- **Распределение ресурсов.** Процесс ПРСП сопряжен с распределением государственных ресурсов, объем которых ограничен. Поскольку распределение ресурсов часто оказывается наиболее деликатной с политической точки зрения задачей, стоящей перед правительством и парламентом, принимаемые решения могут усилить

давление на взаимоотношения между законодательной и исполнительной властью

- **Ограничения, связанные с взаимоотношениями с внешними участниками процесса.** Поскольку в настоящее время международное донорское сообщество в столь значительной степени полагается на информацию о национальных ПРСП, разрабатывая собственные стратегии финансирования, в процессе разработки, реализации и мониторинга ПРСП странам, как правило, приходится координировать действия с действиями внешних участников этого процесса (такими как Всемирный банк,

### ДЕЙСТВОВАТЬ АКТИВНО

Поскольку проведение экономической политики и политики в области развития является обязанностью, прежде всего исполнительной власти, и поскольку международное донорское сообщество взаимодействует в первую очередь с исполнительными органами власти, во многих случаях парламентам следует действовать активно и брать на себя ведущую роль в процессе ПРСП. Хотя ПРСП служит основой для составления бюджетов и принятия законов, сам по себе этот документ не является ни бюджетом, ни законом, и поэтому может создаваться, утверждаться и приниматься без участия парламента. Однако если парламента не проявляет достаточной инициативности в отношении ПРСП уже на ранней стадии составления стратегии, то впоследствии ему значительно труднее осуществлять целенаправленный и конструктивный надзор за реализацией ПРСП. Парламенты, не участвующие в процессе ПРСП, могут иметь более ограниченный выбор, рассматривая бюджет и законодательные инициативы, основанные на ПРСП.

посольства стран или донорские учреждения, учреждения ООН, МВФ и т.п.). Следовательно, факторы, определяющие поведение этих внешних участников, могут повлиять на процесс ПРСП в стране, получающей помощь. Например, согласно традиционной интерпретации МФУ своих уставов, в любой стране финансовые учреждения взаимодействуют, прежде всего, с представителями исполнительной ветви власти, что ставит парламенты в менее выгодное положение в плане обмена информацией по вопросам ПРСП. В ряде стран парламентарии отмечают, что такое положение вещей создает определенные трудности, когда парламентские комитеты или другие члены парламента запрашивают информацию о ПРСП.

#### **Последовательность и график мероприятий в рамках ПРСП**

Последовательность принятия мер в рамках ПРСП в значительной степени зависит от международного донорского сообщества. Однако сроки принятия различных мер законодательным органом, как правило, не совпадают с планами деятельности отдельных министерств в составе законодательной власти, и поэтому необходимо построить процесс таким образом, чтобы у законодательного органа власти было достаточно времени для действительно всестороннего обсуждения важнейших вопросов. По мере продвижения стран в процессе ПРСП распределение этого процесса по срокам, или последовательность мероприятий приобретает все большее значение. Например, если работа над ПРСП должна быть завершена к ноябрю, а парламент высказал свое мнение об общем подходе и приоритетных задачах в октябре, то это слишком поздно для того, чтобы сколько-нибудь существенным образом повлиять на общее направление ПРСП. Однако в это время парламент вполне может обсудить окончательный вариант документа, рекомендовать внесение в него каких-то незначительных изменений и решить, следует ли принимать соответствующую резолюцию, одобряющую или не одобряющую этот документ.

#### **Цикл ПРСП и последовательность действий парламента**

Во всех странах ПРСП следует стандартному циклу: диагноз проблемы бедности → формулирование политики в отношении бедности → проведение политики в жизнь → мониторинг и оценка ПРСП, после чего цикл повторяется. Для того чтобы обеспечить оптимальные результаты, запросы информации парламентом или его реакция должны совпадать с последовательностью событий в рамках существующего в стране цикла ПРСП. На представленной на следующей странице схеме последовательности процесса отмечены некоторые из моментов, применительно к которым взаимодействие между законодательной и исполнительной властями, как правило, оказывается наиболее продуктивным.

Например, когда страна переходит к стадиям реализации, члены парламента могут решить, что легче всего сосредоточить внимание на том, как законодательство соотносится с ПРСП, вместо того чтобы опротестовывать уже установленные приоритеты. На всем протяжении стадии реализации может быть целесообразным выступать за корректировку приоритетов ПРСП заблаговременно, до подготовки годовых отчетов о ходе работ, либо тогда, когда готовятся новые ПРСП.

#### **Задачи, связанные с графиком мероприятий в рамках ПРСП**

Для того чтобы различные действия в процессе разработки и реализации ПРСП предпринимались

##### **Как ПРСП соотносится с бюджетом?**

Поскольку для реализации ПРСП парламенту необходимо обсудить и принять государственный бюджет, законодательным и исполнительным органам имеет смысл начинать диалог по ПРСП задолго до принятия бюджета на год. Если парламент регулярно получает информацию о мерах и инициативах правительства, направленных на борьбу с бедностью, и с ним проводятся надлежащие консультации, он более охотно и своевременно утверждает соответствующие компоненты государственного бюджета, без излишних поправок и дебатов.

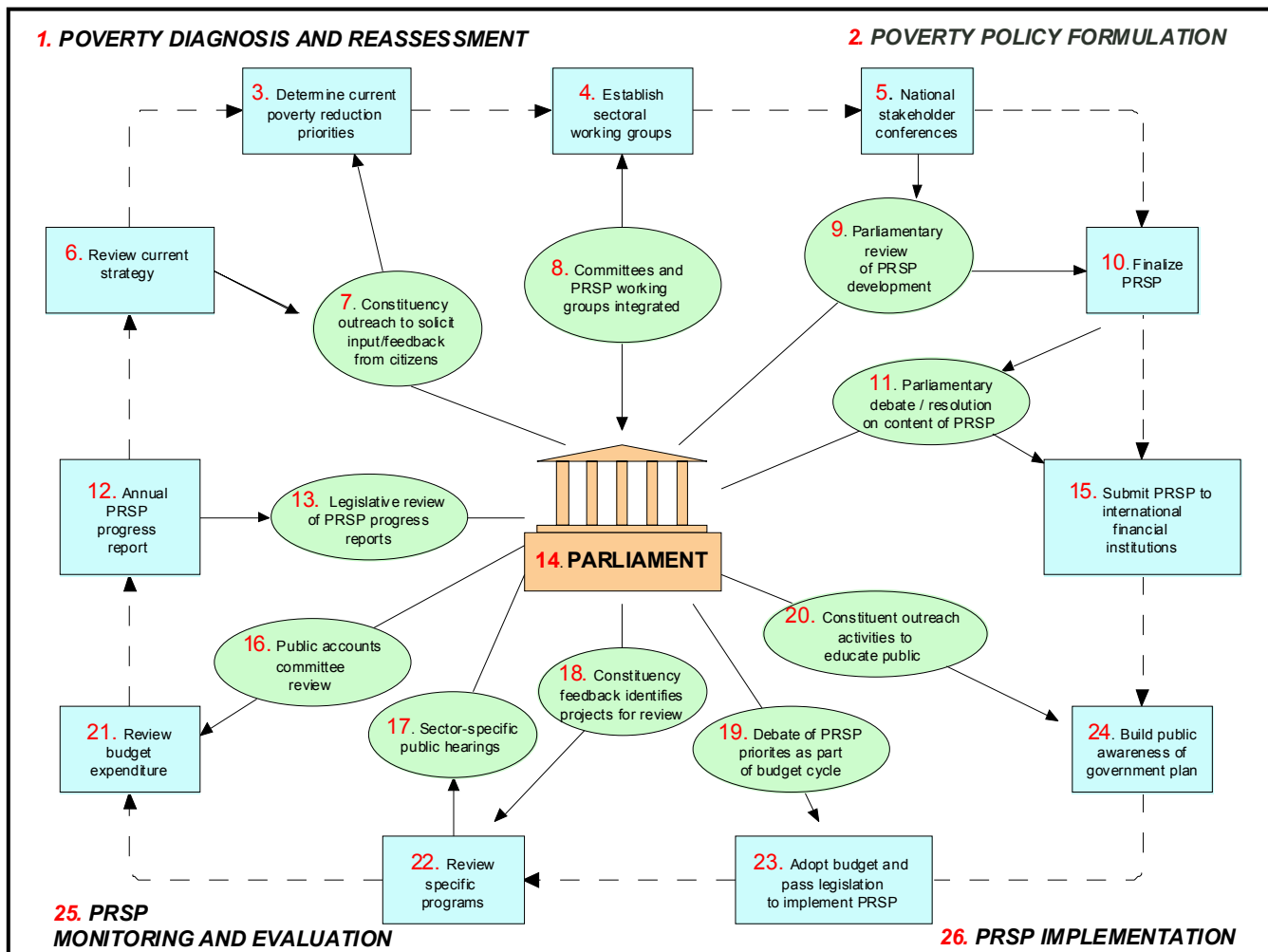
страной в установленные сроки, как законодательные, так и исполнительные органы должны проявлять взаимное уважение и учитывать время, необходимое им для решения стоящих перед ними задач. До наступления установленных сроков должностным лицам исполнительных органов власти требуется время не только для того, чтобы проанализировать, наметить и разработать меры политики, но и для того, чтобы учесть коррективы или полученные замечания и комментарии. Парламенту требуется достаточное время для того, чтобы проанализировать и обсудить меры политики или

бюджет, и чтобы высказать конструктивные замечания. Законодательный орган может обеспечить разумное распределение этого времени, требуя заблаговременного уведомления о сроках подготовки ПРСП или составления проектов документов, а также рассматривая и обсуждая соответствующие вопросы в приемлемые сроки. Исполнительные органы могут выделить достаточное время для внесения корректив и составления соответствующей документации, регулярно информируя парламент и предлагая ему представлять замечания и комментарии заблаговременно, до наступления установленных сроков.

РИСУНОК I.

**СИНХРОНИЗАЦИЯ КООРДИНАЦИИ ДЕЙСТВИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С КОНКРЕТНЫМИ СТАДИЯМИ ЦИКЛА ПРСП**

На определенных стадиях процесса ПРСП некоторые действия, предпринимаемые парламентом, оказываются более полезными, чем другие действия.



**Рисунок I. (ПРОДОЛЖЕНИЕ)**

1. Диагноз и переоценка проблемы бедности
2. Формулирование политики в отношении бедности
3. Определить текущие приоритеты сокращения бедности
4. Сформировать отраслевые рабочие группы
5. Национальные конференции заинтересованных сторон
6. Оценить текущую стратегию
7. Работа с избирателями с целью изучения мнений граждан и получения от них необходимой информации
8. Совместные действия комитетов и рабочих групп по вопросам ПРСП
9. Оценка процесса разработки ПРСП парламентом
10. Завершение работы над ПРСП
11. Обсуждение парламентом содержания ПРСП / принятие резолюции
12. Годовой доклад о проделанной работе в рамках ПРСП
13. Обсуждение докладов о проделанной работе законодательным органом
14. ПАРЛАМЕНТ
15. ПРСП представлена международным финансовым учреждениям
16. Обсуждение бюджетным комитетом
17. Открытые слушания по вопросам, касающимся конкретных секторов
18. Определяются проекты, в которые необходимо внести изменения с учетом мнений избирателей
19. Обсуждение приоритетов ПРСП в рамках бюджетного цикла
20. Работа с избирателями с целью популяризации ПРСП
21. Корректировка бюджетных ассигнований
22. Внесение изменений в конкретные программы
23. Принятие бюджета и принятие законодательного акта о реализации ПРСП
24. Информирование населения о государственных планах
25. Мониторинг и оценка ПРСП
26. Реализация ПРСП



## РАЗДЕЛ 3

# Популяризация ЦРТ и уяснение процесса ПРСП

Используемые в качестве основы, на которой координируются глобальные усилия, направленные на развитие, ЦРТ являются предметом широкого обсуждения, и информация

о них доступна широкому кругу должностных лиц учреждений, участвующих в процессе развития. Недавно начатая ООН кампания популяризации ЦРТ призвана увеличить объем имеющейся информации о том, что делается в различных странах для достижения ЦРТ, и об инициативах в этой области деятельности.

Поскольку во многих странах ПРСП может рассматриваться как организационный или технический элемент процесса достижения ЦРТ, законодательным органам, старающимся принять конструктивное участие в деятельности, направленной на сокращение бедности в странах, может потребоваться лучше ознакомиться с процессом ПРСП, его историей и положении вещей в стране в настоящее время. К сожалению, во многих случаях парламентарии не располагают элементарной информацией о процессе ПРСП, отчасти из-за того, что МФУ взаимодействуют, прежде всего, с исполнительными органами власти, стараясь вовлечь в этот процесс политические органы, в руках которых сконцентрированы полномочия по принятию решений в отношении экономики. Это отсутствие информации у законодательных органов может ограничить потенциальные возможности для целенаправленного диалога между законодательной и исполнительной ветвями власти.

В этих случаях для членов парламента могут оказаться полезными периодические брифинги по вопросам ПРСП. На начальной стадии такие брифинги могут преследовать две основные цели:

### ГДЕ МОЖНО ПОЛУЧИТЬ ИНФОРМАЦИЮ О ЦЕЛЯХ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ НА РУБЕЖЕ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К КОНКРЕТНЫМ СТРАНАМ?

Хотя ЦРТ призваны служить глобальными целями реформы, ориентированной на бедное население, имеется значительный объем аналитической информации по конкретным странам. ПРООН имеет представительства в 166 странах мира (перечень ссылок на веб-сайты представительств ПРООН в странах можно найти на странице <http://www.undp.org/dpa/coweblinks/index.html>), и многие из этих стран располагают собственными информационными ресурсами, имеющими отношение к ЦРТ. Среди таких ресурсов можно отметить следующие:

- Албания: *The Albanian Response to the MDGs*
- Камбоджа: *Challenge 2015: The Cambodian People United Against Poverty*
- Марокко: *Morocco: Regional Targeting for Poverty Reduction*
- Эль-Сальвадор: El Salvador and the MDGs online reference: <http://www.desarrollohumano.org.sv/>
- Кения: *Millennium Development Goals: Progress Report for Kenya*
- “Годовой доклад ПРООН об общественном развитии” (*The UNDP Annual Human Development Report*)
- Доклады ПРООН об общественном развитии в странах (*UNDP National Human Development Reports*)

- Обеспечение наличия у широкого круга парламентариев достаточной информации о том, что делается в стране в плане ПРСП, с тем, чтобы они имели возможность осмысленно принимать участие в обсуждении содержания ПРСП, методов и процедур разработки стратегии.
- Создание основ для будущего полезного и конструктивного взаимодействия между парламентом и соответствующими исполнительными органами.

В то время как повестка дня первого такого брифинга, разумеется, должна составляться с учетом политической ситуации в той или иной стране, в общих чертах она должна включать следующие вопросы: общее описание процесса ПРСП; что сделано в процессе ПРСП в данной стране; содержание проекта или окончательного варианта ПРСП (или предварительного ПРСП (П-ПРСП)); возможности для участия законодательного органа в процессе ПРСП в предстоящий период. Совещания, в ходе которых происходит обмен ценной информацией и плодотворное обсуждение вопросов:

- проходят под председательством одного из авторитетных членов парламента (брифинг в рамках парламентского комитета проводится председателем комитета, брифинг с участием членов фракции – лидером фракции) в соответствии с регламентом парламентских совещаний;
- на них выступают докладчики, занимающиеся самыми различными вопросами, например, члены комиссии по вопросам ПРСП, должностные лица соответствующих государственных органов, представители МФУ, других донорских учреждений (многосторонних и двусторонних), национальных и международных НПО, хорошо знакомые с вопросами сокращения бедности;
- на совещаниях обсуждаются темы, интересующие определенные группы парламентариев, например, членов и председателей важнейших комитетов или

членов парламентских групп;

- представляется достаточный объем исходной информации, позволяющей проводить содержательное обсуждение ПРСП;
- достаточно времени отводится для вопросов; и
- график совещаний составляется таким образом, чтобы члены парламента могли представить свои комментарии и замечания до наступления даты проведения очередного мероприятия в рамках ПРСП.

Хотя ПРСП разных стран имеют свои характерные особенности, во многих случаях имеет смысл, прежде всего, убедиться в том, что члены парламента знакомы с контекстом, в котором появилась инициатива по разработке ПРСП. В ходе первого ознакомительного брифинга, как правило, обсуждаются следующие вопросы:

- **Ознакомление с процессом ПРСП и его краткий обзор.** Откуда берет начало процесс ПРСП? В чем заключаются его цели, и на каких ценностях или задачах он основан? Этот брифинг – подходящий момент для того, чтобы разъяснить шесть основных принципов ПРСП, отметить число стран, участвующих в процессе ПРСП в настоящее время, в общих чертах рассказать о том, как обычно ведется работа в рамках этого процесса, и подчеркнуть важные факты, указывающие на то, что сделано в этом процессе в регионе в целом и в конкретных странах.
- **История процесса ПРСП в данной стране.** Когда был начат процесс ПРСП? Составлен ли в стране предварительный ПРСП (П-ПРСП)? Какие комментарии и замечания получены от МФУ и донорского сообщества?
- **Круг участников.** Кто входит в состав комиссии по вопросам ПРСП? В чем заключается роль граждан и других участников процесса ПРСП, не являющихся сотрудниками исполнительных органов, в работе комиссии по вопросам ПРСП?



## КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК I

### ОРГАНИЗАЦИЯ ОЗНАКОМИТЕЛЬНОГО БРИФИНГА С ЦЕЛЮ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ПРСП ЧЛЕНАМ ПАРЛАМЕНТА

- Определить, насколько ПРСП интересует депутатов, и узнать, занимались ли они до этого вопросами, имеющими отношение к ПРСП. Если цель заключается в повышении осведомленности членов парламента, может иметь смысл попросить тех парламентариев, которые уже участвовали в процессе ПРСП, поделиться опытом со своими коллегами, не знакомыми с этим процессом.
- Решить, для какой аудитории проводится брифинг (ключевые комитеты по вопросам сокращения бедности, брифинги для различных фракций, председатели комитетов, депутаты из конкретных регионов и т.п.).
- Обсудить сроки с правительством, представителями гражданского общества, МФУ и других международных доноров (имея в виду сроки, установленные в рамках ПРСП, график мероприятий законодательного органа и его членов).
- Решить, какой вклад сотрудники аппарата законодательного органа могли бы внести в подготовку брифинга. Их вклад может быть более ценным, если они имеют возможность заранее ознакомиться с вопросами ПРСП.
- Обсудить цель брифинга с комиссией по вопросам ПРСП. Это даст возможность организовать должным образом обмен информацией и мнениями о ПРСП между законодательным и исполнительным органами.
- Определить формат брифинга и решить, кто будет председателем.
- Рассмотреть возможность заблаговременной подготовки материалов для членов парламента, причем таким образом, чтобы эти материалы были легко усваиваемыми для членов парламента, занятых другими делами и не располагающих достаточным временем для подготовки к брифингу. Кроме того, убедиться в том, что членами парламента получены самые последние экземпляры (проектов) ПРСП.
- Решить, кто должен быть приглашен на брифинг. Обычно это представители МФУ и других международных доноров, члены комиссии по ПРСП и представители НПО. Рассмотреть возможность приглашения других представителей международного донорского сообщества в качестве наблюдателей. Это может продемонстрировать заинтересованность парламента в сокращении бедности и способствовать усилению поддержки программ расширения организационно-технических возможностей законодательного органа.
- Определить роль каждого докладчика, круг задач, решаемых посредством проведения брифинга, регламент мероприятия и т.п.
- Предусмотреть достаточно времени для ответов на вопросы и обсуждения последующих шагов. Определить, кто будет вести эту часть брифинга.
- Разработать план освещения брифинга средствами массовой информации. (Продемонстрирует ли освещение брифинга интерес членов парламента к вопросам сокращения бедности, или же представит их несведущими в реализуемых программах и стратегиях?).
- Подтвердить список докладчиков и членов парламента, планирующих принять участие в брифинге.



- **Содержание ПРСП.** Определила ли комиссия по вопросам ПРСП приоритетные задачи в рамках стратегии, или же ПРСП выглядит просто как перечень всех проектов развития? Что думают МФУ/общественность о составленных к настоящему времени проектах документов?
- **Планы на будущее.** Когда планируется завершение работы над ПРСП? Будут ли опубликованы проекты документов? Каким образом парламент будет получать копии документов? Каков порядок обсуждения документов и представления комментариев по ним? Когда должен быть подготовлен следующий годовой отчет о проделанной работе?

Возможно, целесообразно было бы пригласить представителя Всемирного банка или МВФ, который смог бы в общих чертах описать инициативу ПРСП. Таким образом, представители этих организаций смогут присутствовать на

брифинге и ответить на вопросы участников. Присутствие представителей МФУ может также помочь парламенту узнать о любых разногласиях между МФУ и правительством по вопросам ПРСП. Обычно имеет смысл предложить председателю комиссии по вопросам ПРСП рассказать о национальной стратегии сокращения бедности, в том числе о содержании документа, и представить планируемый график мероприятий на предстоящий период. Было бы более уместным, если бы о содержании ПРСП рассказали должностные лица отечественных учреждений, а не представители международных доноров или зарубежные консультанты. НПО могут представить дополнительную информацию и высказать свои мнения относительно содержания ПРСП, а также относительно того, насколько прозрачной с их точки зрения является процесс ПРСП и насколько активно в нем участвуют различные группы населения.

## РАЗДЕЛ 4

# Категории и источники получаемой законодательным органом информации о проблеме бедности

---

Помимо того, что членам парламента приходится одновременно заниматься множеством вопросов, располагая ограниченным временем, им часто не хватает персонала, который мог бы оказать им помощь в ознакомлении с вопросами ЦРТ и документами по ПРСП. Тем не менее, есть способы ознакомления членов парламента с подробной информацией, необходимой для того, чтобы заниматься этими вопросами. В настоящем разделе вкратце описаны некоторые из основных категорий информации, которую могут принять к сведению члены парламента, готовые участвовать в процессе ПРСП, а также некоторые из основных источников этой информации.

### КАТЕГОРИИ ИНФОРМАЦИИ О ПРСП

Информацию о ПРСП можно подразделить на пять категорий:

- **Исходная информация о процессе ПРСП:** Что такое ПРСП? Каким образом эта стратегия соотносится с облегчением бремени задолженности в рамках Инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК), оказанием помощи Международной ассоциацией развития (МАР) и т.п.? Кто координирует процесс ПРСП в стране? Установлены ли сроки и график подготовки ПРСП?
- **Информация о проблеме бедности в стране:** Что делается в плане диагностических исследований проблемы бедности, и каковы результаты? Кем проводятся эти оценки и анализ? Какие географические регионы и демографические категории охвачены этими оценками? Отражают ли официальные заключения то, что думает население о проблеме бедности?
- **Меры политики в отношении бедности:** Какие политические инициативы планируются для решения конкретных задач? В каких именно районах/регионах? Как будут реализовываться (или уже реализуются) конкретные инициативы в рамках политики в отношении бедности? Кем они реализуются, и какие ресурсы используются для этого?
- **Распределение ресурсов и бюджетные приоритеты:** Какие сектора признаны приоритетными? Каким образом эти приоритеты соотносятся с ЦРТ? Из каких источников правительство планирует получить необходимые ресурсы? Как внутренние и внешние ресурсы будут распределены между этими конкретными приоритетами?
- **Результаты:** Каким образом реализация программы ПРСП повлияла на конкретные регионы/группы населения? Каковы результаты инвестирования ресурсов в конкретный проект или вид деятельности? Следует ли считать некоторые программы образцами успешной экспериментальной работы? Следует ли отказаться от каких-то других программ или внести в них изменения?

Не имея доступа к информации, перечисленной в каждой из вышеуказанных категорий, члены парламента зачастую могут лишь выражать свое недовольство процессом ПРСП. Получив такого рода информацию, члены парламента, комитеты, партийные группы или фракции могут стать более действенной силой, определяющей политику.

### Источники информации

Получая необходимую информацию, исполнительные органы во многих случаях изначально находятся в более выгодном положении, учитывая численность аппарата и более регулярное непосредственное взаимодействие с МФУ и другими международными донорами. Законодатели же, в свою очередь, часто вынуждены пользоваться многочисленными источниками информации, с тем, чтобы внести весомый вклад в процесс ПРСП. Они получают информацию, в частности, из следующих источников:

- **Избиратели:** Члены парламента, наладившие отношения со своими избирателями, имеют доступ к наиболее полной информации о проблеме бедности среди населения, проживающего в их избирательном округе. Является ли низкое качество медицинских учреждений основной причиной низкой эффективности медицинского обслуживания? Ощущается ли нехватка медикаментов или квалифицированного персонала? Имеют ли место коррупция и неофициальные платежи в системе медицинского обслуживания? Поддерживая тесное взаимодействие со своими избирателями, члены парламента могут располагать более полной информацией по всем этим вопросам, чем центральные органы власти.
- **Группы общественности:** Группы общественности, объединившиеся в неправительственные организации с целью решения проблем, имеющих отношение к бедности (объединения учителей, фермерские группы и т.п.), могут располагать самой подробной информацией о том, что происходит в том или ином секторе или в рамках конкретных инициатив (например,

информацией о количестве учебных пособий или о проектах ирригации). Для члена парламента, признающего компетентность этих групп и их осведомленность в конкретных областях деятельности, они могут оказаться весьма полезными. С другой стороны – член парламента, не прислушивающийся к мнению таких организаций, в будущем может подвергнуться резкой критике.

- **Сотрудники аппарата парламента** могут участвовать в проведении исследований, вести учет пожеланий и запросов избирателей или принимать участие в совещаниях по вопросам ПРСП. В тех странах, где возможности и численность персонала ограничены, члены

#### ЗНАНИЕ – СИЛА

Решая текущие задачи в процессе повседневной работы, члену парламента может быть трудно сосредоточить внимание на вопросах долгосрочного институционального развития органа законодательной власти. Однако процесс ПРСП позволяет сделать парламента более эффективным учреждением:

- Стимулировать интерес МФУ и доноров к ПРСП. Осознав, что для того чтобы парламента смог стать важным участником процесса ПРСП, ему необходимы дополнительные возможности, международные доноры могут поддержать проекты, целью которых является расширение организационно-технических возможностей парламента для анализа вопросов бюджета и политики.
- Сделать расширение возможностей парламента одним из компонентов ПРСП. Часто ПРСП включает раздел о повышении эффективности государственного управления, что является признанием значения этого направления деятельности для сокращения бедности. Парламент мог бы оценить возможность внесения изменений в этот раздел, предусматривающих увеличение бюджета законодательного органа по сравнению с бюджетом исполнительных органов. Например, в некоторых странах смета расходов на сотрудников аппарата парламента составляет лишь незначительную долю бюджета исполнительных органов. Внесение изменений в подобный порядок распределения бюджетных средств может во многом способствовать расширению возможностей парламента.

парламента могут пользоваться информацией о ПРСП, получаемой от МФУ, доноров и правительственных учреждений, чтобы аргументировано выступать за увеличение численности сотрудников с целью создания таких возможностей в среднесрочной перспективе.

- **МФУ и доноры:** Хотя МФУ и доноры могут служить одним из источников информации о ПРСП, во многих случаях они привыкли взаимодействовать в основном с правительством. Во многих странах парламентарии применяют целый ряд стратегий налаживания более непосредственного взаимодействия с международным донорским сообществом, вместо того чтобы полагаться на

информацию, получаемую не из первых рук, то есть от правительства.

- **Должностные лица министерств и ведомств:** Конструктивное сотрудничество с должностными лицами и другими сотрудниками исполнительных органов, как и сотрудничество с общественными организациями, может обеспечить доступ членов парламента (даже представляющих оппозиционную партию) к необходимым им данным. Налаживание позитивных отношений с должностными лицами государственных учреждений и продуманное использование официальных механизмов надзора могут способствовать получению членами парламента необходимой информации от правительства.

## РАЗДЕЛ 5

# Участники процесса ПРСП и задействованные в этом процессе интересы

---

Одним из важнейших условий повышения эффективности взаимодействия между различными ветвями государственной власти в том, что касается действий, предусмотренных национальной стратегией сокращения бедности, является учет интересов каждой из сторон, участвующих в этом процессе. Одной из характерных особенностей процесса ПРСП является то, что каждый из участников имеет свое собственное представление об этом процессе и преследует свои цели. Принимая во внимание эти разные точки зрения и интересы, можно избежать разногласий и облегчить обмен полезной информацией.

### Комиссия по вопросам ПРСП

Во всех странах, как правило, существует межведомственная комиссия или орган, созданный с целью координации работы над ПРСП. Эта комиссия, в состав которой входят сотрудники министерств и ведомств, экономисты, государственные служащие и отраслевые эксперты, обычно действует непосредственно под руководством премьер-министра, министра финансов или другого члена высшего руководства страны. Поскольку такая комиссия отвечает за составление ПРСП, и часто является основным органом, взаимодействующим с МФУ, она, как правило, располагает наиболее полной информацией о содержании и состоянии ПРСП. Наличие четких механизмов взаимодействия и обмена информацией с законодательным органом (или соответствующих стимулов) прослеживается не всегда. Например, комиссия создана лишь

недавно, и ее членам пока еще не вполне понятны полномочия, которыми они наделены. Кроме того, у комиссии может не быть необходимого опыта организации взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти. Обычно внимание такой комиссии сосредоточено на согласованных с МФУ сроках проведения запланированных мероприятий и на многочисленных аспектах взаимодействия между различными органами исполнительной власти в рамках ПРСП.

### МИНИСТЕРСТВА, УЧАСТВУЮЩИЕ В ПРОЦЕССЕ ПРСП

Роль различных министерств зависит от того, как организован процесс ПРСП в той или иной стране. Обеспечение координации действий различных органов исполнительной власти фактически может оказаться одной из сложнейших задач, которую необходимо решить для успешной реализации ПРСП. Однако, учитывая, что ПРСП реализуется существующими правительственными учреждениями, участвующие в этом процессе министерства почти всегда принимают участие в реализации предусмотренных ПРСП инициатив в своих отраслях и областях деятельности. Следовательно, в отличие от комиссии по вопросам ПРСП, эти министерства могут располагать более подробной информацией о конкретных инициативах или мерах политики, хотя они не имеют возможности сравнить ситуацию в различных секторах и не располагают общей информацией о процессе в целом.



## ПАРЛАМЕНТ

Роль парламента, безусловно, зависит от того, какими полномочиями он наделен в соответствии с конституцией, от традиций и от того, на какой стадии находится процесс ПРСП. В некоторых странах, где в соответствии с конституцией ратификация рассчитанных на несколько лет планов экономического развития является прерогативой парламента, законодательный орган может самостоятельно обсуждать и ратифицировать ПРСП. Однако МФУ не требуют утверждения ПРСП парламентом, который, в свою очередь, относительно редко утверждает ПРСП. В силу характера своей деятельности законодательный орган, в отличие от правительства или комиссии, в большинстве случаев действует медленнее, дискутирует дольше, хуже разбирается в вопросах экономики и для него характерны более острые внутренние противоречия. Хотя эти факторы присутствуют в любом процессе работы, выполняемой совместными усилиями, они могут помешать работе комиссии по вопросам ПРСП, старающейся уложиться в установленные сроки. Участие парламента можно подразделить на несколько широких категорий. В частности, парламента

- вносит свой вклад в разработку и реализацию ПРСП совместными усилиями, представляя интересы своих избирателей в процессе обсуждения содержания ПРСП;
- принимает законодательные акты и бюджеты с целью реализации и поддержки ПРСП;
- проводит кампании информирования общественности об инициативах в рамках ПРСП, работая с избирателями на местах;
- оценивает процесс ПРСП и связанные с ним инициативы в рамках механизмов парламентарского надзора.

Кроме того, **отдельных членов парламента** могут интересовать конкретные вопросы ПРСП или реализация стратегии в конкретных географических регионах. Однако интересы и степень активности участия парламентариев могут существенно различаться и во многих

случаях зависят от особенностей избирательной системы. Более того, хотя участие членов парламента должно всячески приветствоваться, оно не подменяет собой институциональные функции, выполняемые на уровне комитета или постоянной комиссии. Например, **отраслевой комитет**, занимающийся вопросами, которым в ПРСП придается большое значение, может проводить открытые слушания по вопросам бедности, оценивать определенные законодательные акты на предмет их согласованности с ПРСП или приглашать руководителей соответствующих министерств для их ознакомления с конкретными инициативами и их потенциальными результатами.

## НПО, ДЕЙСТВУЮЩИЕ В КОНКРЕТНЫХ СЕКТОРАХ

В некоторых случаях НПО также могут играть важную роль в процессе сбора и распространения информации. Действующая в Малави сеть, объединяющая общественные организации, стала ценным источником информации об оказываемой стране продовольственной помощи. Всемирный банк и МВФ обычно устанавливают требования, в соответствии с которыми национальная комиссия по вопросам ПРСП должна периодически консультироваться с НПО, хотя масштабы, активность и результаты этих консультаций зависят от конкретных условий в той или иной стране. Кроме того, существуют значительные различия между странами в плане возможностей и степени политизации НПО. Тем не менее, НПО, особенно те, которые оказывают услуги или в которых представлены самые различные группы населения, могут быть весьма полезным источником информации о мнениях и пожеланиях членов этих организаций и иметь доступ к исходным данным о вопросах, относящихся к их компетенции.

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ДОНОРСКОЕ СООБЩЕСТВО

Поскольку наличие ПРСП является обязательным условием получения страной определенных видов помощи от МВФ и Всемирного банка (и, кроме того, ПРСП становится среднесрочным механизмом координации действий двусторонних доноров), международное донорское сообщество также может служить источником информации о процессе ПРСП в стране. Например, в рамках Программы развития ООН (ПРООН) многое сделано в плане поддержки

совместных усилий, прилагаемых участниками процесса ПРСП в ряде стран, и поэтому эта программа является одним из источников технической помощи и информации о процессах ПРСП в различных странах. Кроме того, информация, получаемая от МФУ, может обеспечить распространение комиссией по вопросам ПРСП полной, точной и подробной информации о процессе ПРСП в стране, о его содержании и сроках намеченных мероприятий.

Характер непосредственного взаимодействия между персоналом МФУ и членами парламентов зависит от конкретных условий в той или иной стране. Например, многие сотрудники постоянных представительств Всемирного банка в

странах считают, что поскольку Банк занимается исключительно экономическими вопросами, они должны взаимодействовать лишь с должностными лицами сотрудничающих с ними министерства финансов или комиссии по вопросам ПРСП. На практике же это означает, что может сложиться такое впечатление, что МФУ не желают сотрудничать ни с кем, кроме исполнительных органов власти. В таких случаях комитетам легче, чем членам парламента по отдельности, обращаться к МФУ за информацией о ПРСП. Хотя представители МФУ не обязаны выступать перед парламентом, во многих случаях они охотно проводят неофициальные информационные брифинги для соответствующих парламентских комитетов.

## РАЗДЕЛ 6

# Оценка имеющихся механизмов взаимодействия

Существуют самые различные механизмы взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти, зависящие от условий страны и особенностей политической системы. Следовательно, членам парламента проще определить подходящие механизмы, удовлетворяющие потребности в обмене информацией о ПРСП, проанализировав условия в стране и существующие структуры.

### **МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ**

Существует множество потенциальных вариантов обмена информацией между законодательными и исполнительными органами, в том числе:

- Назначение должностного лица, отвечающего за поддержание связи с парламентом, в каждом министерстве;
- Совместные целевые группы или комиссии;
- Совещания представителей министерств и комитетов;
- Официальные информационные бюллетени и другие общедоступные документы;
- Обмен информацией между сотрудниками парламентских комитетов, занимающихся вопросами ПРСП, и исполнительными органами;
- Назначение сотрудника аппарата парламента, отвечающего за поддержание связи с комиссией по вопросам ПРСП; и
- Периодические выступления премьер-министра или членов кабинета министров перед парламентом.

### **СУЩЕСТВУЮЩИЕ МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ**

Существуют ли уже готовые каналы, которыми можно воспользоваться для обмена информацией о ПРСП? В этой связи важно, чтобы обмен информацией был взаимным: если парламента рассчитывает на регулярное получение информации от правительства, он сам должен иметь возможность сообщать о своих мнениях и результатах своей работы соответствующим государственным органам. Во многих странах в каждом министерстве или ведомстве правительство назначает сотрудника, отвечающего за поддержание связи с парламентом. Такое должностное лицо может использоваться для уточнения или координации обмена информацией между двумя ветвями государственной власти.

В качестве одного из вариантов обеспечения взаимопонимания между парламентскими комитетами, министерствами и комиссией по вопросам ПРСП в том, что касается каналов обмена информацией, можно заключить неофициальный или официальный меморандум о взаимопонимании между теми, кто участвует в этом процессе. Часто нет необходимости в подписи, которая официально подтверждала бы порядок обмена информацией, если участники обсудили и согласовали устраивающие их варианты.

## КТО ОТВЕЧАЕТ ЗА КООРДИНАЦИЮ ИЛИ УПРАВЛЕНИЕ?

### Исполнительная власть

В то время как установка механизмов, позволяющих парламенту получать информацию о ПРСП, имеет решающее значение, столь же важно определить, каким образом парламент должен сообщать необходимую информацию правительству. Кому имеет смысл поручить координацию этого процесса передачи информации парламентом – комиссии по вопросам ПРСП, ее председателю или соответствующим отраслевым министерствам? Если обмен информацией каким-либо образом затруднен, этот вопрос следует обсудить с исполнительными органами.

### Законодательная власть

Аналогично, имеет смысл наличие определенного координационного органа в составе законодательной власти. Существует ли уже какой-то специальный комитет, занимающийся вопросами сокращения бедности, чей председатель мог бы координировать процесс получения от министерств документов, имеющих отношение к ПРСП, и их распространение? Если такого комитета нет, должны ли эти обязанности по логике вещей выполняться каким-то другим отделом или комитетом (бюджетным, финансовым или административным)? Является ли предпочтительным назначение должностных лиц, каждое из которых будет заниматься приоритетными задачами ПРСП применительно к определенному сектору? Если парламент состоит из двух палат, существуют ли какие-либо механизмы обмена информацией между двумя палатами?

### ОФИЦИАЛЬНЫЕ И НЕОФИЦИАЛЬНЫЕ КОМИТЕТЫ

В некоторых случаях члены парламента, занимающиеся вопросами сокращения бедности, могут рассмотреть возможность создания организационного комитета по вопросам ПРСП в качестве отдельной институциональной единицы. Однако прежде чем принимать решение о реорганизации или создании комитета, который будет заниматься исключительно вопросами

ПРСП и сокращения бедности, необходимо ответить на целый ряд вопросов:

- Имеет ли смысл сформировать официальный комитет, или же неофициальный организационный комитет или рабочая группа смогут действовать столь же эффективно? Насколько активным и продолжительным должно быть участие парламента? Должен ли комитет выполнять функции надзора за реализацией ПРСП, или же его обязанности должны ограничиваться лишь составлением документа?
- Каким должен быть круг полномочий комитета? Должен ли он заниматься в основном ПРСП или любыми вопросами, касающимися сокращения бедности? Каким образом это повлияет на круг полномочий и обязанности других комитетов?
- Какие изменения потребуется внести в действующие правила, для того чтобы создать такой комитет, и потребуются ли вообще какие-либо изменения? Пользуется ли идея создания комитета политической поддержкой? Каким образом это повлияет на бюджет парламента и его кадровое обеспечение?

#### ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОРЯДКА РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

Задача институционализации распространения информации о ПРСП может быть упрощена, если участники этого процесса согласуют четкие требования и процедуры.

- Должен ли спикер или председатель парламента автоматически получать копии составляемых правительством документов по ПРСП?
- Помимо бюджетного или финансового комитета, какие парламентские группы могут выполнять свои функции более эффективно, регулярно получая последнюю информацию о ПРСП?
- Существует ли комитет по вопросам сокращения бедности? Какую роль он должен играть в процессе ПРСП? Что это означает для отраслевых комитетов (по вопросам здравоохранения, сельского хозяйства и т.п.)?
- Какие механизмы способны обеспечить доступ всех политических партий к информации о том, какие меры политики приняты и какие законопроекты представлены на рассмотрение парламента за последнее время?

- Можно ли включить в состав комитета представителей каждой из крупнейших политических фракций, избежав при этом политических распрей в рамках комитета?
- Какими качествами и навыками должны обладать члены комитета как коллектив (например, умение выступать перед аудиторией, экономическое образование, авторитет среди членов партии, связи со средствами массовой информации и т.п.)?
- Насколько широкими должны быть масштабы деятельности, которые комитет мог бы определить для себя (в плане географии, политических целей и решения конкретных задач), руководствуясь практическими и политическими соображениями? (Являются ли географические особенности страны одним из определяющих факторов, каковы масштабы самого ПРСП, сколько времени каждый из членов парламента сможет уделять вопросам ПРСП?)

#### **Участие членов парламента в работе уже существующих тематических рабочих групп, занимающихся конкретными вопросами ПРСП?**

Комиссия по вопросам ПРСП часто формирует тематические рабочие группы, занимающиеся отраслевыми компонентами ПРСП. Эти тематические рабочие группы обычно включают членов правительства, экспертов по конкретным вопросам, представителей гражданского общества, а в некоторых случаях и членов парламента. Одним из способов повышения эффективности обмена информацией между правительством и парламентом может быть привлечение рядовых членов парламента или представителей оппозиционных партий к участию в работе тематических рабочих групп. Если члены парламента, входящие в состав тематических рабочих групп, одновременно являются членами соответствующих парламентарских комитетов, эти комитеты будут располагать дополнительной исходной информацией о том, как разрабатывались отраслевые компоненты ПРСП. Хотя участие парламентариев в работе отраслевых рабочих групп может способствовать активизации обмена информацией между

законодательными и исполнительными органами, для некоторых членов парламента это является дополнительной нагрузкой. Вполне возможно, что некоторые члены парламента не смогут столь активно участвовать в процессе ПРСП, учитывая, что им приходится заниматься также другими вопросами. Если определенные члены парламента согласились участвовать в работе тематических комитетов, но не способны уделить этому достаточно времени в силу своей загруженности, может сложиться впечатление, что парламента не уделяет должного внимания вопросам ПРСП. Это может представлять особенно серьезную проблему, если такое недостаточно активное участие парламента станет объектом внимания средств массовой информации.

#### **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ПЕРСОНАЛОМ ВО ИЗБЕЖАНИЕ СБОЕВ В ПРОЦЕССЕ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ О ПРСП**

Есть множество вариантов сотрудничества члена парламента со своим персоналом с целью обеспечения бесперебойного функционирования механизмов обмена информацией между законодательной и исполнительной ветвями власти.

- Поручить конкретным сотрудникам обеспечение обмена информацией по конкретным вопросам.
- Поручить конкретным сотрудникам обеспечение обмена информацией, в то время как член парламента находится в отъезде или не имеет возможности принять участие в мероприятии.
- Поощрять использование персоналом электронной почты или других средств рассылки документов, обеспечивающих получение всеми участвующими сторонами необходимых документов.
- Установить график регулярных совещаний и представления отчетности.
- Сотрудничать с персоналом и руководителями министерств.
- Поручить персоналу составление продуманного расписания работы. Для этого может потребоваться отвести определенное время в расписании работы на неделю для обмена информацией с участвующими в процессе ПРСП государственными министерствами и ведомствами, либо отметить периоды времени, в течение которых члены парламента или сотрудники государственных органов могут быть заняты другими вопросами, например, периоды пиковой нагрузки во время работы над бюджетом или участия в кампаниях.

## РАЗДЕЛ 7

# Механизмы взаимодействия в рамках парламентских комитетов

Поскольку работа над ПРСП часто организована по отраслевому принципу, законодательным комитетам отводится особая роль в процессе ПРСП. Независимо от того, кому поручено заниматься вопросами ПРСП – какому-либо одному комитету (бюджетно-финансовому комитету, комитету по вопросам сокращения бедности и т.п.) или целому ряду отраслевых комитетов (занимающихся вопросами здравоохранения, сельского хозяйства, бюджета, образования, промышленности и т.п.), во многих случаях используются похожие механизмы обмена информацией с исполнительными органами, осуществляемого под руководством парламентского комитета. Несмотря на то, что эти механизмы могут различаться в зависимости от особенностей действующей в стране парламентской системы, в настоящем разделе обсуждаются три метода, обычно используемых комитетами для взаимодействия и обмена информацией по вопросам ПРСП с исполнительными органами: организация брифингов или запрос отчетной документации, организация открытых слушаний и вынесение докладов комитетов на обсуждение.

## БРИФИНГИ ИЛИ ИНФОРМАЦИОННЫЕ СОВЕЩАНИЯ

Брифинги или информационные совещания – это организуемые комитетами мероприятия, в ходе которых представителям министерств, гражданского общества и других групп предлагается представить информацию по конкретным вопросам. Если в стране существует или формируется комитет по вопросам сокращения бедности, членам этого комитета

### ПОЛУЧЕНИЕ МАКСИМАЛЬНОЙ ПОЛЬЗЫ ОТ ПРОВЕДЕНИЯ БРИФИНГОВ ПО ВОПРОСАМ ПРСП

Хотя работа парламента является наиболее наглядной во время пленарных заседаний, наиболее продуктивный вид работы законодательного органа – это работа в составе комитетов. Следовательно, у членов комитетов могут быть особые потребности в информации, необходимой им для внимательного изучения законопроектов или бюджетов. Особенно в тех случаях, когда обсуждаемая тема является предметом споров и дискуссий, организуемые комитетом брифинги позволяют с максимальной эффективностью и всесторонне обсудить эту тему, если организатор не забывает сам и при необходимости напоминает участникам о том, что

- основная цель брифинга – получение информации, а не критика проводимой политики;
- полученная в ходе брифингов информация часто служит основой для дальнейших действий или помогает сосредоточить внимание парламента на важнейших вопросах;
- брифинги проводятся не для того, чтобы решить все вопросы ПРСП, а для того чтобы предоставить участникам более полную информацию по тому или иному вопросу;
- на брифингах выступают представители организаций или ведомств, которые, однако, не всегда уполномочены отвечать на любые вопросы, особенно на вопросы, касающиеся будущей политики или планируемых мер;
- у каждой представленной в парламенте партии есть свой парламентский организатор, отвечающий за поддержание дисциплины среди членов партии. Эти организаторы имеют возможность не только рекомендовать членам парламента участие в конкретных мероприятиях, но также оказывать содействие в организации этих мероприятий.

имеет смысл проводить ежеквартальные брифинги с целью получения последней информации о том, что сделано в процессе составления и/или реализации ПРСП. Отраслевые комитеты могут также считать нужным проведение брифингов по конкретным вопросам. Например, комитет по вопросам транспорта может обратиться в министерство транспорта с просьбой ознакомить членов комитета с планами строительства новой автомобильной дороги или проинформировать том, как эта дорога может повлиять на проблему бедности в регионе. В любом случае такие брифинги служат для парламентских комитетов своего рода механизмом систематического получения информации от должностных лиц исполнительных органов, участвующих в процессе ПРСП, которые затем смогут оказать парламенту содействие в оценке поддерживаемых правительством законодательных инициатив.

Приглашение должностных лиц исполнительных органов для ознакомления участников брифингов с государственными экономическими стратегиями демонстрирует взаимное уважение обеих ветвей власти к функциям и обязанностям, выполняемым каждой из них в соответствии с конституцией страны. Однако в странах, где отношения между парламентом и правительством носят менее дружественный характер и между ними издавна существует определенная конфронтация, проведение брифингов может потребовать довольно значительного объема подготовительной работы, как от законодательного органа, так и от

исполнительных органов, с тем, чтобы обмен информацией о ПРСП происходил без излишней напряженности.

### Регулярно проводимые брифинги по вопросам ПРСП

Хотя проведение брифингов является наиболее целесообразным способом получения парламентскими комитетами информации о том, как реализуются инициативы по сокращению бедности, каждому комитету следует рассмотреть вопрос о том, как часто должны проводиться такие брифинги, с тем, чтобы наилучшим образом обеспечивать бесперебойный обмен информацией по вопросам ПРСП между законодательной и исполнительной ветвями власти. При этом могут быть приняты во внимание следующие факторы: предусмотренная конституцией роль парламента, продолжительность сессий парламента, безотлагательные вопросы и события, не имеющие отношения к ПРСП, а также институциональные возможности парламента для переработки получаемой информации. Проведение регулярных брифингов имеет как преимущества, так и недостатки:

- **Преимущества:** Позволяет часто обновлять информацию, дает возможность более подробно ознакомиться с мнениями участников до принятия окончательных решений, а члены парламента могут использовать получаемую информацию для того, чтобы держать избирателей в курсе событий в рамках ПРСП (если это целесообразно).
- **Недостатки:** Требуется довольно много времени и усилий персонала и может дать повод для необоснованных предположений относительно влияния парламентских комитетов на государственные стратегии экономического развития.

### Дополнительные варианты получения информации

*Регулярные письменные отчеты.* Комитеты могут запрашивать месячные или квартальные отчеты, содержащие последнюю информацию о деятельности комиссии по вопросам ПРСП.

#### Кого можно пригласить для выступления на брифинге или открытых слушаниях по вопросам ПРСП?

- |  |   |
|--|---|
| • Члены комиссии по ПРСП               | • Профессиональные экономисты                 |
| • Представители отраслевых министерств | • Представители государственных органов       |
| • Представители МФУ                    | • Представители НПО                           |
| • Члены рабочих групп по вопросам ПРСП | • Члены отраслевых профсоюзов или организаций |
| • Представители учреждений ООН         | • Представители                               |

Кроме того, комитеты могут указывать конкретные интересующие их вопросы, информацию о которых они хотели бы получить в этих отчетах (например, на какой стадии находится работа над тем или иным законопроектом, какие мероприятия были организованы в течение определенного периода в рамках программы взаимодействия с общественностью и т.п.).

- Преимущества: такие же, как и при проведении устных брифингов.
- Недостатки: брифинги в письменной форме могут обходить стороной некоторые вопросы; члены парламента часто считают их менее удобными, чем устные брифинги; нет возможности задавать вопросы; создается впечатление, что парламент действует недостаточно активно.

*Автоматическая рассылка публикуемых документов по ПРСП.* В процессе работы над ПРСП комиссия по вопросам ПРСП обычно составляет различные предварительные варианты документов, аналитические документы, документы об отраслевых стратегиях, документы для обсуждения и т.п. Комитет может обратиться к комиссии с просьбой регулярно направлять ему документы, имеющие неограниченное распространение.

*Нерегулярный запрос информации в конкретных случаях.* Вместо официальных ежеквартальных брифингов комитет может просто в оперативном порядке запросить определенную информацию.

- Преимущества: информация предоставляется именно по тем вопросам, которые более всего интересуют парламент; более практичный вариант для парламентов, не располагающих достаточным временем или ресурсами; демонстрируют взаимное доверие.
- Недостатки: члены парламента могут оказаться неподготовленными к решению возникшей проблемы; нерегулярное взаимодействие означает, что вместо того чтобы участвовать в принятии решений, члены парламента могут быть просто поставлены перед фактом.

## **ОТКРЫТЫЕ СЛУШАНИЯ**

Процедуры проведения открытых слушаний могут быть самыми различными, в зависимости от особенностей структуры законодательной власти. Однако в целом открытые слушания, как правило, используются парламентскими комитетами для обсуждения планируемой политической инициативы общественностью. Проведение слушания по конкретным вопросам ПРСП позволяет привлечь внимание общественности к определенным мерам политики или вопросам и предупредить правительство о потенциальных проблемах или недостатках планируемых мер. Например, если одна из промежуточных целей, предусмотренных ПРСП, имеет отношение к транспортной инфраструктуре, и правительство предложило план строительства дороги, который может вызвать разногласия, слушание дает возможность пролить свет на вопросы, которые могут затруднить реализацию плана строительства дороги, такие как потребности различных регионов страны, точный маршрут дороги, значение этой дороги для местных предприятий и т.п.

Открытые слушания являются полезным механизмом разработки альтернативных политических подходов или усовершенствования уже выдвинутых предложений. Однако они могут оказаться особенно деликатным делом с точки зрения отношений между законодательными и исполнительными органами, поскольку во многих случаях они весьма активно освещаются средствами массовой информации и могут быть использованы в качестве средства борьбы между партиями. Если те, кто выступает на слушаниях, подвергают критике политику правительства, это может быть расценено как прямой вызов. Членам комитетов следует полностью учесть возможные последствия, по возможности заблаговременно обсудить эти вопросы с правительством и позаботиться о том, чтобы на слушаниях были представлены стороны, придерживающиеся различных мнений.

## **ДОКЛАДЫ КОМИТЕТА**

Доклады обычно составляются комитетом по результатам совещания комитета или изучения





## КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК II

### ОРГАНИЗАЦИЯ СЛУШАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ПРСП В ПАРЛАМЕНТСКОМ КОМИТЕТЕ

- Определить цель слушания, т.е. какой именно вопрос необходимо рассмотреть? Какие вопросы будут обсуждаться на слушании – общие вопросы, касающиеся приоритетов ПРСП, или же вопросы, касающиеся конкретных секторов? Обсужден ли вопрос тематической рабочей группой или комиссией по ПРСП? Если да, сообщено ли об этом членам комитета?
- Назначить подходящее время проведения слушания (согласовать с комитетом, приглашенными докладчиками, лидерами парламента, парламентскими организаторами и соответствующими министерствами). Убедиться в том, что дата проведения слушания вписывается в график мероприятий в рамках ПРСП.
- Определить подходящее место проведения слушания. Хотя чаще всего слушания проводятся непосредственно в парламенте, в некоторых случаях может быть целесообразным проводить их в других местах. Например, слушание по вопросам сельской инфраструктуры может быть более полезным, если оно организуется в одном из менее урбанизированных регионов страны. Более того, такие “выездные слушания” являются эффективным механизмом вовлечения граждан, проживающих вне столицы, в процесс разработки политики, в то время как парламент предстает в качестве более доступного и близкого к народу учреждения.
- Пригласить докладчиков, способных предоставить основную исходную информацию, которая может быть особенно полезной для тех, кто не знаком с процессом ПРСП. Иметь общее представление о том, о чем они будут говорить. Убедиться в том, что докладчики ознакомлены с форматом своего выступления и с регламентом слушания (т.е. отпущенное им время, порядок выступления, ответы на вопросы и т.п.).
- Тем, кто до этого никогда не выступал на слушаниях, объяснить порядок представления информации, то, как им будет предложено выступить, как они должны обращаться к председательствующему и т.п. Предупредить их о возможных вопросах, представляющих особый интерес.
- Позаботиться о том, чтобы на слушании были представлены различные мнения по определенному вопросу. Определить, позволяет ли политическая ситуация пригласить каких-то других докладчиков (с тем чтобы обеспечить диверсификацию состава участников в этническом, лингвистическом, религиозном, политическом, демографическом и географическом планах).
- Обеспечить необходимые удобства. Достаточны ли размеры помещения? Приспособлены ли они для работы прессы? Если население страны говорит на нескольких языках, организован ли перевод? Есть ли необходимость оборудования помещения аудиовизуальными средствами, микрофонами и т.п.?
- Проконсультироваться с председателем комитета или членом комитета, который будет вести слушание, с тем, чтобы выделить вопросы, представляющие особый интерес, и определить, будут ли какие-либо вопросы поставлены на голосование членов комитета для принятия по ним решений.
- Были ли заблаговременно разосланы соответствующие уведомления? Предупреждены ли средства массовой информации? Если это целесообразно, были ли уведомлены или приглашены работающие в стране представители международного донорского сообщества, представители НПО?



им различных вопросов, чтобы правительство получило информацию о том, что комитет думает по поводу планируемой политической инициативы. Эти доклады не только служат одним из механизмов обмена информацией между исполнительной властью и другими членами парламента, но и позволяют вынести новую информацию или рекомендации комитета на суд общественности. Такой доклад не обязательно должен содержать какие-то критические замечания. Напротив, в нем может быть выражена поддержка какого-то трудного политического решения, принятого правительством. Что касается ПРСП, международным организациям развития и правительству может быть трудно не считаться с информацией, содержащейся в докладах комитета. Например, если доклад комитета призывает к более активным консультациям по конкретным вопросам ПРСП с должностными лицами на местах, а правительство игнорирует эту рекомендацию, ему трудно будет утверждать, что процесс ПРСП – это работа, которая выполняется совместными усилиями с участием всех заинтересованных сторон. Поскольку доклады комитета носят официальный характер, представляют собой документы в письменной форме, в которые трудно внести какие-либо изменения, может иметь смысл обсудить важнейшие рекомендации с должностными лицами правительственных учреждений еще до официального представления доклада на обсуждение, с тем, чтобы постараться найти какие-то компромиссные решения или избежать

разногласий, которые могут сделать доклад менее эффективным.

#### **Извлечение максимальной пользы из докладов комитета**

- Изложить или рекомендовать четко сформулированные альтернативные варианты.
- Сделать доклад составной частью более широкой стратегии взаимодействия и обмена информацией, с тем, чтобы основная идея доклада оставалась актуальной после его публикации.
- Осмотрительно использовать положения о сроках рассмотрения инициатив (“Срок действия настоящей программы истекает 31 декабря 2004 года, если он не будет продлен в соответствии с поправками к настоящему закону”). Это помогает установить механизм оценки и дальнейшего анализа комитетом.
- Установить требования или правила представления информации. Комитет может открыто запросить последнюю информацию о ПРСП в своем докладе.
- Предоставить копии доклада представителям международных донорских организаций. В некоторых случаях обмен информацией с донорами и совместный анализ проектов в рамках ПРСП может исключить возможность возникновения ситуации, в которой можно было бы игнорировать рекомендации комитета или результаты проведенного им анализа.
- Четко сформулировать, что ожидает комитет от реализации конкретных инициатив. Таким образом, будет установлен ориентир для осуществляемого комитетом и общественностью наблюдения за реализацией инициатив.

## РАЗДЕЛ 8

# Механизмы взаимодействия и обмена информацией между членами парламента или в рамках парламентских групп

---

Члены парламента, как по отдельности, так и объединенные в группы по партийной принадлежности, также играют важную роль в процессе взаимодействия и обмена информацией по вопросам ПРСП между законодательной и исполнительной властью. В частности, парламентские запросы и интерполяции могут иметь большое значение для развития процесса ПРСП. Пленарные заседания парламента гораздо шире освещаются средствами массовой информации, чем совещания менее многочисленных парламентских групп, поэтому взаимодействие в рамках пленарных заседаний является более открытой (и часто полемичной) формой диалога между законодательной и исполнительной властью.

Хотя процедуры могут быть самыми разнообразными, члены парламента, как по отдельности, так и в составе парламентских групп, могут использовать запросы информации и интерполяции для того, чтобы лучше ознакомиться с вопросами ПРСП и влиять на политику правительства в отношении ПРСП. Поскольку парламента зародился в Соединенном Королевстве и поэтому наиболее широко распространенной формой является парламента “в Вестминстерском стиле”, почти во всех современных законодательных органах парламентарии имеют возможность задавать вопросы высокопоставленным должностным лицам исполнительных органов. Парламент старается четко сформулировать свою роль в эффективном процессе ПРСП, и поэтому очевидно, что парламентский запрос является

одним из способов оказания влияния на исполнительную власть в том, что касается политики в отношении сокращения бедности.

Процедуры запроса информации парламентом легче всего классифицировать на основе того, в какой форме ожидается ответ исполнительных органов – письменной или устной. Интерполяции

### **Сильная, конструктивная парламентская оппозиция может способствовать совершенствованию ПРСП**

- У представителей исполнительной власти появляются стимулы и возможность разъяснять и популяризировать проводимую правительством политику.
- Появляется возможность открыто обсудить политические разногласия в нормальной цивилизованной обстановке и заслушать мнения политических групп, не являющихся основными действующими силами на политической арене.
- Выдвигаются рекомендации относительно различных вариантов политики, которыми могут воспользоваться как общественность, так и исполнительные органы.
- Правительство получает возможность узнать, что думает население о проводимой правительством политике, и чем недоволено население.
- Осуществляется надзор за реализацией ПРСП правительством и оценивается эффективность и целесообразность укоренившихся бюрократических механизмов.
- У исполнительных органов появляются стимулы для разработки эффективной и отвечающей потребностям населения политики сокращения бедности, благодаря тому, что исполнительная власть получает возможность показать себя как заслуживающий доверия институт.

(или парламентские запросы) часто представляют собой более официальные процедуры и обычно предшествуют официальному голосованию по заданному вопросу. Поскольку конкретные процедуры могут различаться, в настоящем разделе внимание сосредоточено на общих аспектах использования такого рода методов и процедур в контексте ПРСП.

### **ВРЕМЯ, ОТВЕДЕННОЕ ДЛЯ ВОПРОСОВ, И ПРСП**

Время, отведенное для вопросов, или “час вопросов” обычно дает членам парламента возможность задавать вопросы руководителям и высокопоставленным должностным лицам исполнительных органов, и получать ответы на эти вопросы в устной форме. Членам парламента, представляющим правящую партию, это позволяет изложить политическую платформу, на которой правительство может выделить успешные инициативы в рамках ПРСП, а члены парламента, представляющие оппозицию, получают возможность задавать вопросы о проблемных аспектах ПРСП. В то время как вопросы о политике в отношении ПРСП могут задаваться множеством способов, вариантов ответов на вопросы о реализации стратегии меньше. В результате время, отведенное для вопросов, часто используется для обсуждения того, что сделано в плане проведения политики в жизнь. Во многих случаях регламентом парламента устанавливается целый ряд процедурных требований в отношении вопросов, задаваемых в отведенное для этого время.

Парламенту редко удается получить полные, подробные ответы на свои вопросы. Поэтому “час вопросов” зачастую используется не столько для получения конкретной информации, сколько для политической полемики. Поэтому группы парламентариев, представляющих определенные партии, играют в этом процессе решающую роль. Естественно, группы, представляющие правящую партию, и группы, представляющие оппозицию, преследуют совершенно разные цели. Парламентские организаторы должны разъяснять членам своей партии необходимость определения приоритетов, максимально эффективного использования ограниченного времени, и поручать представляющим эту партию членам

парламента задавать ключевые вопросы, однако другие аспекты подготовки зависят от конкретных условий.

**Парламентская группа, представляющая правящую партию** (руководители, парламентские организаторы партии, аппарат, члены парламента)

- готовится к “часу вопросов”, разрабатывая стратегию привлечения внимания к эффективным мерам по сокращению бедности, принятым находящимся у власти правительством. Какие программы в рамках ПРСП реализуются эффективно? Примеры успешной реализации программ. В каких программах правительство показало себя с наилучшей стороны?
- действует с максимальной эффективностью, когда каждый из членов парламента полностью отождествляет себя с партией, членом которой он является, и хорошо разбирается в приоритетах государственной политики; когда министры и парламентские

#### **ЧТО ДЕЛАТЬ ЧЛЕНАМ ПАРЛАМЕНТА, ЕСЛИ НЕ ПОЛУЧЕН ОТВЕТ НА ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЗАПРОС**

- Оказывать давление через парламентские группы.
- Поднимать вопросы в рамках комитетов (путем проведения слушаний, расследований, вынесения докладов на обсуждение).
- Открыто заявлять протест в письменной форме (при этом направлять копии документов МФУ, другим донорским организациям и средствам массовой информации и сообщать им о неоднократных запросах информации, касающейся ПРСП).
- Нагнетать давление и привлекать внимание средств массовой информации (открытые слушания, заявления в прессе, выступления перед представителями средств массовой информации).
- Вновь задавать те же вопросы в течение отведенного для этого “часа вопросов”, указывая на то, что ранее правительство не удостоило эти вопросы своими ответами.
- Документально фиксировать вопросы, оставленные без внимания, и обращаться за помощью к МФУ и другим донорам.

группы регулярно обмениваются информацией (и документами); и когда парламентской группой проведены слушания по конкретным приоритетным вопросам ПРСП и государственным планам реализации стратегии.

**Парламентская группа, представляющая правящую партию** (руководители, парламентские организаторы партии, аппарат, члены парламента)

- готовится к “часу вопросов”, продумывая, какие вопросы, касающиеся реализации ПРСП следует поставить на повестку дня. По каким вопросам политики существуют наиболее явные разногласия между оппозиционной и правящей партиями? К какой информации партия старается привлечь внимание общественности или средств массовой информации? Какие программы представляют оппозицию в наиболее выгодном свете?
- действует с максимальной эффективностью, когда члены оппозиции имеют полное представление о позиции партии в отношении ПРСП (например, о том, выступает ли партия за различные приоритетные задачи программы в сфере здравоохранения); когда у партии есть четко сформулированная альтернативная позиция, которую необходимо довести до сведения избирателей, а парламентская группа проинформирована о приоритетах и инициативах в рамках ПРСП.

### **Вопросы, касающиеся ПРСП, требующие ответов в письменной форме**

Информационные запросы в письменной форме используются чаще и могут позволить получить более подробную информацию. Однако многие члены парламента сетуют на то, что запросы, представленные в письменном виде, либо вообще остаются без ответа, либо ответы на вопросы являются неполными или не поступают вовремя. В разных странах установлены различные сроки, в течение которых исполнительный орган должен ответить на письменный запрос. Зачастую такой ответ можно получить лишь путем оказания политического давления (поэтому многие члены

парламента жалуются на то, что у них практически нет средств воздействия, которые заставили бы министерства отвечать на их вопросы, предоставлять полную и точную информацию и давать прямые и точные ответы). Однако если ответ получен, он часто публикуется в официальной документации.

Есть целый ряд соображений, руководствуясь которыми правительство может посчитать необходимым представление полной и точной информации в ответ на письменные запросы о ПРСП. МФУ требуют, чтобы работа в рамках процесса ПРСП велась совместными усилиями. Правительству труднее продемонстрировать, что оно разработало и реализует ПРСП сообща с другими участниками процесса, если информационные запросы парламента относительно ПРСП остаются без ответа. Более того, предоставление некоторой информации, запрашиваемой членами парламента, может быть одним из требований, установленных международными донорами применительно к ПРСП, – требованием, которое правительство обязалось выполнять, согласившись начать реализацию ПРСП в стране. Если правительство не отвечает на законные, преследующие определенные цели и конструктивные запросы информации о реализации ПРСП, во многих случаях парламента может получить такую информацию иными способами. Однако в силу перечисленных выше соображений, руководствуясь которыми правительство заинтересовано в представлении информации о реализации ПРСП, есть возможность получать требуемую информацию, не прибегая к более формальным средствам.

### **Интерполяции**

Интерполяции (или парламентские запросы) аналогичны “часу вопросов” в том смысле, что они представляют собой пленарные заседания, во время которых члены парламента могут задавать вопросы руководителям конкретных министерств. Однако интерполяции отличаются от “часа вопросов” тем, что их целью является более подробное обсуждение какого-то одного вопроса с конкретным министерством. Они, как правило,

проводятся в том случае, если парламент считает, что определенное министерство игнорировало какой-то важный вопрос или не приняло надлежащих мер. Несмотря на то, что иногда результатом интерполяции может быть резолюция парламента, требующая отставки министра, партия, составляющая большинство в парламенте, обычно не допускает принятия таких резолюций. Интерполяции считаются, скорее, одним из способов открытого обсуждения политических вопросов, поднятых законодательной властью.



### КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК III

#### ВОПРОСЫ, ЗАДАВАЕМЫЕ ЧЛЕНАМИ ПАРЛАМЕНТА, ОБЫЧНО ОКАЗЫВАЮТСЯ НАИБОЛЕЕ ПОЛЕЗНЫМИ В СЛЕДУЮЩИХ СЛУЧАЯХ

- Эти вопросы не были освещены в других опубликованных документах. При наведении справок относительно места, продолжительности и темпов реализации конкретной инициативы имеет смысл “... *задать вопрос исполнительному органу, в скольких деревнях, охваченных инициативой, к настоящему времени созданы медицинские учреждения*”. Когда План уже опубликован, вопросы относительно приоритетных секторов в рамках ПРСП, задаваемые министерству финансов, теряют свою актуальность.
- Являются краткими, четко сформулированными и конкретными. “... Задать вопрос исполнительным органам власти, произошло ли снижение детской смертности в столице страны, после того как в прошлом году был сдан в эксплуатацию центр по оказанию акушерской помощи”, как правило, более целесообразно, чем просто спросить, “улучшилось ли состояние здоровья населения столицы страны”.
- Представляют интерес для общественности. Когда в рамках ПРСП определены приоритеты, вопросы о реализации инициатив по сокращению бедности и о внесении изменений становятся эффективным средством оценки того, насколько исполнительные органы заинтересованы в реализации ПРСП. “... *Спросить у исполнительного органа, созданы ли службы распространения сельскохозяйственных знаний в сельских районах к северу от столицы страны*”, или “... *спросить, увеличены ли масштабы программы снабжения школ учебниками путем включения в эту программу южных регионов страны*”.
- Относятся к компетенции аппарата президента, кабинета министров или другого исполнительного органа власти. Важно знать, кто именно отвечает за те или иные вопросы. Децентрализация часто влияет на характер и вид вопросов, задаваемых исполнительной власти. Если вопрос касается расходов на местном уровне, необходимо задать этот вопрос таким образом, чтобы выяснить, какие расходы являются обязанностью центрального правительства, а какие – местных органов государственного управления.
- Запрашивается фактическая информация и при этом не высказывается какое-то мнение или точка зрения. Хотя вопросы почти всегда имеют определенную политическую направленность, вопросы, которые явно носят личный или политический характер, часто не допускаются. Во многих странах члены парламента не имеют права спрашивать, почему правящая партия поддержала или не поддержала ту или иную инициативу, запрашивать информацию, имеющую отношение к политическим скандалам, или выступать с прямой критикой. Например, может быть разрешено “... *спросить у исполнительного органа, когда он планирует приступить к модернизации канализационных сооружений в долине реки*”, но запрещено “... *спрашивать, когда исполнительный орган планирует начать модернизацию канализационных сооружений, которые планировалось отремонтировать еще в прошлом году*”.



## РАЗДЕЛ 9

# Средства массовой информации и технология как инструменты повышения эффективности взаимодействия и обмена

Поскольку вопросы ПРСП и сокращения бедности представляют огромный интерес для общественности, как в стране, так и на международном уровне, у законодательной власти больше возможностей оказывать давление на исполнительную власть, с тем, чтобы та более активно сотрудничала с парламентом. Однако повышенное внимание, уделяемое процессу ПРСП и его результатам, означает также, что, занимаясь ПРСП, член парламента подвергается определенному риску. Помня, что общественное мнение или давление со стороны средств массовой информации могут быть действенным средством повышения прозрачности, важно также иметь в виду, что как законодатели, так и должностные лица исполнительных органов власти одинаково серьезно относятся к тому, какое впечатление могут произвести их слова и действия на определенные группы населения. Тот факт, что заявления в средствах массовой информации становятся объектом внимания многочисленной аудитории, может представлять проблему для взаимодействия и обмена информацией между законодательными и исполнительными органами.

**Аудитория, на которую рассчитана информация СМИ, и те, кто получает эту информацию в любом случае**

- Правительство
- Законодательный орган
- Правящая партия
- Оппозиционные партии
- Население
- Международное донорское сообщество
- Прямые иностранные инвесторы
- Иностранные журналисты

Поскольку проблемами, которые периодически вызывают наибольшую обеспокоенность граждан, являются экономические проблемы, участие члена парламента в реализации инициатив по сокращению бедности имеет политическое значение. Когда граждане видят, что определенные члены парламента активно участвуют в реализации таких инициатив, эти члены парламента зарабатывают себе политический капитал, что может стимулировать других парламентариев также включиться в этот процесс. Однако вместе с тем, в такой ситуации у членов парламента и у должностных лиц может возникнуть желание манипулировать ПРСП, руководствуясь интересами своей партии. Во многих случаях, чем шире известность определенных мер и инициатив, тем более активной становится разворачивающаяся вокруг них межпартийная борьба. Эта тенденция политизации может быть несколько ослаблена, если участники процесса, представляющие законодательную и исполнительную ветви власти обмениваются основанной на фактах (а не на политических соображениях) информацией и подчеркивают уже достигнутый или желательный консенсус в отношении сокращения бедности как общей цели.

### **СОКРАЩЕНИЕ БЕДНОСТИ И СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Средства массовой информации часто используются как законодательной, так и исполнительной властями в качестве одного из способов обмена информацией. Являясь гласными и общедоступными, а зачастую и





## КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК IV

### ПРИВЛЕЧЕНИЕ ВНИМАНИЯ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ К ВОПРОСАМ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ

- Основательно продумать основную тему выступления. О чем конкретно вы хотите сообщить общественности? Что вы стараетесь сделать – просветить общественность, призвать ее к действиям?
- Решить, чье внимание вы стараетесь привлечь – внимание всего населения или внимание конкретных групп населения или граждан (для кого предназначена информация).
- Имейте в виду, что выступление может быть по-разному истолковано разными группами населения. Представьте себе возможную реакцию этих различных групп и, при необходимости, скорректируйте ваше выступление или метод преподнесения информации.
- Определите, что в вашем выступлении должно понравиться гражданам, которых вы надеетесь привлечь на свою сторону.
- Если вы выступаете перед общественностью, старайтесь избегать терминов, которые могут быть расценены как профессиональный жаргон (ПРСП, Годовой отчет о проделанной работе и т.п.), или таких терминов, которые могут быть непонятными для непрофессионалов. Излагайте вопрос доходчиво.
- С другой стороны, если выступление адресуется международному сообществу, постарайтесь увязать тему вашего выступления с широкоупотребительными в этих кругах терминами (такими как ЦРТ, приоритетный сектор). Вам необходимо иметь представление о стратегиях развития страны, разработанных международным сообществом.
- Определите, какие средства массовой информации наиболее доступны для населения (печать, радио, телевидение и т.п.).
- Оценив имеющиеся ресурсы, продумав варианты, темы и определив, кому адресуется выступление, сформулируйте стратегию взаимодействия со средствами массовой информации.
- Предугадайте реакцию ваших оппонентов на выступление и постарайтесь заранее подготовиться к критическим замечаниям, еще более тщательно продумав свое выступление.
- Наладьте и поддерживайте конструктивные взаимоотношения с журналистами, освещающими соответствующие вопросы, и старайтесь предстать перед общественностью в выгодном свете.
- Делая заявление для прессы, точно и кратко сформулируйте основную мысль своего заявления таким образом, чтобы ее легко было повторять, и обоснуйте эту основную мысль существенной информацией.
- Старайтесь заинтересовать вашу аудиторию. Не забывайте о том, что журналисты не просто сообщают общественности информацию, а освещают вопросы, *интересующие* общественность.
- Постарайтесь звучать позитивно, говорить отчетливо и как можно чаще повторять наиболее важную мысль выступления.
- Используйте заявления для прессы, пресс-конференции, публичные сообщения и общественные мероприятия для популяризации вашей идеи.
- Публично подвергая вашего оппонента критике, ожидайте от него столь же публичной защиты. Если определенные средства массовой информации контролируются определенными политическими силами, старайтесь подготовиться к тому, в каком свете они могут представить определенные события или заявления.
- Постоянно повторяйте основную мысль вашего выступления.



политизированными, средства массовой информации, вместе с тем, могут быть как чрезвычайно эффективным способом получения информации о том, что беспокоит общество, так и инструментом формирования общественного мнения, стимулирования поддержки или противодействия. Учитывая интерес общественности к вопросам сокращения бедности, ПРСП идеально подходит для освещения в средствах массовой информации, однако решения относительно использования общественного пространства для выражения обеспокоенности или поддержки следует принимать с учетом возможного воздействия на все аудитории.

Средства массовой информации не только служат инструментами для обмена информацией между ветвями государственной власти и населением, но могут также использоваться в качестве рычагов оказания давления на различных должностных лиц или государственные органы, заставляющего их более внимательно относиться к потребностям различных групп населения

#### **Поддержка процесса ПРСП международным сообществом**

Поскольку МФУ и донорское сообщество также наблюдают за процессами ПРСП, поддержка этих процессов международным сообществом также может быть полезным инструментом, обеспечивающим надлежащее взаимодействие между законодательным органом и правительством на прозрачной основе.

Например, если законодательный орган считает, что процесс ПРСП не учитывает в достаточной степени мнения граждан (высказываемые через общественные организации или через представляющих интересы граждан членов парламента), парламента может выступить с открытыми заявлениями на этот счет или сообщить о своей обеспокоенности донорскому сообществу в официальном письме. Поскольку МФУ заявили о своем намерении утверждать лишь те ПРСП, которые отвечают установленным требованиям, разрабатываются и реализуются совместными усилиями, такое письмо может оказать существенное влияние на принятие решения относительно приемлемости документа, не утвержденного парламентом. В качестве альтернативного варианта, законодательный орган может принять резолюцию, предусматривающую внесение конкретных изменений в процесс ПРСП с целью его усовершенствования.

Наиболее широко распространенными видами давления, оказываемого через средства массовой информации, являются:

- Давление, оказываемое на исполнительную власть законодательной властью, критикующей определенные аспекты реализации или содержания ПРСП;
- Давление, оказываемое на парламента исполнительную властью, отмечающей неспособность парламента быть в курсе происходящего или предложить реально выполнимые варианты решения проблем;
- Давление, оказываемое на обе ветви государственной власти общественностью, привлекающей внимание к нерешенным проблемам; или
- Давление, оказываемое на МФУ и международное донорское сообщество общественностью, выражающей недовольство сроками или другими аспектами процесса ПРСП.

ПРСП может быть уникальным средством активизации участия законодателей в разработке экономической политики и средством повышения эффективности взаимодействия между законодательной и исполнительной властью. Однако слишком амбициозные подходы или требования парламента, оказавшись в центре внимания средств массовой информации, могут принести прямо противоположный результат. Если парламента сначала выступает за активное участие в процессе ПРСП, но затем отклоняется от намеченного курса или выступает против каких-либо инициатив, не предлагая взамен ничего конструктивного, он может лишиться доверия граждан, исполнительных органов и международного сообщества.

#### **ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРОЦЕССЕ ОБМЕНА ИНФОРМАЦИЕЙ О ПРСП**

Одним из наиболее важных компонентов продуктивного взаимодействия между разными ветвями государственной власти являются постоянно действующие механизмы, при помощи которых комиссия по вопросам ПРСП и

участвующие в этом процессе министерства, парламент, местные органы государственного управления и общественность, могут ознакомиться с проектами документов, работа над которыми еще не завершена, а также с другими документами, имеющими отношение к ПРСП. Если ресурсы имеются или могут быть мобилизованы, правительство и парламент могут обсудить вопрос о том, как информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) могут способствовать решению этой задачи.

### **Внедрение систем распространения документов**

Сложные законодательные процессы, подобные ПРСП, требуют активного взаимодействия между исполнительными органами, национальным парламентом и местными законодательными органами. Когда имеются ресурсы для инвестирования в необходимое оборудование, ИКТ открывают широкие возможности для налаживания более эффективного взаимодействия и обмена информацией между различными учреждениями. Локальная компьютерная сеть в рамках парламента, доступ к Интернету, системы электронной почты или локальные сети, действующие в государственных учреждениях, – все это позволяет повысить эффективность сотрудничества в рамках программ сокращения бедности.

- В тех странах, где широко используются **системы электронной почты**, такие системы служат дополнительным механизмом обмена информацией между законодательными и исполнительными органами, либо дополняют собой официальные каналы обмена информацией. Для распространения обновленных вариантов документов или уведомлений о предстоящих мероприятиях, имеющих отношение к ПРСП, могут использоваться “почтовые реестры”, или списки абонентов для распределения групповых сообщений.
- В тех странах, где широко используются **текстовые сообщения** или технология SMS, можно внедрить системы передачи заинтересованным сторонам текстовых сообщений, содержащих последнюю

информацию о документах и предстоящих совещаниях.

- **Пользование Интернетом** упрощает изучение законодателями законов, составляющих правовую основу реализации ПРСП. Поскольку в процессе ПРСП участвуют 70 стран мира, которыми разработаны и реализуются собственные стратегии, через Интернет можно получить доступ к огромному объему опыта и знаний, накопленных странами. Публикация материалов о национальном ПРСП в Интернете позволяет парламенту и правительству обмениваться информацией, а также обеспечивает доступ местных органов государственного управления, НПО и донорского сообщества к этой информации.
- **Сети или системы, действующие в государственных учреждениях**, например, системы составления и отслеживания документации, программы календарного планирования, справочники и алфавитные списки, базы данных и т.п., служат организационными инструментами, используя которые можно управлять сложным процессом обмена информацией о ПРСП. Парламент должен иметь доступ к соответствующим компонентам этой системы.

#### **СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ, НЕ ТРЕБУЮЩИЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ СРЕДСТВ**

В тех странах, где внедрение информационных технологий в ближайшее время не представляется возможным, важно иметь систематические методы получения и каталогизации документов по ПРСП, как только эти документы становятся общедоступными. Если у парламента есть собственная библиотека или информационный центр, необходимо ознакомить сотрудников с процессом ПРСП, с тем чтобы они имели возможность получать все необходимые документы, надлежащим образом каталогизировать их и сообщать членам парламента об их наличии. Если же назначены специальные отраслевые комитеты, члены этих комитетов и их персонал могут взять на себя обязанности по сбору информации о том, что происходит в соответствующих отраслях и секторах. Однако такого рода деятельность должна координироваться с соответствующим комитетом (например, с комитетом по вопросам денежно-кредитной политики, с комитетом по вопросам сокращения бедности и т.п.).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

# Опыт конструктивного обмена информацией о ПРСП между законодательной и исполнительной ветвями власти

---

Позитивные взаимоотношения между законодательными и исполнительными органами могут поддерживаться только тогда, когда обе стороны видят реальную пользу поддержания механизмов регулярного обмена информацией. ПРСП служит замечательным механизмом накопления парламентами и правительствами опыта эффективного сотрудничества по ключевым вопросам государственной политики, однако такие механизмы могут быть устойчивыми только в том случае, если они основаны на взаимном уважении к функциям, выполняемым каждым из двух институтов государственной власти. В особенности в тех странах, где отношения между законодательной и исполнительной властями издавна носят конфронтационный характер, особенно важно обеспечить это взаимное уважение к предусмотренным конституцией функциям, выполняемым обеими ветвями государственной власти, приглашая участников процесса ПРСП за стол переговоров. Даже небольшие взаимные жесты уважения на стадиях планирования ПРСП могут придать желательный тон более долгосрочному сотрудничеству.

Отношения между законодательной и исполнительной ветвями власти, или между парламентом и правительством, в значительной степени зависят от конкретных лиц, занимающих руководящие должности. Однако какими бы ни были личные качества этих людей, создание

механизмов взаимодействия и обмена информацией, демонстрирующих взаимное уважение институтов власти к выполняемым ими функциям и обязанностям, имеет большое значение для того, чтобы оба института могли эффективно сотрудничать в долгосрочной перспективе. Хотя в работе парламентов и правительств может быть задействовано множество действующих лиц и структур, некоторые переменные величины имеют большее значение, чем другие. Важнейшим условием устойчивого и эффективного сотрудничества является признание следующих постулатов:

- Парламент и правительство зависят друг от друга: министры полагаются на членов парламента, воплощающих их политические инициативы в законы, а члены парламента полагаются на министров, обеспечивающих применение принимаемых парламентом законов.
- Необходимо вовлечь в процесс ПРСП все элементы политической системы, с тем, чтобы достичь межпартийного консенсуса в отношении вопросов сокращения бедности.
- Решающую роль играет персонал, не выступающий с позиций какой-либо партии. Многие сотрудники парламента или министерств продолжают работать уже после того, как сменяются руководители, занимающие свои должности в настоящее время.

## 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 I

### 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](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](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](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](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](http://www.undp.org)**