



Демократическая подотчетность в системе предоставления государственных услуг

Практическое руководство по выявлению
возможностей совершенствования
посредством оценки



Демократическая подотчетность в системе предоставления государственных услуг

Практическое руководство
по выявлению возможностей
совершенствования посредством
оценки



Демократическая подотчетность в системе предоставления государственных услуг

**Практическое руководство
по выявлению возможностей
совершенствования посредством
оценки**

Хелена Бьюремальм

Альберто Фернандес Гибача

Хорхе Валладарес Молледа



Ресурсы МИДСВ по теме «Демократия и развитие»

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2016

(Авторское право принадлежит Международному институту демократии и содействия выборам – МИДСВ)

English edition 2014

Публикации МИДСВ не отражают специфических национальных или политических интересов. Взгляды, выраженные в этой публикации, необязательно являются взглядами членов МИДСВ, его Правления или Совета.

Запросы на разрешение полной или частичной перепечатки или перевода данной публикации направлять по адресу:

International IDEA

Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, Sweden

Эл. почта: info@idea.int, веб-сайт: www.idea.int

МИДСВ поощряет распространение результатов своей работы и незамедлительно удовлетворяет запросы о разрешении на перепечатку или перевод своих публикаций.

Электронная версия настоящей публикации доступна на условиях творческой общей лицензии (ТОО) – Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 License. Вы вправе свободно копировать, распространять и передавать настоящую публикацию, а также перерабатывать и адаптировать ее при условии, что это совершается исключительно в некоммерческих целях, и вы надлежащим образом указываете на первоисточник и распространяете ее на условиях идентичной лицензии. С более подробной информацией об условиях лицензии ТОО/ССИ можно ознакомиться по адресу: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

Оригинальное графическое оформление: Сантанджело Дисеньо

Оригинальное оформление обложки: Сантанджело Дисеньо

Оформление русской версии: Вероника Ардыцкая

Иллюстрация на обложке: © Alberto Ruggieri/Illustration Works/Corbis/ТТ Mediabyrån

Перевод: Strategic Agenda, London

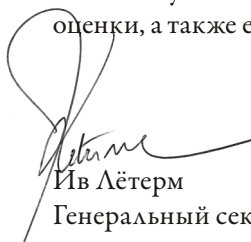
ISBN: 978-91-7671-055-5

Предисловие

Вопросы демократической подотчетности находятся в центре внимания Международного института демократии и содействия выборам (МИДСВ). Чтобы реализовать свой потенциал для улучшения повседневной жизни людей, МИДСВ разработал рамочный механизм проведения оценки демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг по инициативе граждан. Эти рамочные основы представляют собой самое недавнее добавление к издаваемой МИДСВ серии практических руководств, посвященных рамочным механизмам проведения оценки по инициативе граждан: «Состояние демократии» и «Состояние демократии на местах». Фундамент этих рамочных механизмов заключается в том, что они иницируются и реализуются группами заинтересованных лиц на местах.

Предлагая к использованию этот новый рамочный механизм проведения оценки, МИДСВ стремится оказать поддержку субъектам деятельности внутри страны по всему политическому спектру в проведении оценки уровня возможности людей призывать должностных лиц органов исполнительной власти к ответу за их действия в системе предоставления государственных услуг посредством демократических методов. Наряду с этим, данный рамочный механизм призван способствовать выдвижению предложений о проведении реформ, направленных на совершенствование существующих или создание новых механизмов подотчетности. Эти предлагаемые реформы могут быть направлены на решение целого ряда актуальных проблем: проблемы коллективных действий; отсутствие потенциала; неправомерные действия административных органов; коррупция; систематическая дискриминация конкретных групп населения, например, коренных народов.

Настоящее руководство призвано содействовать укреплению принципа демократической подотчетности (как в социальной, так и политической сферах общественной жизни) в системе предоставления государственных услуг как в странах с рождающейся демократией, так и в странах с устоявшимся демократическим строем. Поскольку, в конечном счете, демократия сводится к народному контролю над процессом принятия решений и обеспечению политического равенства, МИДСВ разработал методологию, позволяющую реализовать процесс проведения оценки на основе широкого участия и по инициативе заинтересованных сторон на местах. Подход, предполагающий активное участие, столь же важен, как и сам процесс проведения оценки, а также ее результаты.



Ив Лётерм
Генеральный секретарь

Содержание

	Предисловие	5
	Сокращения и аббревиатуры	12
	Введение	13
	О настоящем руководстве	14
	Кому адресовано настоящее руководство?	15
	Что включено в настоящее руководство и как им пользоваться?	16
Глава 1	Концептуальные основы проведения оценки	19
	1.1. Что такое демократическая подотчетность?	20
	1.2. Каким образом демократическая подотчетность работает в системе предоставления государственных услуг?	21
	1.3. Какие этапы реализации политики имеют значение с точки зрения обеспечения демократической подотчетности?	23
	1.4. В чем заключаются принципы демократической подотчетности?	28
Глава 2	Рамочный механизм проведения оценки	35
	2.1. Методологическая схема рамочного механизма	35
	2.2. Какова сфера применения рамочного механизма?	36
	2.3. В чем заключаются характерные особенности рамочного механизма?	38
Глава 3	Процесс, контрольные этапы и потоки работ и документооборота при проведении оценки	41
	3.1. Подготовка	41
	3.1.1. Как определить задачи проведения оценки?	42

3.1.2.	Как сформировать группу оценки?	45
3.1.3.	Как осуществлять планирование и формировать бюджет?	47
3.2.	Мобилизация ресурсов	53
3.2.1.	Как сформировать консультативную группу?	54
3.2.2.	Как обеспечить влияние?	55
3.3.	Сосредоточение внимания	57
3.3.1.	Как составить карту политического процесса?	58
3.3.2.	Как сосредоточить внимание на проблемах?	59
3.3.3.	Как отслеживать взаимоотношения подотчетности?	63
3.4.	Получение ответов	67
3.4.1.	Как разработать ваш собственный опросный лист?	67
3.4.2.	Как собрать информацию?	71
3.5.	Формулирование выводов	76
3.5.1.	Как анализировать информацию?	76
3.5.2.	Как формулировать выводы?	77
3.5.3.	Как формулировать рекомендации?	77
3.6.	Надлежащее оформление	80
3.6.1.	Как оформить полученные сведения и предложения?	81
3.6.2.	Как подтвердить правильность полученных сведений и предложений?	81
3.7.	Приобретение влияния	87
3.7.1.	Как отточить стратегию информационного взаимодействия?	87
3.7.2.	Как объявить об опубликовании доклада об оценке?	89
3.7.3.	Зачем и как взаимодействовать со СМИ в продвижении принципа подотчетности?	91

3.8.	Осуществление изменений	92
3.8.1.	Диалог, ориентированный на действия	95
3.8.2.	Формирование коалиций	96
3.9.	Извлечение уроков	99
3.9.1.	Внутреннее подведение итогов	99
3.9.2.	Извлечение уроков с помощью текущего контроля и оценки эффективности	100
	Примечания	104
Приложения	Приложение I: Как составить план	107
	Приложение II: Сотрудничество между рабочими группами	108
	Приложение III: Возможный метод составления карт взаимоотношений подотчетности	109
	Приложение IV: Выявление взаимоотношений подотчетности	110
	Приложение V: Оценочный опросный лист	112
	Приложение VI: Как подтвердить правильность полученных сведений и предложений?	114
	Справочные материалы	115
	Выражение признательности	118
	О Международном институте демократии и содействия выборам	121
Вставки	Вставка 1. Примеры носителей обязанностей и управомоченных субъектов	21
	Вставка 2. Потенциал парламента как управомоченного субъекта	22

Вставка 3.	Требование подотчетности и пределы возможностей граждан	23
Вставка 4.	Осуществление надзора на практике	28
Вставка 5.	В рамках идеальных взаимоотношений демократической подотчетности носители обязанностей	30
Вставка 6.	В рамках идеальных взаимоотношений демократической подотчетности управомоченные субъекты	31
Вставка 7.	Сокращение масштабов невыхода учителей на работу в начальных школах Ганы	32
Вставка 8.	Барьеры на пути реализации демократической подотчетности	37
Вставка 9.	Обеспокоенность как производное от проблемы	45
Вставка 10.	Пример успешной стратегии информационного взаимодействия НПО «Демократический аудит – Великобритания» и газета «Гардиан»	51
Вставка 11.	Пошаговая внутренняя отчетность	57
Вставка 12.	В центре внимания – Малави: от проявлений обеспокоенности к проблемам	62
Вставка 13.	Составление карты взаимоотношений	64
Вставка 14.	Полезные советы по приданию оценке большей ориентированности на учет гендерных факторов и разнообразия	74
Вставка 15.	Идеальный типовой пример предполагаемых направлений, превращенных в рекомендации	78
Вставка 16.	Работа Управления уполномоченного по правам человека в Малави и проблема утилизации и твердых бытовых отходов	93
Вставка 17.	Почему коалиции со средствами массовой информации являются одним из ключевых факторов успеха	97

Рисунки

Рисунок 1.	Политический процесс	27
Рисунок 2.	Базовый рамочный механизм проведения оценки	39
Рисунок 3.	Процесс проведения оценки	43
Рисунок 4.	От общего к частному	44
Рисунок 5.	Выявление фактора обеспокоенности	61
Рисунок 6.	Выявление взаимоотношений подотчетности	66
Рисунок 7.	Наводящие вопросы	69
Рисунок 8.	От анализа к рекомендациям	80

Сокращения и аббревиатуры

ЦДР-Гана	Центр демократического развития Ганы
СОГ	Служба образования Ганы
МИДСВ	Международный институт демократии и содействия выборам
СД	Состояние демократии (рамочный механизм проведения оценки)
СДМ	Состояние демократии на местном уровне (рамочный механизм проведения оценки)

Введение

Граждане оказывают поддержку демократии не только потому, что она представляет собой желанную цель, но также потому, что они ожидают от демократии повышения качества их социально-экономической и политической жизни. Об этом наглядно свидетельствовали народные волнения в арабских государствах 2011 года, когда люди заполнили улицы и площади, призывая свои правительства гарантировать удовлетворение своих потребностей и прав человека (скандируя, к примеру, такие лозунги, как «хлеб, свобода и человеческое достоинство»). Люди ожидают от своих правительств эффективного предоставления государственных услуг, удовлетворения их потребностей и признания прав человека. Люди хотят обрести способность выражать свою обеспокоенность и быть услышанными.

Настоящее руководство воплощает идею демократической подотчетности в жизнь путем включения политического измерения системы предоставления государственных услуг в повестку дня дебатов, которые ранее были сконцентрированы на социальной динамике. Правительства, подотчетные избирателям или представительным и надзорным органам – таким как национальное собрание, политические партии или высшее ревизионное учреждение, которые способны налагать на них санкции, с большей степенью вероятности будут реагировать на требования граждан, чем никому неподотчетные правительства. Именно в демократической системе сдержек и противовесов подотчетность может стать движущей силой изменений в порядке предоставления государственных услуг. Результаты исследований свидетельствуют о том, что страны с низкими уровнями предоставления государственных услуг, как правило, отличаются одной общей чертой: в них практически или полностью отсутствуют правовые нормы, обеспечивающие

эффективность штрафных санкций или материальных стимулов (International IDEA 2013a).

Рамочный механизм проведения оценки сконцентрирован на взаимоотношениях, связывающих отдельных лиц, их выборных представителей и государство, включая органы власти местного уровня, на котором предоставляются государственные услуги – в идеале так, чтобы реализовать права человека независимо от того, является ли данный человек мужчиной или женщиной, мальчиком или девочкой. В этом смысле рамочный механизм проведения оценки призван в одинаковой мере служить как руководством в ходе работы по проведению оценки, так и средством совместной подготовки целенаправленных действий по углублению демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг.

Настоящее руководство призвано содействовать укреплению принципа демократической подотчетности (как в социальной, так и политической сферах общественной жизни) в системе предоставления государственных услуг как в странах с рождающейся демократией, так и в странах с устоявшимся демократическим строем. Поскольку, в конечном счете, демократия сводится к народному контролю над процессом принятия решений и обеспечению политического равенства, Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) разработал методологию, позволяющую реализовать процесс проведения оценки на основе широкого участия и по инициативе заинтересованных сторон на местах. Подход, предполагающий активное участие, столь же важен, как и результаты оценки.

О настоящем руководстве

Настоящее руководство вооружает пользователей инструментарием проведения оценки того, в какой степени система предоставления государственных услуг подчинена мерам проверки в рамках демократической подотчетности, и использования полученного знания для выявления областей конкретных действий по ее совершенствованию. Его пользователи смогут ответить на следующие вопросы:

- Могут ли мужчины и женщины призвать выборных и назначаемых должностных лиц к ответу в связи с предоставлением

государственных услуг демократическим способом?

- Если нет, то почему?
- Какие меры могут быть предприняты?

Настоящее руководство содержит рекомендации в отношении возможных действий и предлагает методологию проведения диалога внутри страны по вопросу о реформах с целью ликвидации существующих пробелов в системе демократической подотчетности.

Отсутствие эффективного механизма подотчетности в системе предоставления государственных услуг может также объясняться факторами, находящимися за пределами влияния официальных политических институтов общества. Крайне важный аспект настоящего руководства заключается в том, чтобы оказать помощь пользователям в тщательном исследовании вопроса о том, каким образом динамика неформальных взаимоотношений влияет на предоставление государственных услуг и системы подотчетности. Настоящее руководство помогает разграничить те случаи, когда поставщик государственных услуг предпочитает не оказывать качественные услуги, и те ситуации, когда он не может это сделать. Первое может быть связано с отсутствием стимулов или пространства, позволяющих сделать все правильно, а второе – с нехваткой потенциала.

С последней версией настоящего руководства и дополнительными материалами можно ознакомиться по адресу:
<<http://www.idea.int>>.

Кому адресовано настоящее руководство?

Настоящее руководство принесет пользу любому человеку, желающему разобраться в вопросах подотчетности с демократической точки зрения в системе предоставления государственных услуг в своей собственной стране. Круг потенциальных пользователей – представители общественности, правительств или разнообразных институтов (например, надзорных органов). В качестве примера настоящее руководство могут использовать:

- академические научно-исследовательские институты и аналитические центры;

- муниципалитеты и другие органы местного самоуправления, а также их ассоциации;
- организации, представляющие интересы пользователей государственных услуг;
- управления уполномоченных по правам человека;
- высшие ревизионные учреждения;¹
- политические партии;
- парламентские комитеты, местные органы представительной власти и их аппарат;
- органы исполнительной власти (на национальном и местном уровнях);
- социальные движения, группы заинтересованных лиц и другие организации гражданского общества, такие как профессиональные союзы;
- компании частного сектора;
- средства массовой информации.

Само собой разумеется, что некоторые из этих субъектов деятельности могли бы объединить усилия в проведении оценки. Совместное проведение оценки повышает вероятность успешного продвижению реформ при условии, что политический контекст благоприятствует сотрудничеству.

Что включено в настоящее руководство и как им пользоваться?

В Главе 1 описывается концепция демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг. В ней подчеркивается, что принцип демократической подотчетности охватывает роли субъектов социальной и политической деятельности как правообладателей, способных активно отстаивать свои права. При этом государственные услуги рассматриваются в категориях политического процесса или того, как проблемные вопросы включаются в повестку дня политической жизни, воплощаются в формулировках политических документов и осуществляются на практике. В этой главе также описываются критерии проведения оценки взаимоотношений подотчетности.

Глава 2 посвящена разъяснению методологической схемы, сферы охвата и отличительных черт рамочного механизма оценки и того, каким образом он может оказаться полезным различным группам потенциальных участников ее проведения.

В Главе 3 объясняется, как рамочный механизм проведения оценки следует использовать на практике и каким образом разрабатывать рекомендации к действию. Данная глава служит читателям в качестве путеводителя по всем этапам процесса, а также объясняет функции и сферы ответственности движущих сил проведения оценки: инициаторов, группы оценки и консультативной группы. Она призвана содействовать выявлению проблем и взаимоотношений подотчетности, связанных с ними, а также анализу таких взаимоотношений с использованием критериев оценки, основанных на принципах демократии.

В Главе 3 также содержатся предложения по выработке рекомендаций в отношении повышения уровня подотчетности в системе оказания государственных услуг. В ней даются советы относительно того, каким образом следует удостоверять правильность указанных рекомендаций и доводить их до сведения заинтересованных лиц с целью оказания влияния. Здесь даны подсказки движущим силам проведения оценки, как следует использовать ее конечные результаты для облегчения диалога, ориентированного на реформы.

На ключевых этапах предусматриваются контрольные перечни, призванные способствовать пониманию потоков работ и документооборота. Практические примеры в общих чертах обрисовывают конкретные проблемы, возникшие при проведении более ранних оценок подотчетности в различных странах и политических ситуациях. Лицам, проводящим оценки, рекомендуется принять свой собственный подход к получению знаний. Это означает, что методики и стратегии, предусмотренные в настоящем руководстве, следует апробировать и соответствующим образом адаптировать, извлекая уроки из опыта практической работы.

Процесс проведения оценки реализуется шаг за шагом и вместе с тем позволяет проявлять гибкость в осуществлении каждого из этапов по мере того, как пользователи настоящего руководства продвигаются вперед. Оценка представляет собой процесс планирования, анализа, осмысления и, прежде всего, действия.

Глава 1

Концептуальные основы
проведения оценки

Концептуальные основы проведения оценки

В широком смысле слова, для людей по всему миру демократия означает народный контроль над процессом принятия государственных решений и политическое равенство в осуществлении этого контроля (International IDEA 2008: 20-21). Демократия должна предлагать гражданам средства ясного формулирования и озвучивания своей обеспокоенности таким образом, чтобы эффективно доводить ее до сведения своих представителей. В этом плане основополагающей предпосылкой служит то, что практическое функционирование механизмов подотчетности в демократической системе обеспечивает, чтобы государственные должностные лица предоставляли услуги людям в соответствии с высочайшими возможными стандартами или отвечали за последствия в случае своей неспособности поступить таким образом. Когда должностные лица подотчетны, а демократические принципы соблюдаются, существует более высокая вероятность того, что процесс предоставления государственных услуг выйдет на новый уровень за счет ускорения, повышения качества или улучшения порядка их реализации.

Подход к оценке демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг по инициативе граждан основывается на убежденности в том, что именно граждане страны могут наилучшим образом оценить, соответствует ли демократическая практика в их стране их собственным идеалам и ожиданиям. Более того, данный подход сочетает целый ряд методов, преследующих одну конечную цель – реформу.

1.1. Что такое демократическая подотчетность?

В основе демократии лежит возможность призвать государственных должностных лиц к ответу. Демократическая подотчетность предлагает гражданам и их представителям механизмы озвучивания обеспокоенности и истребования объяснений в отношении результативности выборных и назначаемых должностных лиц, а в случае необходимости – реализации последствий.

Понятие демократической подотчетности охватывает как политическую, так и социальную подотчетность – прямую или косвенную, вертикальную, горизонтальную или диагональную, либо любые иные механизмы, основанные на системообразующем демократическом принципе народного контроля над принятием государственных решений. Демократическая подотчетность включает в себя способность граждан четко сформулировать свои требования для того, чтобы оказать влияние на принятие решений посредством, например, избирательных процессов. Другие демократические средства включают общественные демонстрации, независимые журналистские расследования, публичные дебаты и референдумы. Демократическая подотчетность относится к менее прямым средствам, таким как система сдержек и противовесов, а также другие механизмы, имеющиеся в наличии у других институтов общества, которые позволяют осуществлять контроль над управлением государством. В их число, к примеру, входят слушания в комитетах законодательных органов власти, вопросы, задаваемые политической оппозицией, и обзорные анализы или расследования, проводимые управлениями уполномоченного по правам человека либо высшими ревизионными учреждениями, и этот перечень далеко не полон. Подотчетность присуща не только демократическим укладам, но когда подотчетность становится демократической, она создает потенциал продвижения результативности исполнительной власти на более высокий уровень. Таким образом, при использовании термина *демократическая подотчетность* в настоящем руководстве ставится цель определить это понятие в широком, всеохватывающем и целостном, а не узком, ограничительном и исключительном смысле.

1.2. Каким образом демократическая подотчетность работает в системе предоставления государственных услуг?

О том, что система предоставления государственных услуг характеризуется демократической подотчетностью, можно говорить в тех случаях, когда граждане или их представители подвергают сомнению или предоставляют свои отклики на действия государственных служащих, а субъекты политической деятельности и поставщики таких услуг предпринимают действия в порядке реагирования на такие отклики или отвечают за последствия.

Это следует из того базового понятия, согласно которому подотчетность влечет за собой формирование взаимосвязи между двумя категориями субъектов деятельности:

- **носители обязанностей** – это выборные или назначаемые должностные лица либо поставщики услуг из частного сектора, обладающие полномочиями и несущие ответственность за выполнение порученных им функций, а также обязанные объяснять и обосновывать свои действия или же отвечать за последствия (положительные или отрицательные) своих действий.
- **управомоченные субъекты** – это граждане или политические институты, представляющие интересы граждан, которые, соответственно, обладают правом или полномочием проверять действия носителей обязанностей, подвергать их сомнению и выносить по ним решение, а также реализовывать последствия по мере необходимости.²

Вставка 1

Примеры носителей обязанностей и управомоченных субъектов

Носителем обязанностей могут стать правительство страны, муниципальный орган, министерство, управление уполномоченного по правам человека, парламентский комитет, парламент как таковой, компания частного сектора или любое государственное либо частное учреждение или организация, на которое возложена обязанность предоставления государственной услуги. Такие обязанности зачастую возлагаются на несколько субъектов деятельности.

Вставка 1 [П.]

С другой стороны, ярчайшим примером управомоченных субъектов являются граждане, поскольку именно они делегируют власть носителям обязанностей и зачастую оплачивают услуги, которые получают. Другими примерами управомоченных субъектов могут стать оппозиционные политические партии, надзорный орган, на который возложена обязанность проводить расследование фактов коррупции среди государственных должностных лиц и привлекать их к ответственности, парламентская комиссия по надзору за осуществлением государственной политики или широкий круг разнообразных субъектов социально-политической деятельности, которые наделены полномочиями призывать к ответу тех, кому поручено предоставлять государственную услугу.

Демократия зачастую приравнивается к презумпции работоспособности механизмов подотчетности. Реальность оказывается куда менее однозначной. На то, как именно предоставляются государственные услуги и как именно функционируют механизмы подотчетности, оказывают влияние самые разнообразные силы, группы и контекстуальные условия. Такие механизмы зачастую отсутствуют или едва способны функционировать, или носят дискриминационный характер по признаку идентичности (например, языковой, этнической, религиозной или гендерной идентичности), сексуальной ориентации³, возраста, уровня доходов, инвалидности или правоспособности.

Вставка 2

Потенциал парламента как управомоченного субъекта

В том, что касается привлечения исполнительной власти к ответственности, способность и пределы возможностей парламента зависят, к примеру, от баланса сил и динамики его изменения внутри парламента и в отношениях между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. К числу других ключевых факторов относятся эффективность работы и способность комитетов получить доступ к информации, проанализировать ее и начать действовать, а также то, в какой мере эти комитеты состоят из политических

Вставка 2 [П.]

деятелей, действительно ориентированных на развитие, и укомплектованы ли они компетентными должностными лицами.

Вставка 3

Требование подотчетности и пределы возможностей граждан

Граждане располагают широкими возможностями озвучивания своей обеспокоенности и привлечения должностных лиц к ответу, например, посредством участия в избирательных процессах, внутривнутрипартийных первичных выборах, социальных сетях, уличных протестах, подаче петиций, общественных собраниях и так далее. Эти и иные виды социального пространства представляют собой важные форумы для озвучивания требований, создания механизмов повышения уровня осведомленности общественности и обеспечения способности реагировать.

Настоящее руководство призвано помочь, во-первых, в определении того, задействованы ли механизмы подотчетности в отношениях между носителями обязанностей и управомоченными субъектами на всем протяжении политического процесса, ведущего к предоставлению государственных услуг, и, во-вторых, в разработке плана действий, посредством которых такие механизмы подотчетности могли бы быть усовершенствованы.

1.3. Какие этапы реализации политики имеют значение с точки зрения обеспечения демократической подотчетности?

Предоставление государственной услуги, например, обеспечение чистой и безопасной для здоровья водой путем строительства колодца или прокладки водопровода до водоразборного крана, является заключительным этапом в сложном и непрерывно изменяющемся процессе разработки политики, в котором участвуют политические деятели, государственные должностные лица, граждане или их представители, общественные движения и группы заинтересованных лиц, а также частный сектор. Начиная с определения очередности задач по результатам проверки, проведенной органом текущего контроля, коллегиального

обзорного анализа или тщательного изучения национального плана, принятого по инициативе министерства, в средствах массовой информации до достижения согласия в отношении нормативно-правовых актов и правил, регулирующих порядок предоставления государственной услуги, и заканчивая осуществлением таких правил посредством предоставления услуги конечным пользователям – все вышперечисленное происходит в рамках политического процесса. Настоящее руководство сконцентрировано на трех стержневых этапах этого процесса:

- **Формирование повестки дня** представляет собой этап, в ходе которого проблемные вопросы или обеспокоенности становятся первоочередными задачами для граждан, политических деятелей, должностных лиц или иных частных либо международных органов, формирующих общественную повестку дня. Очередность поставленных задач могла бы быть определена посредством избирательных кампаний, общественных дебатов и международных встреч на высшем уровне, а также в ходе совещаний с участием должностных лиц из государственного и частного сектора. В идеале, на формирование повестки дня могут оказывать влияние доклады официальных органов текущего контроля и надзора, таких как регулирующий орган исполнительной ветви власти, управление уполномоченного по правам человека или высшее ревизионное учреждение, либо агитационно-пропагандистская работа с помощью общественных движений и групп заинтересованных лиц. Каким образом проблемные вопросы выдвигаются на первый план, кто именно продвигает их – это фундаментальные вопросы власти и влияния.

Примерами формирования повестки дня являются:

- секторальные или ориентированные на конкретную услугу оценки эффективности, обзорные анализы или проверки, проводимые, например, управлением уполномоченного по правам человека или парламентскими комитетами;
- мероприятия в рамках избирательных кампаний, такие как дебаты и издание партийных манифестов;
- периодические или тематические конференции политических партий;
- процесс составления бюджета или надзор за расходованием бюджета и проистекающие из них дебаты в национальных или субнациональных собраниях;

- дебаты, редакционные публицистические статьи и специальные репортажи или иное освещение в отдельных средствах массовой информации;
 - кампании, проводимые общественными движениями и группами заинтересованных лиц;
 - общенациональные дебаты по вопросам планирования развития;
 - конституционный контроль;
 - агитационная работа профсоюзов, профессиональных объединений, поставщиков услуг из частного сектора и ассоциаций органов местного самоуправления;
 - слушания в общенациональных или субнациональных собраниях или советах;
 - ненасильственные уличные протесты или бойкоты со стороны потребителей.
- **Разработка политики** представляет собой этап, в ходе которого выборные представители или должностные лица взвешивают различные варианты политики с целью определения того, какие из возможностей выбора являются работоспособными, и переводят их на язык нормативно-правовых актов. Этот процесс характеризуется достижением компромиссов между различными политическими партиями, а также агитационной работой частных компаний, некоммерческих и общественных организаций, лиц, предоставляющих финансирование, и иных групп, заинтересованных в конечных политических результатах. Он включает нахождение оптимального соотношения между эффективностью, политическими приоритетами и распределением финансовых ресурсов. В идеале, формирование политики может также определяться исходными предпосылками со стороны органов текущего контроля и надзора.

Примерами формирования политики являются:

- пленарные дебаты и голосование по вопросам внесения поправок в действующее законодательство или принятия новых законодательных актов в национальных и субнациональных собраниях;
- судебные постановления и решения;
- решения и планы действий органов исполнительной власти;
- агитационная работа организованных групп заинтересованных лиц в правительстве и иных органах, принимающих решения;

- составление проектов секторальных политических установок и детализация очередности задач в правительственных учреждениях;
 - инициативы органов исполнительной власти, вносимые в общенациональные или местные собрания и подвергаемые там тщательному рассмотрению.
- **Осуществление** начинается в тот момент, когда правительство возлагает на учреждение из государственного или частного сектора ответственность за перевод политики на язык действий и за предоставление той или иной государственной услуги. На этом этапе заложенные в бюджет ресурсы ассигнуются на цели исполнения принятых решений, и предполагается, что соответствующие государственные услуги начинают предоставляться населению. Примерами осуществления политики являются:
 - бюджетные трансферты между различными уровнями исполнительной власти, призванные гарантировать предоставление государственной услуги;
 - заключение договоров или выдача подрядов на предоставление услуги между государством и поставщиками из частного сектора;
 - создание систем ценообразования и взимания сборов и платежей;
 - планирование инфраструктуры предоставления государственной услуги и производство работ по ее выстраиванию;
 - создание системы распределения и снабжения, например, воды, электроэнергии, газа или продуктов питания;
 - государственные закупки товаров и услуг, таких как лекарственные средства, школьные учебники, автотранспортные средства или техническое обслуживание;
 - введение в силу процедур подбора и найма персонала, например, проведение экзаменов на основе заслуг при подборе и найме учителей, правил трудового распорядка и систем оплаты труда;
 - создание предприятий бытового обслуживания и систем сбора отзывов и замечаний;
 - реализация мер по обеспечению качества общественного здравоохранения и внедрение механизмов противодействия дискриминации и коррупции, а также охраны окружающей среды;

- назначение должностных лиц органов исполнительной власти, отвечающих за обработку заявлений мужчин и женщин и выдачу свидетельств о праве собственности;
- назначение ответственного сотрудника по распространению сельскохозяйственных знаний, предоставляющего бесплатные консультации фермерским кооперативам.

Рисунок 1. Политический процесс



В идеале, осуществление следует подвергать регулярному текущему контролю с целью получения отзывов и замечаний о ходе продвижения вперед, проблемах и эффективности. Регулятивные органы исполнительной власти, такие как правительственная инспекция начальных и средних общеобразовательных школ, могут играть решающую роль в осуществлении текущего контроля за соблюдением установленных стандартов, принципов и политических курсов при условии, что они располагают возможностью и способностью делать это.

Вставка 4

Осуществление надзора на практике

Обеспечение санитарной гигиены в Гане представляет собой наглядный пример того, как органы надзора могут предавать гласности проблемы с оказанием государственных услуг в реальной жизни. Результаты исследований высвечивают случаи, когда реформы, призванные создать условия для общинного управления общественными туалетами, на практике привели к созданию источника политического покровительства: местные политические деятели использовали договоры подряда на эксплуатацию общественных туалетов для вознаграждения своей клиентуры. То, что в реальности туалеты стали источником значительного дохода для политиков, в сочетании с отсутствием исполнительской дисциплины в бюрократических структурах, привело к нехватке функционирующих общественных туалетов, несмотря на политические установки и планы правительства. Более того, оказались подорванными и последующие мероприятия, поскольку Департамент утилизации отходов и должностные лица, отвечающие за санитарное состояние окружающей среды, не располагали возможностью налагать санкции на тех, кто управлял общественными туалетами. Политические деятели на местах пользовались слишком высоким уровнем защиты (Ауе и Crook, 2003).

1.4. В чем заключаются принципы демократической подотчетности?

Демократическая подотчетность основывается на трех фундаментальных принципах, которые позволяют гражданам и их представителям – уполномоченным субъектам – привлекать

к ответственности должностных лиц государственных органов и частных компаний, которые отвечают за предоставление государственных услуг, иными словами – носителей обязанностей. Эти три принципа – способность отвечать за свои действия, способность реагировать и обеспеченность правовой санкцией.

Данные принципы помогут лицам, проводящим оценку, выявить существующие условия или могут эффективно улучшить взаимоотношения подотчетности. Как уже отмечалось, лица, проводящие оценку, должны удостоверить соблюдение или несоблюдение этих принципов в конкретных условиях взаимодействия между управомоченными субъектами и носителями обязанностей.

Способность отвечать за свои действия является мерилом того, в какой мере правительство выполняет свою обязанность объяснять и обосновывать свои решения перед лицом общественности. Значительная часть эффективности реализации этого принципа тесно связана с тем, насколько четко управомоченные субъекты формулируют свои требования, но это также относится и к пределам возможности, способности и готовности должностных лиц отвечать за свои действия. К примеру, правила проведения выборов (границы избирательных округов или электоральные формулы) либо правила организации кадрового отбора и найма, надзора за деятельностью и отстранения от должности государственных служащих определяют, перед кем выборные и назначаемые должностные лица, соответственно, могли бы отвечать за свои действия.

Способность реагировать относится к тому, воспользуются ли государственные должностные лица открывающимися возможностями проконсультироваться с гражданами или их представителями до того, как политический курс либо закон будет утвержден, для того, чтобы содержательная часть таких решений отражала взгляды граждан, их требования или принципы уважения и соблюдения прав человека (International IDEA 2008: 24). В значительной мере политические стимулы, побуждающие правительства сохранять способность реагирования на нужды граждан, неразрывно связаны с характером партийной системы, правилами проведения выборов и другими институциональными механизмами. Конкретные формы стимулирования могли бы также определяться

наличием технических, кадровых или финансовых ресурсов. Способность реагирования может также осуществляться посредством неформального взаимодействия между носителями обязанностей и управомоченными субъектами, например, путем проведения опросов общественного мнения, закрытых совещаний, агитационных кампаний или акций протеста.

Вставка 5

В рамках идеальных взаимоотношений демократической подотчетности носители обязанностей:

- обладают способностью отвечать за свои действия, объяснять и обосновывать результаты своей деятельности;
- обладают способностью реагировать, интегрируя взгляды и политические предпочтения граждан;
- сталкиваются с необходимостью отвечать за последствия своей деятельности, обеспеченные правовой санкцией.

Обеспеченность правовой санкцией относится к официальным или неформальным последствиям, с которыми носители обязанностей могут столкнуться и на которые им придется реагировать. Возможность принудительной ответственности за положительные или отрицательные последствия действий, как правило, вносит свой вклад в повышение уровня демократической подотчетности. Такая ответственность может быть официально закреплена в нормативных правилах или неофициально принята на практике. Некоторые управомоченные субъекты могли бы быть наделены властью обеспечивать принудительное правоприменение в связи с такими последствиями, как об этом свидетельствуют примеры высших ревизионных учреждений, обладающих судебными и административными полномочиями вынесения решений, которые имеют обязательную силу, парламентских комитетов, уполномоченных выступать с инициативой внесения изменений в нормативно-правовую базу осуществления политики, или суда, располагающего властью аннулировать результаты фальсифицированных выборов. Управомоченным субъектам, не располагающим властью принудительного правоприменения (таким как группы граждан, парламентские комитеты, не наделенные правом проведения расследования, или управления уполномоченных по правам человека в некоторых странах), потребуется вступить во взаимодействие с теми учреждениями, которые такими

полномочиями принудительного правоприменения наделены. Степень финансовой и политической автономности этих органов принудительного правоприменения оказывает влияние на вероятность применения или неприменения любых правовых санкций.

Вставка 6

В рамках идеальных взаимоотношений демократической подотчетности управомоченные субъекты:

- имеют доступ к информации о результатах деятельности носителей обязанностей;
- вправе задавать вопросы носителям обязанностей;
- вправе выражать свою точку зрения на содержательную часть политических установок
- реализовывать последствия в зависимости от результативности деятельности носителей обязанностей.

Обеспечение широкого участия и прозрачности потенциально может создавать необходимые условия для реализации этих трех принципов демократии. Широкое участие влечет за собой право человека на создание объединений, на выражение своего мнения и на оказание влияния на политический процесс. Прозрачность означает наличие открытой, точной и легкодоступной информации о порядке действий, планирования, управления и взаимных обязательствах, существующих в отношениях между государством и гражданами или между одним государственным учреждением и другим.

В ходе изучения этих принципов и того, как они соотносятся с механизмами подотчетности, необходимо уделять внимание тому, применяются ли они на равной основе, или в обществе имеются группы, подвергающиеся социальной изоляции либо дискриминации. Наряду с этим, важными элементами, которые следует учитывать, являются факторы политической мотивации политических деятелей и неспособность представлять интересы населения в рамках политической системы. Например, располагают ли женщины такой же способностью и возможностями призвать носителей обязанностей к ответу, что и мужчины? Способны ли должностные лица органов исполнительной власти реагировать на нужды людей, живущих в нищете, в той же мере, что и на потребности состоятельных слоев общества?

Вставка 7

Сокращение масштабов невыхода учителей на работу в начальных школах Ганы

«В стране, расходующей 80 процентов своего бюджета в сфере образования на оплату труда учителей, невыход учителей на работу может привести к пустой трате государственных средств, выделяемых на образование. Хотя тот факт, что учителя в Гане зачастую уклоняются от проведения уроков, был широко известен, Центр демократического развития Ганы (ЦДР-Гана) решил оценить масштабы невыхода на работу в начальных школах количественно и более пристально рассмотреть тенденции, возможные причины и решения этой застарелой проблемы».

«В начале 2008 года группа исследователей из ЦДР-Гана начала неоднократно посещать 30 государственных начальных школ, чтобы изучить распространенность невыхода на работу среди учителей конкретной школы. Первое посещение каждой школы использовалось для сбора количественной и качественной информации о характеристиках преподавательского состава и школы, а также об удаленности школы от других учреждений, таких как медицинские центры или банки. Не менее двух последующих визитов [...] были посвящены проверке присутствия учителей согласно графику выхода на работу, доведенного до их сведения окружными управлениями образования. В заключение, группа исследователей ЦДР-Гана провела обсуждения в фокус-группах с [...] объединениями родителей и учителей, а также членами комитетов по вопросам управления школами с целью удостоверения [...] причин невыхода на работу и того, осуществлялся ли текущий контроль и налагались ли штрафные санкции».

«Сотрудники ЦДР-Гана установили, что 47 процентов учителей отсутствовали на работе во время, по меньшей мере, одного из посещений, а средний показатель невыхода на работу среди 192 учителей, попавших в выборку, составил 27 процентов. [...] Хотя наиболее широко встречающимся оправданием невыхода на работу были ссылки на болезнь и прохождение медосмотра, другой часто упоминавшейся причиной было «участие в курсах дистанционного обучения» [по пятницам]. [...] Занятия по программам обучения, организованным университетами по всей стране, проводились

Вставка 7 [П.]

в выходные дни, начинаясь по пятницам после окончания рабочего дня в начальных и средних школах. Однако для того, чтобы принять участие в этих программах, учителям, преподающим в школах, находящихся на значительном удалении от университета, приходилось покидать свой класс заранее, чтобы прибыть вовремя».

Сотрудники ЦДР-Гана подбросили эту историю журналистам, которые восприняли ее с большим энтузиазмом. Статьи о результатах исследования появились в шести газетах. ЦДР-Гана порекомендовал правительственным должностным лицам, включая директора департамента базового образования в Служба образования Ганы (СОГ), переделать расписание курсов обучения, чтобы оно не противоречило расписанию классных занятий и преподавательской работы в школе. Следуя этой рекомендации, СОГ скорректировала программу. ЦДР-Гана привлек внимание к данной проблеме и носитель обязанностей вынужден был придать ей общественное звучание, но в то же время предложил потенциальное решение, которое было легко принять.

Источник: Heck и Tolmie 2012: 22–24

Глава 2

Рамочный механизм проведения оценки

Рамочный механизм проведения оценки

Рамочный механизм проведения оценки призван способствовать выявлению действий, направленных на совершенствование демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг. В частности, он сконцентрирован на области пересечения демократических принципов и политического процесса. С его помощью ставится вопрос о том, насколько тщательно демократия реализуется на практике. Эта методология ориентирована на действия, поскольку ее применение позволяет пользователям данного рамочного механизма придумывать способы улучшения работы в областях, где подотчетности не хватает. Этот рамочный механизм основывается на результатах научных исследований и богатейшем опыте практической работы разнообразных субъектов деятельности, а также применении докладов об оценке «Состояние демократии» и «Состояние демократии на местах», изданных МИДСВ (International IDEA, 2008 и International IDEA, 2013b).

2.1. Методологическая схема рамочного механизма

Ключевая предпосылка рамочного механизма проведения оценки заключается в том, что поощрение подотчетности в контексте предоставления государственных услуг на различных уровнях исполнительной власти приводит не только к узаконению и укреплению демократии, но и к постепенному повышению качества предоставляемых услуг, что ведет к улучшению жизни мужчин и женщин, мальчиков и девочек, особенно тех из них, кто живет в нищете. В реальности политическая жизнь окажется куда более беспорядочной, и может случиться, что ни политические деятели, ни обычные люди не будут располагать возможностями, способностями или стимулами к самоорганизации и изменению ситуации к

лучшему. То, что реальность расходится с идеалом, не говорит о том, что от проведения оценки следует воздержаться, а, напротив, служит фактором управления ожиданиями и оттачивания тактических приемов проведения оценки и использования ее результатов.

Посредством получения доступа к информации и ее анализа пользователи рамочного механизма могут оценить взаимосвязи в системе демократической подотчетности применительно к проблемам в сфере предоставления государственных услуг на всем протяжении политического процесса и разработать меры по их совершенствованию. При оценке взаимосвязей официальные и неформальные виды практики должны быть изучены в свете трех принципов, упомянутых выше (см. раздел 1.4). Например, элементы политики могут указывать на то, что праву детей на образование, праву женщин на охрану сексуального и репродуктивного здоровья или обеспечению доступа к безопасной питьевой воде уделяется первоочередное внимание, тогда как в реальности такие проблемы, как ненадлежащее ассигнование финансовых средств, их утечка в процессе расходования на всем протяжении цепочки затрат и неравное распределение государственных услуг, означают отсутствие подотчетности в системе предоставления государственных услуг. В конечном итоге, дети могут получить только низкокачественное образование, женщины могут не располагать доступом к услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья, а безопасной питьевой воды может не оказаться в наличии.

2.2. Какова сфера охвата рамочного механизма?

Данный рамочный механизм направлен на определение степени возможности привлечения должностных лиц органов исполнительной власти или иных поставщиков услуг к ответственности с помощью демократических средств. Это означает, что лица, проводящие оценку, могут предлагать варианты совершенствования подотчетности. С этой целью аналитический инструментарий, описанный в настоящем руководстве, может быть использован напрямую или после доработки под конкретные условия для проведения оценки широкого спектра государственных услуг независимо от их характера или организационной схемы их предоставления. Как правило, первостепенное значение имеет взгляд за пределы официальных процессов и концентрация внимания на том, как эти

услуги осуществляются на практике, и почему проблемы остаются нерешенными даже после их выдвижения на первый план как носителями обязанностей, так и управомоченными субъектами. Группам оценки необходимо проанализировать не только состав субъектов политической деятельности и официальные процессы принятия политических решений, но также более широкие вопросы, такие как структурное оформление власти и взаимоотношения в обществе, потенциал и возможности активистов в сфере мобилизации сил и коллективных действий, а также историческое наследие, объясняющее контекстуальные факторы.

К примеру, научные исследования свидетельствуют о том, что система предоставления государственных услуг может быть подорвана в обществе, разделенном в результате фрагментации и социальной изоляции. В подобных случаях власть зачастую завоевывается кандидатами, у которых склонность к осуществлению политического курса отсутствует, а, напротив, наблюдается стремление к выработке стратегий, ориентированных на лидера или основанных на признаке принадлежности к той или иной социальной группе (Wild и соавт., 2012).

Помимо этого, проблемы в сфере предоставления государственных услуг могут быть связаны с политическими установками, кругом полномочий и механизмами, которые пересекаются или противоречат друг другу внутри секторов и между ними, а также с политическими курсами, производящими сильное впечатление, но лишенными планов осуществления и источников финансирования. Один из таких примеров приводится во Вставке 8.

Вставка 8

Барьеры на пути реализации демократической подотчетности

В 2002 году программа реформирования системы водоснабжения в Кении привела к учреждению значительного числа полугосударственных структур, компаний или агентств, находящихся в собственности органов исполнительной власти либо контролируемых ими полностью или частично. В горизонтальной координации участвовали, как минимум,

Вставка 8 [П.]

10 министерств. Вдобавок, децентрализация власти еще более увеличила число автономных органов местного самоуправления. Такое разрастание субъектов деятельности, в сочетании со значительным притоком финансовых средств доноров, открыло много новых возможностей для коррупции. В ситуациях, когда структура должностных обязанностей столь запутана, существует вероятность того, что для граждан наступят тяжелые времена в том, что касается привлечения их выборных представителей к ответственности за отсутствие питьевой воды (Rampá при поддержке Piñol Puig, 2011).

2.3. В чем заключаются характерные особенности рамочного механизма?

Данный рамочный механизм сконцентрирован не только на выявлении проблем или пробелов в системе подотчетности, но также на том, каким образом их можно решить или устранить. Чтобы составить план действий, ведущих к осуществлению реформы, при проведении оценки необходимо продемонстрировать ряд характерных особенностей, которые позволят реализовать тот или иной процесс, ответственность за осуществление которого возлагается на субъектов деятельности на местах. Конкретнее, данный рамочный механизм разработан как:

- ориентированный на предоставление услуги, поскольку он направлен на конкретные услуги и определение того, насколько эффективно механизмы демократической подотчетности работают при предоставлении таких услуг;
- основанный на выявлении проблемы, поскольку он требует идентифицировать конкретные проблемы, возникающие на четко определенных этапах политического процесса, которые затем подвергаются оценке;
- ориентированный на действие, поскольку он преследует цель заложить фундамент совершенствования механизмов подотчетности по всей цепочке реализации политики и, таким образом, создает средства восстановления нарушенных прав в тех случаях, когда поставщики услуг оказываются неспособными исполнить свои обязательства;
- всеохватывающий, поскольку он открыт для вовлечения самых разнообразных субъектов политической деятельности и других

заинтересованных сторон в процесс анализа подотчетности в системе предоставления государственных услуг.

Рисунок 2. Базовый рамочный механизм проведения оценки

Принцип	Базовый рамочный механизм проведения оценки		
	Составление повестки дня	Разработка политики	Осуществление
Способность отвечать за свои действия	Насколько [носитель обязанностей] способен отвечать за свои действия перед [управомоченным субъектом] в том, что касается [обязанностей, относящихся к составлению повестки дня]?	Насколько [носитель обязанностей] способен отвечать за свои действия перед [управомоченным субъектом] в том, что касается [обязанностей, относящихся к разработке политики]?	Насколько [носитель обязанностей] способен отвечать за свои действия перед [управомоченным субъектом] в том, что касается [обязанностей, относящихся к осуществлению]?
Способность реагировать	Насколько [носитель обязанностей] способен реагировать на взгляды [управомоченного субъекта] в том, что касается [обязанностей, относящихся к составлению повестки дня]?	Насколько [носитель обязанностей] способен реагировать на взгляды [управомоченного субъекта] в том, что касается [обязанностей, относящихся к разработке политики]?	Насколько [носитель обязанностей] способен реагировать на взгляды [управомоченного субъекта] в том, что касается [обязанностей, относящихся к осуществлению]?
Обеспеченность правовой санкцией	В какой степени [управомоченный субъект] может налагать санкции и обеспечивать принудительное правоприменение в отношении [носителя обязанностей] в связи с [обязанностью составления повестки дня]?	В какой степени [управомоченный субъект] может налагать санкции и обеспечивать принудительное правоприменение в отношении [носителя обязанностей] в связи с [обязанностью разработки политики]?	В какой степени [управомоченный субъект] может налагать санкции и обеспечивать принудительное правоприменение в отношении [носителя обязанностей] в связи с [обязанностью осуществления]?

Глава 3

Процесс, контрольные
этапы и потоки работ
и документооборота
при проведении оценки

Процесс, контрольные этапы и потоки работ и документооборота при проведении оценки

3.1. Подготовка

Представим себе группу женщин и мужчин, работающих на общинную организацию в неформальном поселении. Они хотят узнать больше о проблемах с предоставлением государственных услуг в их районе, выявить соответствующие возможности, где их вклад мог бы изменить положение дел к лучшему, и научиться вести агитационную работу в поддержку таких улучшений. Или представим себе муниципального чиновника, пытающегося улучшить каналы информационного взаимодействия с членами общины, чтобы получить их отклики и предложения по услугам, предоставляемым муниципалитетом. Такие группы могут называться «инициаторами».

У инициаторов существует обеспокоенность в связи с государственной услугой, например, утилизацией твердых бытовых отходов в неформальном поселении или низким качеством образования, и они хотят улучшить порядок ее предоставления путем создания каналов информационного взаимодействия или возможностей для озвучивания своей обеспокоенности. Поскольку различные проявления их обеспокоенности порождены знанием того, как именно данная услуга предоставляется, они находятся в идеальном положении, позволяющем призвать различные заинтересованные стороны стать движущей силой проведения оценки. В настоящем руководстве такие движущие силы будут именоваться группой оценки. Инициаторам следует позиционировать себя надлежащим образом, чтобы сформировать союзнические отношения между лицами, проводящими оценку, и теми, кто находится у власти, с целью подталкивания к реформированию порядка предоставления государственной услуги, например, с выборными и назначаемыми должностными лицами из органов

местного самоуправления и национального правительства, политическими деятелями, принадлежащими к различным частям политического спектра, надзорными органами, поставщиками услуг, и т.п. Этим влиятельным субъектам деятельности предстоит сыграть свою роль в проведении оценки как участникам, входящим в состав консультативной группы.

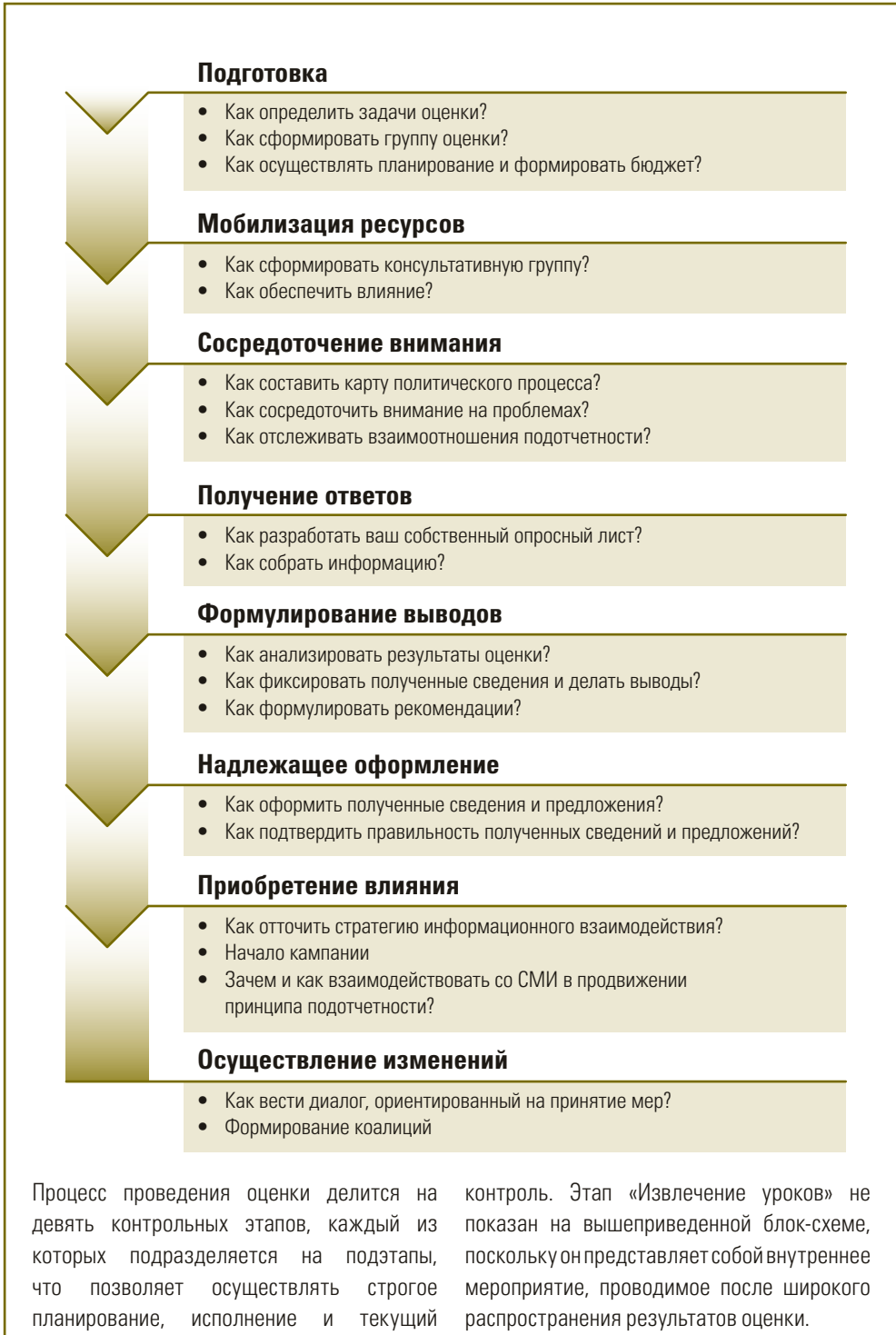
Перемены могут произойти не только в результате проведения оценки, но также в ходе взаимодействия между инициаторами, группой оценки и консультативной группой на всем протяжении процесса оценки. Сфера возможностей совместного осмысления различных проявлений обеспокоенности в связи с порядком предоставления государственной услуги и тем, как именно добиться улучшений, неизбежно повысит уровень взаимопонимания между лицами, проводящими оценку, консультативной группой и поставщиком услуг из государственного или частного сектора и иными заинтересованными сторонами. Это создает основу для изменения положения дел.

3.1.1. Как определить задачи проведения оценки?

Следующим шагом при проведении любой оценки является определение ее задач. Крайне важный вопрос, на который предстоит найти ответ: почему необходимо проводить оценку. Кому будут адресованы рекомендации? Когда и каким образом рекомендации будут даны? Инициаторы могут проводить предварительные консультации с тем, чтобы получить ответы на следующие вопросы:

- Какие проявления обеспокоенности в связи с предоставлением государственных услуг требуют немедленных действий?
- Какие субъекты деятельности находятся в наилучшем положении, чтобы получить выгоду от проведения оценки и совместно воспользоваться полученными сведениями?
- Каким образом оценка демократической подотчетности может оказать поддержку политическим деятелям или должностным лицам в повышении эффективности исполнения своих обязанностей?
- Каким образом оценка может расширить права и возможности управомоченных субъектов в том, что касается привлечения должностных лиц к ответственности?

Рисунок 3. Процесс проведения оценки

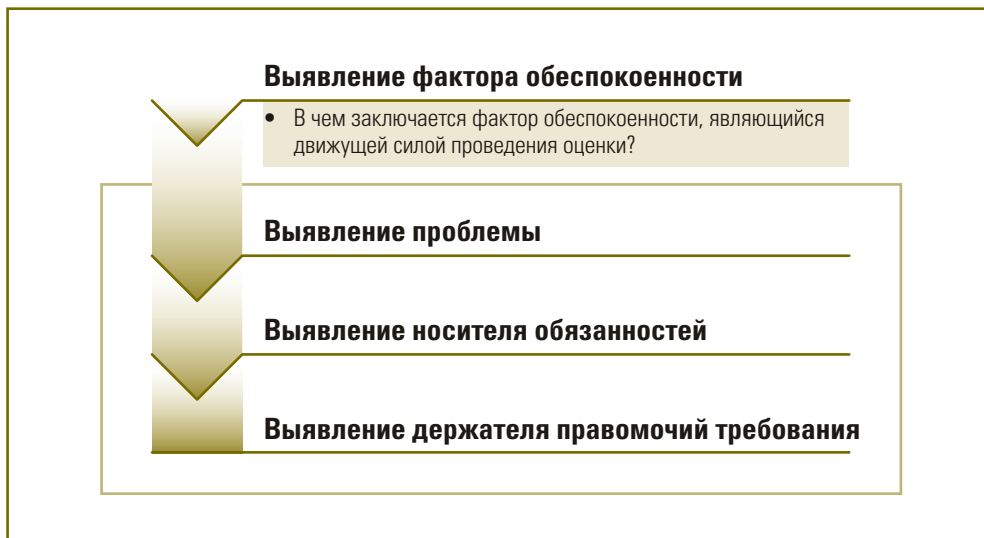


- Какими наиболее подходящими способами результаты оценки и рекомендации следует доводить до сведения соответствующих лиц?
- Какой период времени был бы оптимальным для выступлений в поддержку проведения реформы?

От общего к частному, от выявления различных проявлений обеспокоенности к выявлению проблем

На данный момент у инициаторов возникнет общее представление о темах, которым следует уделить внимание и которые являются движущей силой проведения оценки. Что должно работать лучше? Что не работает? Что отсутствует? В целом, такая обеспокоенность связана со сбоями в функционировании системы предоставления государственных услуг, например, отсутствием питьевой воды в неформальных поселениях, сбором твердых бытовых отходов в полугородской местности или низким уровнем подготовленности учащихся школ, финансируемых государством.

Рисунок 4. От общего к частному



Вставка 9**Обеспокоенность как производное от проблемы**

Обеспокоенность – это восприятие государственной услуги ее пользователями как отсутствующей или предоставляемой ненадлежащим образом, тогда как проблема – это коренная причина обеспокоенности, то есть что-то, влекущее за собой осязаемые последствия. Например, соседи по району в большом городе могут встревожиться в связи с низким качеством воды, вытекающей из их водоразборных кранов. Это станет их обеспокоенностью. А коренные причины низкого качества воды могут заключаться в отсутствии технического обслуживания и ремонта водопровода, которые не включались ни в планы мероприятий, ни в бюджет расходов на протяжении десятилетий. Подотчетность в связи с такими проблемами – кто и перед кем несет ответственность за их возникновение – будет находиться в центре внимания настоящего упражнения.

3.1.2. Как сформировать группу оценки?

Хотя роль инициаторов и является основополагающей на этапе формирования процесса, оценка будет проводиться группой оценки. Эта группа будет отвечать за всю оперативную работу, проводить исследования и возглавлять процесс с целью достижения перемен. В идеале, в состав этой группы следует включать людей, характеризующихся объективными взглядами и обладающих исследовательскими способностями, профессиональными знаниями и опытом практической работы в сфере предоставления данной услуги, а также навыками информационного взаимодействия. Успешной зачастую является та группа, которая сводит вместе людей, имеющих различные профессиональные знания, опыт практической работы и гендерную принадлежность.

Междисциплинарная группа

Инициаторам следует стремиться к созданию междисциплинарной группы. Эта группа должна обладать максимально возможными навыками и умениями с тем, чтобы ее члены могли взаимно дополнять друг друга и оказывать поддержку процессу проведения оценки. Междисциплинарная группа

будет отличаться разнообразием взглядов, что также обеспечит всеобъемлющее видение проблемных вопросов, не оставляющее незамеченными деликатные темы или подходы.

Как организовать коллективную работу?

Организационную структуру группы оценки следует определять инициаторам и самим членам группы. В идеале, группе оценки следует предпринять попытку использовать наличные ресурсы – как материальные, так и кадровые – действенным и эффективным образом. Все ее действия следует направлять на решение задач оценки. В порядке реализации ответственности за управление процессом и проведение исследований группе оценки следует распределить работу и обязанности среди своих членов на основе их навыков и умений. Чтобы избежать взаимного непонимания и обеспечить синергизм в том, что касается навыков и способностей членов группы, с самого начала осуществления проекта следует четко договориться о порядке управления процессом.

Важным элементом деятельности группы оценки является поддержание информационного взаимодействия с инициаторами, консультативной группой (см. Раздел 3.2.1) и внутри себя между самими членами группы. Данная группа должна обеспечить создание возможностей для регулярных совещаний группы с целью обмена информацией. Помимо этого, результаты каждого контрольного этапа процесса следует доводить до сведения других субъектов деятельности по проведению оценки, поскольку поддержание постоянного потока информации между всеми субъектами деятельности, вовлеченными в процесс, облегчит решение общих задач.

Непрерывное извлечение уроков и текущий контроль

Группа оценки должна обеспечить, чтобы извлечение уроков и текущий контроль осуществлялись на всем протяжении оценки: этот процесс должен реализовываться с широким участием и создавать условия для того, чтобы все его члены могли непрерывно контролировать ход продвижения вперед и привлекать внимание к любым требуемым поправкам. В идеале, при завершении каждого контрольного этапа его результаты следует осмысливать внутри рабочей группы путем обсуждения того, что прошло хорошо, а что можно улучшить с тем, чтобы отслеживать и

документировать накопленные знания. Дальнейшие указания и советы в отношении извлечения уроков из проведения оценки представлены в Разделе 3.9.

3.1.3. Как осуществлять планирование и формировать бюджет?

Процесс получения данных может оказаться длительным и дорогостоящим, равно как и мероприятия по информационному взаимодействию и ведению агитационной работы. Прежде чем начать проведение оценки, инициаторы и члены группы оценки должны совместно согласовать рабочий план, включающий целесообразные контрольные этапы, тактику информационного взаимодействия, график работы и предполагаемый бюджет. Объем имеющихся ресурсов окажет воздействие на глубину оценки. В ходе разработки бюджета следует предусмотреть сметные расходы на:

- кадровые ресурсы, привлекаемые к работе в группе оценки;
- проведение исследований или поездки на места;
- консультации, включая, при необходимости, затраты на организацию и проведение совещаний;
- информационное взаимодействие.

Группам оценки надлежит планировать процесс в соответствии с ресурсами, имеющимися в наличии – как кадровыми, так и материальными. Чтобы обеспечить эффективность, группа оценки может основывать свою работу на знаниях, которые уже легкодоступны, к примеру, на докладах о результатах исследований, изданных в стране, статистических данных, генерируемых национальными учреждениями, страновых докладах, выпускаемых международными организациями, и опросах общественного мнения, проводимых местным научным сообществом и аналитическими центрами. Затем рабочая группа может сконцентрировать свою работу на предметных областях, оставшихся неохваченными, которые стоит изучить дополнительно.

Факторы затрат

Чтобы завершить составление рабочего плана и формирование бюджета, инициаторы и группа оценки должны выявить

факторы, которые потенциально могут увеличить расходы или препятствовать процессу:

- чрезмерная зависимость от дорогостоящих консультантов;
- многочисленные поездки на места, исследования или обследования с широкой сферой охвата;
- разногласия внутри группы оценки или между группой оценки и консультативной группой, тормозящие работу;
- любая форма коррупции.

Как инициаторы, так и лица, проводящие оценку, располагают всеми возможностями для выявления проблем на раннем этапе и соответствующей корректировки стратегических подходов.

Факторы снижения издержек

Один из многообещающих способов формирования реалистического отношения к рабочему плану и бюджету заключается в том, чтобы проводить камеральный анализ существующих печатных материалов, докладов и данных о предоставлении услуги, опубликованных такими общественными институтами, как:

- правительственные учреждения, несущие ответственность за предоставление государственных услуг;
- научно-исследовательские подразделения университетов и аналитические центры;
- регулятивные органы;
- национальные статистические ведомства;
- управления уполномоченных по правам человека;
- высшие ревизионные учреждения;
- национальные правозащитные учреждения;
- независимые наблюдатели-контролеры или инициативы по осуществлению гражданского контроля;
- международные механизмы мониторинга, например, «Индекс человеческого развития»;
- заключения и комментарии общего характера, публикуемые договорными органами текущего контроля за соблюдением конвенций Организации Объединенных Наций по правам человека или их региональными эквивалентами, например, Африканским судом и Африканской комиссией по правам человека и народов;

- доклады независимых экспертов по правам человека, публикуемые согласно специальным процедурам Совета по правам человека ООН;
- другие международные правовые акты, например, декларации, принятые конференциями ООН, которые относятся к предоставлению государственных услуг.

Первоначальное изучение этих ресурсов следует предпринимать до принятия решения о бюджете. Контрольный перечень, приведенный в Приложении I, представляет собой базовый типовой пример рабочего плана и графика работы.

Стратегия информационного взаимодействия

Важная часть работы группы оценки сосредоточена на вопросах информационного взаимодействия. Лицам, проводящим оценку, необходимо заблаговременно спланировать меры информационного взаимодействия в период ее проведения. Эти меры могут включать:

- информирование членов консультативной группы;
- проведение регулярных брифингов для координаторов работы в соответствующих политических партиях или сотрудников парламентских комитетов, имеющих отношение к предоставлению выбранной государственной услуги;
- регулярный выпуск информационного бюллетеня о реализованных контрольных этапах;
- новостные сообщения о высокопоставленных лицах, входящих в состав консультативной группы;
- при необходимости, организацию прямых трансляций общественных мероприятий;
- использование социальных сетей, например, путем обновлений заметок в блогах, «Твиттере», «Инстаграме» и на других порталах, целевой аудиторией которых являются стратегически важные субъекты деятельности.

Полезные советы по использованию социальных сетей

Группы оценки вправе рассмотреть возможность использования платформ социальных сетей – таких как «Твиттер», «Фейсбук» и «Инстаграм» – в качестве составной части своей стратегии информационного взаимодействия. Каждый из этих инструментов имеет свое конкретное использование и аудиторию. Социальные сети представляют собой средство информирования целевых аудиторий и поддержание устойчивого постоянного потока информации. Каналы социальных сетей могут помочь в продвижении мероприятий, видов деятельности и пресс-релизов, а также наращивания движущей силы и интереса к деятельности по проведению оценки. Важно отметить, однако, что использование социальных сетей требует времени и знания конкретных платформ. Ценность использования социальных сетей возрастает, если члены рабочей группы обладают предшествующим опытом практической работы, если имеется соответствующая аудитория, и если социальные сети используются как один из элементов более широкой стратегии информационного взаимодействия.

Для обеспечения политического влияния и ведения агитационно-пропагандистской работы в поддержку перемен, лицам, проводящим оценку, следует попытаться завязать регулярный диалог с соответствующими заинтересованными сторонами и целевыми аудиториями. Если позволяют конкретные условия, лица, проводящие оценку, могли бы инициировать партнерства с группами сторонников или заинтересованных лиц. Разумеется, такие партнерства будут иметь смысл только в тех случаях, когда партнер действительно заинтересован в продвижении идеи совершенствования демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг и обладает способностью и возможностями делать это. Рабочая группа могла бы, к примеру, попытаться связаться с общественными движениями и группами заинтересованных лиц, участвующими в совершенствовании системы предоставления услуг, или, в частности, с ассоциациями, органом местного самоуправления, политическими партиями, регулятивными органами исполнительной власти или управлением уполномоченного по правам человека. Уместные и целесообразные виды совместной деятельности могли бы согласовываться между партнерами и могли бы включать совместно организуемые общественные обсуждения на местном уровне и обмен

знаниями или обсуждение наиболее подходящего времени для выпуска в свет кратких информационных сообщений и заключительных докладов. Момент опубликования

заключительного(ых) доклада(ов) следует выбирать таким образом, чтобы обеспечить его/их максимально широкое распространение и продвижение с тем, чтобы полученные результаты были обсуждены в полном объеме.

Вставка 10

Пример успешной стратегии информационного взаимодействия НПО «Демократический аудит – Великобритания» и газета «Гардиан»*

Отвечая на вопрос о своей стратегии информационного взаимодействия, д-р Стюарт Уилкс-Хиг, директор неправительственной организации «Демократический аудит – Великобритания», сказал: «Проведение оценки было запущено в интерактивном режиме посредством ее эксклюзивного освещения в газете «Гардиан», располагающей одним из наиболее посещаемых веб-сайтов средств массовой информации мирового масштаба. Чтобы привлечь внимание к этому информационному событию, мы разослали печатные копии резюме оценки в адрес 100 ключевых политических деятелей, журналистов и блогеров, аналитических центров и членов научного сообщества, а также распространили электронные версии (в формате PDF) этого резюме среди еще 100 представителей этих групп. Мы также связались с ведущими блогами и блогерами, попросив их написать о нашей оценке, а также разместили наши собственные блогерские сообщения в целом ряде ведущих веб-сайтов Великобритании, посвященных политической жизни и ее освещению в средствах массовой информации, а также провели непрерывную кампанию в социальных сетях» (извлечение из интервью с д-ром Стюартом Уилкс-Хигом, август 2012 года).

Статья о проведении оценки стала наиболее читаемым материалом на веб-сайте «Гардиан» в течение 24 часов и привлекла значительное число комментариев в социальных сетях «Фейсбук» (новостью поделились 1 400 пользователей) и «Твиттер» (777 откликов). Другие средства массовой информации, в том числе журнал «Тайм», также освещали начало проведения оценки. Самым важным стало то, что вопрос о проведении оценки достиг своей целевой аудитории и был упомянут в обеих палатах парламента Великобритании.

*Доклад «Насколько демократична Великобритания? Результаты аудита 2012 года» был опубликован НПО «Демократический аудит – Великобритания» 7 июля 2012 года. Этот доклад был подготовлен

на основе рамочного механизма проведения оценки, предложенного в практическом руководстве МИДСВ «Состояние демократии». Эта публикация побудила к разработке рамочного механизма, предлагаемого в настоящем руководстве. С более подробной информацией можно ознакомиться на веб-сайте <<http://www.idea.int>>.

Помимо этого, рабочая группа может захотеть рассмотреть возможность установления партнерских отношений с конкретным средством массовой информации опять же при условии того, что это не только целесообразно, но и уместно для обеих сторон. Идеи к размышлению могли бы варьироваться от предоставления права эксклюзивного репортажа о мероприятиях в связи с выполнением контрольных этапов до издания информационных листовок-вклеек с кратким изложением выводов и рекомендаций, если они будут сочтены достойными освещения в печати (см. Раздел 3.7.)

Получение финансирования

Привлечение финансовых средств для покрытия основных расходов относится к техническим потребностям, а следующим по значению является вопрос о кадровых ресурсах. Идеальный сценарий заключался бы в том, чтобы расходы на проведение оценки были покрыты теми организациями, которые заинтересованы в ее рекомендациях. Одним из положительных побочных эффектов такого развития событий было бы то, что их участие в работе могло бы повысить вероятность получения их руководящих указаний и одобрения выводов доклада об оценке.

В реальном мире у большинства потенциальных пользователей рекомендаций существуют иные неотложные финансовые приоритеты. Тем не менее, потенциальными источниками финансирования процесса проведения оценки можно рассматривать группы, которые на данный момент не принимают непосредственного участия в предоставлении государственной услуги, но могли бы делать это в будущем:

- многосторонние банки развития;
- агентства по сотрудничеству в целях развития;
- неправительственные организации;
- благотворительные фонды или компании частного сектора;
- научно-исследовательские институты.

В тех случаях, когда оценка проводится в порядке выполнения обязанностей органа государственной власти, такого как управление уполномоченного по правам человека или парламентский комитет, необходимость в поиске источников финансирования может отпасть. В противном случае, в ходе поиска финансовой поддержки инициаторам и лицам, проводящим оценку, следует не упускать из виду соотношение политических сил. Некоторые из потенциальных спонсоров могут оказаться настолько непосредственно вовлеченными в предоставление данной государственной услуги, что их финансовые взносы могут поставить объективность оценки под сомнение.

Контрольные этапы: подготовка

- Определение задач оценки
- Формирование группы оценки
- Составление рабочего плана и формирование бюджета

3.2. Мобилизация ресурсов

После того как инициаторы сформировали группу оценки и обеспечили финансирование ее проведения, они могут отойти в сторону и предоставить группе оценки возможность взяться за дело. Однако группе оценки не следует работать в одиночку. Как упоминалось выше, группе оценки понадобятся поддержка и мнения ключевых лиц, обладающих легитимностью, подлинной заинтересованностью в определенной государственной услуге, некоторой властью и влиянием в том, что касается ее предоставления. Консультативная группа будет играть вспомогательную роль в ходе регулярных совещаний, созываемых с целью обсуждения хода оценки и содержащихся в ней рекомендаций.

В идеале, консультативной группе следует представлять весь спектр политических предпочтений и взглядов на предоставление данной услуги в будущем. Ее состав должен обеспечивать, чтобы мнения людей, социально изолированных от системы предоставления государственной услуги, были представлены вне зависимости

от их пола, возраста, принадлежности к меньшинствам или коренным народам, сексуальной ориентации, постоянного проживания в городах или сельской местности, этнической или конфессиональной идентичности и наличия инвалидности.

3.2.1. Как сформировать консультативную группу?

Консультативная группа призвана выполнять три основные функции: (1) легитимировать деятельность группы оценки; (2) распространить результаты оценки и довести их до сведения тех лиц, которые способны произвести изменения; (3) обеспечивать общее руководство и консультативную помощь. С тем чтобы успешно исполнить эти три функции, в состав консультативной группы следует включать людей, оказывающих влияние на предоставление услуги. К числу таких лиц относятся потенциальные пользователи результатов оценки, а также те, кто заинтересован в улучшении порядка предоставления услуги и располагает силами и средствами для продвижения идеи реформы системы демократической подотчетности по всем этапам процесса разработки, принятия и осуществления политических установок. Чтобы придать оценке легитимность, в идеале консультативной группе следует отразить в своем составе субъектов деятельности, представляющих интересы общества, все или большую часть характерных политических предпочтений и тех, кто заинтересован в данной услуге. И участие в процессе с самого начала повышает вероятность привлечения оказания влияния на надлежащем уровне и правильность выбора заинтересованных сторон. Добрые взаимоотношения между лицами, проводящими оценку, и консультативной группой, а также потенциальными источниками финансирования, окажет поддержку своевременному продвижению вперед. Какие именно меры предпримут обе эти группы, чтобы гарантировать объективность и плюрализм мнений руководителей оценки, оставляется на их усмотрение.

Более того, консультативной группе следует принимать участие, совместно с группой оценки, в разработке возможных путей использования результатов, полученных на этапе проведения оценки. Консультативная группа будет отвечать за то, чтобы предложения, выдвинутые по результатам оценки, воплотились в жизнь. Консультативной группе и группе оценки следует решить, каким образом структурировать свои взаимоотношения. Поскольку члены консультативной группы выполняют

множество повседневных обязанностей, группа оценки должна удостовериться в том, как наилучшим образом использовать то ограниченное время, которое может быть уделено обсуждениям с участием членов группы. Контрольный перечень, приведенный в Приложении II, закладывает основу формирования отношений успешного сотрудничества между этими крайне важными органами с тем, чтобы процесс двигался вперед.

3.2.2. Как обеспечить влияние?

Основным инструментом влияния является консультативная группа. Члены этой группы выбираются, исходя из их положения в обществе и знаний, относящихся к предоставлению государственной услуги. Расширение их прав и возможностей, а также возложение на них ответственности за процесс повысят вероятность того, что результаты оценки окажут влияние на принятие решений.

В любом случае группе оценки и консультативной группе следует исследовать все возможные пути оказания влияния. Одной из стратегий повышения степени влияния является распространение докладов и приглашений к участию в мероприятиях среди ключевых учреждений и организаций, таких как политические партии, парламент, управления уполномоченного по правам человека, высшие ревизионные учреждения, государственные инспекции, регулятивные органы, организации гражданского общества или группы заинтересованных лиц среди поставщиков услуг из частного сектора. В целом, любая организация или учреждение, которые могут стать инструментом оказания влияния на принятие решения, является превосходным дополнением к работе и влиянию, обеспечиваемым консультативной группой.

Стратегия определения сроков

Лицам, проводящим оценку, необходимо проработать возможные виды использования результатов оценки и принять решение о том, каким образом повысить степень влияния своих предложений. Чтобы достичь максимальной гласности и влияния, в качестве цели важно избрать ключевые моменты принятия решений. Эти моменты могли бы включать, к примеру, предстоящие всеобщие выборы, пересмотр национальной

политики, завершение разработки или пересмотр пятилетнего национального плана действий в сфере общественного здравоохранения либо предстоящий страновой доклад в орган ООН по текущему контролю соблюдения международных договоров или его региональный эквивалент, осуществляющий наблюдение, например, за обеспечением гендерного равенства в масштабах страны.

В выявлении таких стратегических точек входа может помочь постановка следующих вопросов:

- Будут ли в ближайшем будущем проводиться оценка эффективности и пересмотр политики, регулирующей предоставление данной государственной услуги, или порядок ее осуществления? Продолжаются ли дебаты по проблеме и ее постоянное освещение в средствах массовой информации, включая радиовещание?
- Отмечается ли неослабевающее давление в пользу совершенствования порядка предоставления данной услуги со стороны, по меньшей мере, нескольких политических партий, профильного парламентского комитета или общественных движений и групп заинтересованных лиц? Или же в этом плане царит практически полное молчание, что повлечет за собой напряженную борьбу при выявлении точек входа?
- Ожидается ли в ближайшее время пересмотр национального плана развития, национальных секторальных планов или более конкретного плана, относящегося к предоставлению услуги? Будет ли в ближайшем будущем проводиться пересмотр конституции или пересмотр соответствующего законодательства и политических установок? Запланировано ли рассмотрение состояния дел с предоставлением услуги в управлении уполномоченного по правам человека или высшем ревизионном учреждении?
- Приближаются ли сроки представления какого-либо государственного доклада в любой из договорных органов текущего контроля за соблюдением конвенций ООН по правам человека либо визит любого из независимых экспертов по правам человека согласно специальным процедурам Совета по правам человека ООН или их региональных эквивалентов в связи с предоставлением данной государственной услуги?
- Ожидается ли в ближайшие два года проведение всеобщих выборов?

Определение временных рамок осуществления и агитационно-пропагандистской работы играет одну из главных ролей в переводе выводов и уместных рекомендаций на уровень диалога, ориентированного на действия. Таким образом, рабочая группа должна корректировать свои тактические приемы, чтобы добиться осязаемых изменений, на протяжении всего периода проведения оценки. Акцентирование внимания на этих точках входа является одним из тактических приемов, которые в геометрической прогрессии могут повысить уровень воздействия результатов оценки.

Вставка 11

Пошаговая внутренняя отчетность

Чтобы гарантировать документирование всех мнений, рекомендуется выпускать краткие информационные материалы и проводить их независимую оценку, например, по контрольным этапам работы. Данная рекомендация основывается на том, что серия кратких и недвусмысленно сформулированных текстов будет использоваться как инструмент извлечения уроков с большей степенью вероятности, чем многословные и пространные тома.

Контрольные этапы: мобилизация ресурсов

- Формирование консультативной группы
- Выявление пользователей и видов использования результатов оценки, а также случаев своевременного задействования входных факторов

3.3. Сосредоточение внимания

На этом этапе группа оценки и консультативная группа, действуя в рамках своих соответствующих обязанностей, приступят к техническому применению методологии. Группе оценки будет поручено составить карту предоставления государственной услуги на всех этапах политического процесса с целью выявления и формулирования основных проблем, а также выявления тех лиц, которые несут ответственность за решение каждой проблемы, и задействованных взаимоотношений подотчетности.

3.3.1. Как составить карту политического процесса?

Следующим шагом на пути проведения оценки станет составление карты политического процесса, относящегося к данной услуге, то есть тщательная проработка ответов на нижеприведенные вопросы с целью определения того, *кто именно* делает *что-то*, и *как* эти лица выполняют эти функции на каждом этапе политического процесса, относящегося к данной услуге:

- Кто именно обладает полномочиями или влиянием в сфере определения очередности задач в данном секторе, и кто именно вносит свой вклад в финансирование предоставления государственной услуги или принимает решения об ассигновании бюджетных средств? (составление повестки дня).
- Кто именно принимает решения о введении в силу нормативно-правовой базы предоставления государственной услуги? (разработка политики).
- Кто именно отвечает за осуществление этих нормативных правил и исполнение бюджета? (осуществление).
- Каким учреждениям поручено осуществлять текущий контроль и надзор за ходом процесса?

Один из ключевых аспектов составления карты процесса заключается в том, чтобы разграничить обязанности центральных и субнациональных органов исполнительной власти. Более того, важно определить их соответствующие полномочия, а также ресурсы, которыми они могут располагать в сфере планирования, регулирования и осуществления государственной услуги и выполнения своих обязанностей. Политический процесс зачастую многогранен, поскольку на различные уровни, учреждения или органы исполнительной власти возлагаются различные обязанности, которые могут быть либо взаимодополняющими, либо взаимно пересекающимися. Таким образом, чрезвычайно важно обеспечить, чтобы карта, составленная группой оценки, отражала распределение различных обязанностей в сфере предоставления услуги между различными уровнями исполнительной власти.

Группа оценки также должна понять официальные и неформальные факторы реализации процесса. К примеру, являются ли правительства и органы власти субнационального уровня выборными или назначаемыми, что неизбежно

оказывает свое влияние на то, перед кем они подотчетны в реальной жизни. Помимо этого, на порядок предоставления государственной услуги, равно как и на официальные отношения подотчетности в данной стране могли бы оказывать влияние глубоко укоренившиеся неформальные обычаи и сетевые властные структуры. Зачастую традиционные органы власти могут обладать значительными полномочиями и влиянием, даже если они не играют никакой официальной роли в политическом процессе – или даже официально исключены из него. Еще одним примером являются группы заинтересованных лиц, которые могут оказывать влияние на конечные результаты осуществления политики путем оказания давления на лиц, определяющих политический курс. Лица, проводящие оценку, должны выявить этих неофициальных субъектов деятельности и конкретные средства, с помощью которых они оказывают влияние на предоставление государственных услуг.

3.3.2. Как сосредоточить внимание на проблемах?

После того, как группа оценки составит карту политического процесса, она получит возможность выявить проблему(ы), сказывающуюся на предоставлении государственной услуги. Выявленные проблемы определяют сферу охвата оценки, субъектов деятельности и взаимоотношения, подлежащие оценке, а также содержание опросных листов и, соответственно, направленность рекомендаций, ориентированных на реформу.

Во-первых, следует не забывать, что на подэтапе 3.1.1 инициаторы столкнулись с необходимостью проведения оценки подотчетности по причине весьма конкретной обеспокоенности в связи с предоставлением услуги. Такие проявления обеспокоенности неразрывно связаны с препятствиями, мешающими реализации предназначения услуги. Эти препятствия представляют собой проблемы, на которых будет сосредоточена оценка.

На этом подэтапе лицам, проводящим оценку, необходимо:

- **Сформулировать проблемы** в категориях политического процесса, карту которого они только что составили. Рабочая группа будет использовать составление карты для осмысления причинно-следственных связей, приводящих к возникновению проблемы. Это даст возможность выявить конкретные сферы ответственности и обязанностей в рамках политического

процесса, которые были упущены из виду, выполнялись ненадлежащим образом или вообще отсутствуют, тем самым препятствуя реализации предназначения услуги.

- **Проконсультироваться с осведомленными субъектами деятельности.** Чтобы понимание проблемы было обоснованным, лицам, проводящим оценку, необходимо использовать свои собственные профессиональные знания и опыт, а также знания и опыт других осведомленных субъектов деятельности, имеющих связи в сфере предоставления государственной услуги. Следует обдумать, к примеру, что именно могло бы порождать отсутствие доступа к питьевой воде или плохую успеваемость представителей определенных меньшинств в школах. Существует вероятность того, что лица, проводящие оценку, будут знать правила, регулирующие расширение сети водоснабжения, или уровень посещаемости школы учениками. Другие специалисты могли бы оказать помощь в выявлении коренных причин, например, того, что трансферты из центра капиталовложений в инфраструктуру водораспределения не направляются местным органам власти своевременно, или что рацион питания учеников не достигает до минимума, необходимого для выполнения заданий на умственную деятельность. Такое понимание деталей проблем является необходимостью. Только получив ясное представление о коренных причинах проявлений беспокойности инициаторов, лица, проводящие оценку, приобретут способность сосредоточить свою оценку на соответствующих проблемах, сказывающихся на предоставлении услуги.
- **Отслеживание проблем на всем протяжении политического процесса.** После того, как проблемы выявлены, лицам, проводящим оценку, следует их структурировать и обдумать их последствия. Связано ли это с разработкой политики или ассигнованием бюджетных средств? Каковы последствия осуществления? Путем отслеживания проблем в исторической перспективе вплоть до того точно определенного этапа политического процесса, на котором они возникли, группа оценки может выявить, на какое именно учреждение возложена обязанность или ответственность, обусловившая возникновение данных проблем (носитель обязанностей), а также тех, кому данный носитель обязанностей должен объяснять и обосновывать свои действия (управомоченные субъекты).

Рисунок 5. Выявление фактора беспокойности



Выявленные проблемы должны иметь отношение к делу

С большой степенью вероятности лица, проводящие оценку, могут выявить несколько проблем на всем протяжении политического процесса, и по этой причине они должны действовать осторожно, чтобы выявить те из них, которые имеют наибольшее отношение к делу. Один из способов определения важности проблем и сосредоточения внимания заключается в рассмотрении ряда взаимоотношений подотчетности, проистекающих из какой-либо проблемы: проявления беспокойности, носящие чрезмерно общий и широкий характер, такие как отсутствие качественного образования среди молодежи, могли бы предопределяться многими взаимоотношениями подотчетности, что затруднило бы проведение оценки. И напротив, лицам, проводящим оценку, следует избегать вести работу по проблемам, которые выглядят чрезмерно упрощенными или конкретными, такими как ненадлежащее состояние дорожных знаков и указателей на конкретной автодороге, соединяющей два населенных пункта, поскольку они могли бы не заслуживать усилий, требующихся для проведения полномасштабной оценки.

В выявлении проблем, имеющих отношение к делу, может помочь постановка следующих вопросов:

- Имеется ли в наличии доступная информация? Имеет ли эта информация прямое отношение к делу?

- Осязаемы ли взаимоотношения подотчетности?
- Располагает ли группа оценки потенциалом, временем и возможностями, чтобы проанализировать информацию, относящуюся к проблеме?

Вставка 12

В центре внимания – Малави: от проявлений обеспокоенности к проблемам

В ходе оценки, проводимой Управлением уполномоченного по правам человека, была выявлена обеспокоенность в связи с нездоровой ситуацией в сфере утилизации твердых бытовых отходов в районах городской застройки вокруг столицы страны Лилонгве. В данном случае полностью отсутствует какая-либо действующая система утилизации твердых бытовых отходов, образующихся в результате жизнедеятельности постоянных жителей городской местности. Отслеживание цепочки предоставления этой услуги позволило рабочей группе прийти к выводу о том, что данная обеспокоенность была порождена препятствием финансового характера. Пробелы в предоставлении услуг были неразрывно связаны с отсутствием стабильного и регулярного финансирования для покрытия расходов. Знание этих фактов позволило Управлению уполномоченного по правам человека более четко сформулировать проблему с помощью более пристального рассмотрения субъектов деятельности, круга обязанностей и конкретных условий их работы, что дало возможность проанализировать взаимоотношения подотчетности, регулирующие предоставление данной услуги. Результаты выявления проблемы оказали влияние на весь процесс проведения оценки и предопределили ее рекомендации, ориентированные на действия (International IDEA and the Office of the Ombudsman in Malawi, 2014).

Различные проблемы – различные стимулы обеспечения подотчетности

Группе оценки следует не упускать из виду, что в некоторых секторах или подсекторах может существовать более высокий уровень демократической подотчетности по сравнению с другими. В преддверии выборов политические деятели могут проявлять большую заинтересованность в налаживании

предоставления тех государственных услуг, которые отличаются повышенной заметностью, а также представляют собой выгодную цель. Строительство школ, к примеру, может вызвать более конкретный положительный отклик граждан, чем нечто столь неосязаемое, как качество образования. Степень восприимчивости принципа демократической подотчетности в подсекторах может также зависеть от сферы возможностей и способности граждан получить доступ к информации о школах и организовать коллективные действия в поддержку улучшений.

В ходе анализа того, каким образом различные проблемы создают различные положительные и отрицательные стимулы, лицам, проводящим оценку, следует принимать во внимание следующие три элемента. Во-первых, характерные черты каждого сектора будут оказывать влияние на положительные и отрицательные стимулы, оказывающие воздействие на субъектов политической деятельности, поставщиков услуг и пользователей услуг в том, что касается выделения ресурсов, необходимых для предоставления государственных услуг, а также будут побуждать субъектов политической деятельности и поставщиков услуг к повышению уровня своей подотчетности перед гражданами в отношении результативности предоставления услуги. Во-вторых, конкретика каждого сектора будет сказываться на соотношении сил между лицами, определяющими политический курс, и поставщиками государственных услуг. В-третьих, особенности каждого сектора будут оказывать влияние на сферу возможностей и способы, с помощью которых граждане могут мобилизоваться и предпринять коллективные действия в поддержку улучшений (Batley and McLoughlin 2012).

3.3.3. Как отслеживать взаимоотношения подотчетности?

После выявления относящихся к предоставлению государственной услуги проблем по каждому этапу политического процесса группе оценки следует перейти к выявлению носителей обязанностей и управомоченных субъектов по каждой из проблем. Иными словами, лицам, проводящим оценку, следует выявить, кто именно отвечает за решение проблемы (носитель обязанностей), и кому они подотчетны (управомоченный субъект). При этом важно не упускать из виду, что у проблем может быть несколько носителей обязанностей и управомоченных субъектов, а также то, что ряд других субъектов деятельности могут оказывать влияние на предоставление услуги

неформальным образом и играть свою роль в возникновении проблемы. В ходе поисков возможных решений проблемы, лицам, проводящим оценку, следует рассмотреть вопрос о таких субъектах деятельности и их определяемом конкретными обстоятельствами воздействии.

Лицам, проводящим оценку, следует сконцентрировать свое внимание на всех субъектах деятельности и взаимоотношениях подотчетности, которые оказывают влияние на проблему(ы), связанную(ые) с предоставлением государственной услуги, и выявить каждое такое взаимоотношение по отдельности. Конечная цель заключается в том, чтобы выявить взаимоотношения, имеющие наибольшее отношение к делу, по каждому этапу политического процесса. Исчерпывающие оценки, вероятно, позволят прийти к наиболее полезным выводам.

Вставка 13

Составление карты взаимоотношений

Составление карты ключевых субъектов деятельности и взаимоотношений подотчетности с помощью, к примеру, лекционных стендов или просто самоклеящихся листочков для заметок создаст основу для выявления взаимосвязей между субъектами деятельности и учреждениями, имеющими отношение к проблеме(ам). В ходе составления карты субъектов деятельности можно воспользоваться диаграммой, приведенной в Приложении III, чтобы проиллюстрировать, как эти субъекты деятельности соотносятся друг с другом.

Составление схем взаимоотношений позволяет получить полезную информацию и проникнуть в суть конкретных обстоятельств, в которых:

- происходит предоставление государственной услуги;
- осуществляется взаимодействие по разнообразным линиям взаимоотношений;
- принимаются решения и предусматриваются положительные или отрицательные стимулы;
- применяются или не применяются законы;
- предпринимается или не предпринимается действия.

Вставка 13 [1]

Это также позволяет выдвинуть на первый план возможность группировки субъектов деятельности по признаку поддержки или противодействия реформе и выявить, какой именно властью и сферой возможностей они могли бы обладать. Классификация такого рода позволяет получить важную информацию, поскольку сходные субъекты деятельности могут усиливать позиции друг друга как сторонников или противников проведения оценки. В этом плане наиболее важным, однако, является то, что лица, проводящие оценку, могут выявить центральные взаимоотношения подотчетности в разрезе данной проблемы или проблем и составить схему взаимосвязей в рамках системы, в которую они встроены – политически и социально – с тем, чтобы отследить открывающиеся возможности оказания влияния или воздействия на эти взаимоотношения.

По завершении этого подэтапа лица, проводящие оценку, должны заполнить матрицу, приведенную на Рисунке 6. В Приложении IV приводится пример такой матрицы, заполненной одной из групп оценки.

Рисунок 6. Выявление взаимоотношений подотчетности

Выявление взаимоотношений подотчетности				
Этап политического курса	Проблема в сфере предоставления услуги	Носители обязанностей	Управомоченные субъекты	Коалиции и влияние
	Препятствие, мешающее достижению целей предоставления услуги	Субъекты деятельности, несущие ответственность за решение проблемы	Субъекты деятельности, пользующиеся услугами, группы лиц, заинтересованные в изменениях	Взаимоотношения между субъектами деятельности: кто противостоит изменениям/реформам или поддерживает их? Субъекты деятельности, обладающие значительным или незначительным влиянием?
Составление повестки дня				
Разработка политики				
Осуществление				

Эта матрица может использоваться лицами, проводящими оценку на подэтапе 3.4 процесса («Получение ответов») для целей обобщения информации, собранной в ходе этого этапа. Выявление проблем и взаимоотношений подотчетности придаст форму опросному листу и станет направляющим фактором сбора данных, что предопределяет важность исчерпывающего выявления субъектов деятельности и взаимоотношений подотчетности.

Контрольные этапы: сосредоточение внимания

- Выявление проблем, связанных с предоставлением государственной услуги, которые имеют самое непосредственное отношение к делу
- Выявление подотчетности субъектов деятельности, имеющих отношение к проблеме в сфере предоставления государственной услуги – носителей обязанностей и управомоченных субъектов
- Выявление взаимоотношений подотчетности

3.4. Получение ответов

К этому моменту группа оценки составила карту предоставления государственной услуги, выявила проблемы и составила карту взаимоотношений подотчетности в связи с указанными проблемами. Теперь рабочей группе необходимо проанализировать взаимоотношения подотчетности. Руководящим документом в процессе сбора информации и анализа состояния дел в области демократической подотчетности в связи с возникновением проблем в системе предоставления государственных услуг служит опросный лист. Такой опросный лист основывается на трех демократических принципах подотчетности (способность отвечать за свои действия, способность реагировать и обеспеченность правовой санкцией) и двух благоприятных факторах (широкое участие и прозрачность), а его структура предопределяется тремя политическими этапами (составление повестки дня, разработка политики и осуществление).

3.4.1. Как разработать ваш собственный опросный лист?

Лицам, проводящим оценку, необходимо подстроить свой опросный лист к конкретным проблемам и взаимоотношениям, которые они оценивают. Опросный лист – это не более чем документ, служащий в качестве движущей силы, средства сосредоточения внимания и способа обеспечения целенаправленности сбора информации. Собранные ответы на сформулированные в нем вопросы обеспечат получение структурированной информации, что облегчит проведение ее анализа.

- Данный опросный лист содержит девять наводящих вопросов. Каждый наводящий вопрос представляет собой результат взаимного пересечения одного из демократических принципов и одного из этапов политического процесса (см. Рисунок 7, на котором представлена полная схема наводящих вопросов и проблемных вопросов, требующих внимания).

Насколько [носитель обязанностей] способен [принцип] перед [управомоченный субъект] в том, что касается [обязанность на данном этапе реализации политики]?

- Затем каждый направляющий вопрос разбивается на четыре комплекса проблемных вопросов, требующих внимания. Каждый из этих комплексов соответствует одному из выделенных жирным шрифтом элементов наводящего вопроса.

Комплексы проблемных вопросов, требующих внимания, задают направленность дальнейших действий по конкретным аспектам реального положения дел, которые предстоит тщательно исследовать.

Только на основе опросного листа, доработанного под конкретную задачу, группа оценки сможет оценить проблемы в сфере подотчетности в полном объеме и разработать конкретные рекомендации в отношении действий, направленных на усовершенствование этих взаимоотношений. Не приходится и говорить, что все, начиная с формулировок вопросов и заканчивая субъектами деятельности, концепциями и т.д., должно определяться конкретными обстоятельствами.

В Приложении V приводится пример такого опросного листа, разработанного одной из групп оценки.

Рисунок 7. Наводящие вопросы

Принцип	Наводящие вопросы		
	Составление повестки дня	Разработка политики	Осуществление
Способность отвечать за свои действия	Насколько [носитель обязанностей] способен отвечать за свои действия перед [управомоченным субъектом] в том, что касается [обязанностей, относящихся к составлению повестки дня]?	Насколько [носитель обязанностей] способен отвечать за свои действия перед [управомоченным субъектом] в том, что касается [обязанностей, относящихся к разработке политики]?	Насколько [носитель обязанностей] способен отвечать за свои действия перед [управомоченным субъектом] в том, что касается [обязанностей, относящихся к осуществлению]?
Способность реагировать	Насколько [носитель обязанностей] способен реагировать на взгляды [управомоченного субъекта] в том, что касается [обязанностей, относящихся к составлению повестки дня]?	Насколько [носитель обязанностей] способен реагировать на взгляды [управомоченного субъекта] в том, что касается [обязанностей, относящихся к разработке политики]?	Насколько [носитель обязанностей] способен реагировать на взгляды [управомоченного субъекта] в том, что касается [обязанностей, относящихся к осуществлению]?
Обеспеченность правовой санкцией	В какой степени [управомоченный субъект] может налагать санкции и обеспечивать принудительное правоприменение в отношении [носителя обязанностей] в связи с [обязанностью составления повестки дня]?	В какой степени [управомоченный субъект] может налагать санкции и обеспечивать принудительное правоприменение в отношении [носителя обязанностей] в связи с [обязанностью разработки политики]?	В какой степени [управомоченный субъект] может налагать санкции и обеспечивать принудительное правоприменение в отношении [носителя обязанностей] в связи с [обязанностью осуществления]?

<p>Проблемные вопросы, требующие внимания:</p> <ul style="list-style-type: none"> - воля, способность и сфера возможностей носителя обязанностей в том, что касается 	<p>Проблемные вопросы, требующие внимания:</p> <ul style="list-style-type: none"> - насколько эффективны действия носителя обязанностей в том, что касается удовлетворения 	<p>Проблемные вопросы, требующие внимания:</p> <ul style="list-style-type: none"> - носители обязанностей встают перед лицом убедительных последствий (санкций или
--	--	--

<p>объяснения и обеспечения прозрачности предпочтений и решений;</p> <ul style="list-style-type: none"> - воля, способность и сфера возможностей управомоченных субъектов в том, что касается постановки вопросов / требования действий; а также сотрудничество управомоченных субъектов друг с другом в осуществлении вышеперечисленного (акцентирование внимания на предпочтениях тех, кто оказался в условиях социальной изоляции в системе предоставления государственной услуги вследствие, к примеру, дискриминации по признаку пола, возраста, социального положения, вероисповедания, инвалидности, гендерной идентичности, сексуальной ориентации, и т.п.); - насколько доступными, адекватными, всеохватывающими и эффективными являются механизмы обеспечения способности отвечать за свои действия, включая степень, в которой анализ и проверки, осуществляемые надзорными органами, оказывают какое-либо влияние; - каким образом конкретные обстоятельства оказывают влияние на функционирование разнообразных механизмов обеспечения способности отвечать за свои действия, не упуская из виду динамику властных отношений, политические положительные и отрицательные стимулы, структурные условия и проявления исторического наследия. 	<p>требований разнообразных управомоченных субъектов (включая тех из них, кто оказался в условиях социальной изоляции в системе предоставления государственной услуги вследствие, к примеру, дискриминации по признаку пола, возраста, социального положения, вероисповедания, инвалидности, гендерной идентичности, сексуальной ориентации, и т.п.);</p> <ul style="list-style-type: none"> - способность управомоченных субъектов эффективным образом озвучить предпочтения пользователей государственной услуги и оказать влияние на носителя обязанностей, а также сотрудничество управомоченных субъектов друг с другом в осуществлении вышеперечисленного; - насколько доступными, адекватными, всеохватывающими и эффективными являются механизмы обеспечения способности реагировать; - каким образом конкретные обстоятельства оказывают влияние на функционирование разнообразных механизмов обеспечения способности реагировать, не упуская из виду динамику властных отношений, политические положительные и отрицательные стимулы, структурные условия и проявления исторического наследия. 	<p>вознаграждения) со стороны управомоченных субъектов независимо от их пола, возраста, социального положения, и так далее;</p> <ul style="list-style-type: none"> - воля, способность и сфера возможностей управомоченных субъектов в том, что касается эффективной реализации последствий (отклики и предложения, санкции, восхваление, и т.п.) в отношении носителей обязанностей, включая сотрудничество управомоченных субъектов друг с другом в осуществлении вышеперечисленного; - насколько доступными, адекватными, предсказуемыми и эффективными являются последствия, включая способность надзорных и правоохранительных органов обеспечивать их принудительное применение; - каким образом конкретные обстоятельства оказывают влияние на функционирование разнообразных механизмов принудительного правоприменения, не упуская из виду динамику властных отношений, политические положительные и отрицательные стимулы, структурные условия и проявления исторического наследия.
---	---	--

3.4.2. Как собрать информацию?

Поскольку какого-либо единственно правильного метода выполнения этой, вполне вероятно, трудоемкой задачи не существует, лица, проводящие оценку, должны собирать данные, используя методики и подходы, которые, с их точки зрения, наиболее уместны, например, консультации, наблюдение, наблюдение за участниками, индивидуальные или коллективные собеседования, обследования, камеральный анализ, текстологический анализ и так далее.

Стратегии сбора данных

Существуют два типа данных, которые рабочая группа могла бы собрать – первичные и вторичные. Первичные данные генерируются непосредственно рабочей группой, тогда как вторичные данные генерируются другими лицами, но используются рабочей группой. Использование вторичных данных – в тех случаях, когда они достоверны и имеют отношение к делу, предпочтительнее, чем создание новых или дублирование существующих данных. Лицам, проводящим оценку, рекомендуется рассмотреть возможность сбора первичных данных после того, как источники вторичных данных исчерпаны, поскольку сбор данных – это длительный и ресурсоемкий процесс. Преимущество использования первичных данных заключается в их самобытности. В идеале, лицам, проводящим оценку, следует выбрать некое сочетание источников, включая существующие источники, что позволит получить сбалансированный массив данных.

В зависимости от конкретных обстоятельств, значительный объем информации мог бы оказаться в наличии. Примерами источников данных являются:

- дезагрегированные статистические данные;
- научно-исследовательские работы;
- опросы общественного мнения;
- официальные доклады по конкретным секторам, опубликованные государственными учреждениями;
- новостные материалы или следственные отчеты;
- доклады ассоциаций органов местного самоуправления;
- доклады, опубликованные независимыми организациями, такими как профсоюзы;

- доклады государств-участников, представляемые в договорные органы текущего контроля за соблюдением конвенций ООН по правам человека либо их региональные эквиваленты, а также заключения общего характера по этим докладам, публикуемые такими органами;
- альтернативные доклады организаций гражданского общества по тематике вышеупомянутых докладов государств-участников;
- доклады по конкретным странам, выпускаемые всемирными или региональными организациями, такими как ВОЗ, ЮНЕСКО, Всемирный банк, Организация американских государств, Азиатский банк развития или Экономическая комиссия для Африки ООН.

Количественные и качественные данные

Количественные и качественные данные взаимно дополняют друг друга. Количественные данные могут описывать представительную выборку населения, что поможет выявить тенденции и направления развития социального, экономического или политического поведения. Такие данные, разумеется, представляются в количественном выражении.

Качественная информация может использоваться для описания взглядов и жизненного опыта людей, что потенциально может оказаться полезным источником в работе, направленной на формирование перемен. В ходе собеседования рабочей группе следует, таким образом, обязательно задавать вопрос о том, что именно опрашиваемые считают необходимым улучшить или изменить, и каким образом следует добиваться таких перемен.

Единого правильного метода не существует

Каждую методологию сбора данных следует применять надлежащим образом. При их сочетании они создают определенную возможность перекрестного контроля. При использовании различных методов исследования проблемы, они могут взаимно дополнять друг друга, создавая, таким образом, более точное объяснение существа вопроса. Осведомленность в отношении ограниченности каждого из методов помогает принимать возможные систематические ошибки во внимание при проведении анализа данных.

Примерами методов, которые могут взаимно пересекаться или дополнять друг друга, являются:

- собеседования с заинтересованными сторонами или углубленные интервью, которые не имеют жесткой структуры и проводятся один на один или по телефону;
- работа с фокус-группами или проведение семинаров-практикумов;
- наблюдение за участниками;
- структурированные обсуждения и консультации;
- количественные опросы.

Плюрализм мнений в том, что касается методики сбора данных, является положительным фактором, поскольку на данный момент времени единодушное согласие не требуется. Различия взглядов на то, каким образом полученные данные следует истолковывать, могут быть отражены в докладе(ах).

Деагрегирование данных

Чтобы провести оценку подотчетности в системе предоставления государственных услуг на основе плюрализма мнений, настоящий рамочный механизм предлагает использовать единицы измерения, обеспечивающие поиск всех точек зрения, в особенности, взглядов социально изолированных групп населения (см. Вставку 14). Одним из обсуждаемых здесь методов является использование деагрегированных данных.

Деагрегирование разбивает данные на меньшие по объему блоки, чтобы улучшить понимание информации. В отсутствие такой разбивки данных последующие политические установки и программы подвергаются риску того, что интересы и взгляды меньшинств и/или социально изолированных групп учтены не будут. Данные могут быть деагрегированы по признаку:

- уровня доходов;
- возраста (дети, молодежь, взрослые, пожилые люди);
- гендерной идентичности;
- места жительства (сельские районы / городская местность);
- принадлежности к меньшинствам или коренным народам;
- сексуальной ориентации;
- социального положения, инвалидности, вероисповедания;
- другим заметным отличительным признакам.

Деагрегирование данных позволяет идентифицировать модели социальной изоляции или дискриминации. Зачастую социально изолированные группы становятся заметными только в результате деагрегирования данных, и лица, проводящие оценку, могут отыскать ценную информацию, что зависит от способа представления данных после их деагрегирования.

Вставка 14

Полезные советы по приданию оценке большей ориентированности на учет гендерных факторов и разнообразия

- Консультации с целевыми группами: следует обеспечивать, чтобы мнение людей, принадлежащих к социально изолированным группам населения, принималось во внимание на всем протяжении оценки, начиная с момента формулирования обеспокоенности и до заключительной отработки рекомендаций.
- Разнообразие состава: группа оценки и консультативная группа должны быть гендерно сбалансированными и включать людей, обладающих знанием интересов различных социальных групп или относящихся к ним с вниманием.
- Многообразие методов: рабочей группе необходимо выявить взгляды, репрезентативно отражающие интересы всего населения. Собеседования один на один позволяют собрать данные о взглядах тех людей, которые не занесены в официальные базы данных, например, мигрантов или граждан, не имеющих удостоверений личности.
- Местные языки: в состав рабочей группы необходимо включать людей, владеющих местными языками или диалектами, а документальные материалы необходимо переводить на эти языки и распространять.
- Особые потребности: чтобы охватить людей с ограниченными возможностями по здоровью, группа оценки должна быть готова к организации мест проведения встреч, оборудованных для инвалидов-колясочников, а также использованию сурдопереводчиков или иных средств.

В самом общем виде деагрегирование данных представляет собой положительную стратегию, позволяющую обнажить многие нюансы и помочь лицам, проводящим оценку, выявить

проблемы, затрагивающие различные сегменты общества. Если рабочая группа примет решение использовать данные, дезагрегированные по иным, нежели пол и возраст, признакам, она должна обдумать и возможные отрицательные аспекты, связанные с дезагрегированием данных, поскольку обнародование таких данных может укрепить дискриминационные политические установки и виды практики.

При использовании дезагрегированных данных рабочей группе следует не терять из виду любые проявления напряженности в отношениях между этническими или конфессиональными группами. В некоторых странах классификация по признаку этнической или расовой принадлежности запрещена, что делает дезагрегирование данных в разбивке по этим группам населения невозможным. В иных странах то же самое относится к признаку религиозной принадлежности. Более того, соответствующим людям необходимо выразить свое согласие на явное причисление к группе, определение которой принято сторонними лицами. Идентификация групп населения могла бы, при определенных конкретных обстоятельствах, поставить под угрозу безопасность самой рассматриваемой группы, например, религиозных меньшинств или людей, изменивших половую принадлежность. Нелишне предположить, что отдельно взятые люди не желают быть отнесенными к той или иной категории, а предпочитают, чтобы их идентифицировали как граждан. Таким образом, дезагрегирование данных следует использовать только в таких обстоятельствах, которые обеспечивают защиту безопасности и неприкосновенности людей.

Доступ к дезагрегированным данным может оказать значительное воздействие на компоновку различных видов диалога, ориентированного на действия. И опять-таки, группе оценки необходимо прийти к согласию о степени дезагрегирования данных, которая является как необходимой, так и возможной в контексте проведения оценки.

Контрольные этапы: получение ответов

- Выявление проблемных вопросов, требующих внимания
- Создание опросного листа, доработанного под проведение конкретной оценки
- Сбор данных

3.5. Формулирование выводов

Перевод информации на язык выводов является важным, но отнюдь не автоматическим шагом на пути проведения оценки. Проблема, возникающая перед группой оценки, заключается в том, что информацию необходимо структурировать, а затем использовать ее для получения ответов на вопросы, поставленные в опросном листе. Разработка ясных стратегий перемен, обладающих потенциалом совершенствования демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг, должна быть конечной целью любого такого преобразования.

3.5.1. Как анализировать информацию?

Анализ требует приложения творческих и дальновидных усилий. Использование последовательных объективных методов формулирования выводов обеспечивает их пригодность для целей оценки. Группа оценки проведет всеобъемлющий анализ каждого элемента информации, полученной из ответов на каждый из девяти вопросов, включенных в опросный лист. Таким образом, различная информация по каждому этапу реализации политики и каждому принципу будет осмыслена в своем соответствующем контексте.

Чтобы сформулировать выводы, лицам, проводящим оценку, следует проанализировать информацию и предложения, которыми с ними поделились люди, путем постановки вопросов широкого плана, например: Что именно работает, а что не работает? Почему? Что может быть сделано, чтобы усовершенствовать взаимоотношения подотчетности? Кто располагает официальной и неформальной властью, позволяющей осуществить перемены? Кто мог бы сотрудничать, чтобы осуществить или предотвратить перемены? Эти вопросы, среди прочих, предоставят информацию, которая может быть использована при проведении общего анализа темы.

Лица, проводящие оценку, могли бы воспользоваться преимуществами, создаваемыми в процессе структурирования информации, находящейся на пересечении области принципов и области этапов реализации политики. Как только информация будет структурирована, рабочей группе следует приступить к поиску типовых вариантов развития событий и объяснений

того, почему проблема возникает, и какие взаимоотношения подотчетности либо не работоспособны, либо отсутствуют. Собранная информация – в идеале, как количественная, так и качественная – высветит тенденции, но также может объяснить ход процесса, включая те причины, по которым он был вообще введен в действие.

3.5.2. Как формулировать выводы?

Анализ информации напоминает сборку мозаичной картинки-головоломки. Рабочей группе следует сделать шаг назад и взглянуть на картину, создаваемую кусочками мозаики: именно там заложена основа выводов, которые ей предстоит сделать. Путем осмысления полученных результатов рабочая группа обретет способность обосновать свои выводы.

Рабочей группе следует также использовать полученные ею результаты наблюдений, чтобы понять, какие первоочередные задачи усовершенствования системы и рекомендации являются самыми неотложными, достижение каких конечных целей потребует приложения больших или меньших усилий, и вниманию какого уровня исполнительной власти полученные ею результаты наблюдений следует адресовать. Процесс получения ответов на эти вопросы обеспечит реалистичность, своевременность и целенаправленность будущих предложений.

3.5.3. Как формулировать рекомендации?

Сформулировав свои выводы, рабочая группа создаст описательную часть документа, способную дать ответы на девять наводящих вопросов. Картина, возникшая в результате анализа, поможет рабочей группе осмыслить наиболее неотложные первоочередные задачи усовершенствования механизма подотчетности в системе предоставления государственной услуги. Чтобы преобразовать эти выводы в рекомендации, рабочая группа должна, прежде всего, сформулировать предполагаемые направления перемен. Некоторые из этих предполагаемых направлений будут отобраны, чтобы стать рекомендациями.

В идеале, эти гипотезы следует формулировать в виде предложений с причинно-следственной связью (если «А», то «Б»). Гипотезы должны в общих чертах обрисовывать

оправданные и реализуемые меры усовершенствования элементов подотчетности (см. Рисунок 8). Ее членам необходимо руководствоваться чувством реализма и предлагать изменения, которые будут учитывать факторы времени и конкретных обстоятельств. Чтобы реализовать такой подход, в предполагаемых направлениях перемен следует дать ответ на следующие вопросы:

- В чем заключаются возможности изменения текущего положения дел?
- Какие проблемы, требующие своего решения, создаются теми, кто сопротивляется переменам или подрывает их фундамент?
- В чем состоят потенциальные последствия перемен?

Вставка 15

Идеальный типовой пример предполагаемых направлений, превращенных в рекомендации

В городе Пинераика, расположенном в области Ротунда, была проведена оценка состояния дел в области начального образования. Проблема, ставшая движущим фактором проведения оценки, заключалась в низком уровне успеваемости многих учеников начальной школы в сельских районах и низком уровне профессиональной подготовки учителей. Анализ собранной информации показал, что, хотя родители постоянно требовали, чтобы областной орган управления образованием (носитель обязанностей) принял меры к повышению качества профессиональной подготовки учителей, эти требования так и не были удовлетворены, несмотря на то, что данная обязанность была возложена на этот орган согласно закону.

Группа оценки выдвинула целый ряд предполагаемых направлений перемен, а затем отобрала три из них. Это были ее рекомендации, призванные оказать влияние на ход общенационального пересмотра Закона о качестве образования.

- Если Закон о качестве образования гарантирует родителям право получать письменные ответы на вопросы относительно результативности работы школ, которые ставятся во время встреч с представителями областного органа управления образованием, а за исполнением этой

Вставка 15 [7]

обязанности будет отвечать Управление уполномоченного по правам человека, тогда областной орган управления образованием будет с большей степенью вероятности реагировать на запросы, поступающие от родителей.

- Если бы местные выборные политические деятели сталкивались с последствиями того, что Закон о качестве образования ими не осуществляется, это создало бы дополнительные стимулы, побуждающие выборных должностных лиц к реагированию на требования пользователей, что привело бы к совершенствованию системы предоставления данной государственной услуги.
- Если бы ассоциации родителей были вовлечены в процесс консультаций во время пересмотра Закона о качестве образования, законопроект был бы в большей мере созвучен реальности и предусматривал бы меры повышения качества знаний и уровня профессиональной подготовки учителей.

Эти предложения были приняты к рассмотрению комитетом, отвечающим за общенациональный пересмотр Закона о качестве образования, и сочтены обоснованным исходным вкладом в обсуждение всеми сторонами, участвующими в процессе.

Эти предположения следует распространять и подвергать тщательному обсуждению среди членов группы оценки, а затем представлять как перечень возможных вариантов для рассмотрения консультативной группой. Глубинное понимание проблемы членами этой группы имеет решающее значение при определении степени жизнеспособности предлагаемых изменений, то есть того, какие из них представляют собой наиболее реалистичные возможности и создают наименьшее количество дополнительных проблем, требующих своего решения.

Заключительный отбор рекомендаций, призывающих к действию, может либо представлять собой целый ряд различных предположений, включая те из них, которые противоречат друг другу, либо быть сосредоточенным на тех вариантах действий, которые имеют наибольший шанс на успех. Это будет зависеть от того, сможет ли консультативная группа прийти к согласию относительно некоторого подмножества предположений. В отсутствие такого согласия группа оценки должна разъяснить

последствия всех представленных предположений, особенно в тех случаях, когда они противоречат друг другу.

Рисунок 8. От анализа к рекомендациям



Контрольные этапы: формулирование выводов

- Анализ информации, собранной в ответ на опросный лист
- Фиксация полученных результатов и формулирование выводов
- Формулирование рекомендаций

3.6. Надлежащее оформление

Представление полученных результатов и предложений – это отнюдь не прямолинейный процесс, поскольку, в идеале, их не следует ограничивать одним единственным докладом. Рабочая группа должна преследовать цель рассказать историю, редактируя проект доклада и/или серию кратких информационных сообщений. Технически, при редактировании проекта текста всю информацию можно использовать как исходный материал.

Рассказать историю означает увязать данные, свидетельские показания, составление карты субъектов деятельности и взаимоотношения между ними, результаты анализа и рекомендации между собой с тем, чтобы создать логически последовательную картину проведенной оценки.

3.6.1. Как оформить полученные сведения и предложения?

Проект следует писать простым языком, стремясь уйти от просто симптомов и вникнуть в существо коренных причин проблем. Чтобы добавить плюрализм точек зрения, расхождения во мнениях между членами группы оценки или консультативной группы могут быть задокументированы. Должны быть приняты решения о форме и объеме итогового документа, к примеру, издавать ли один заключительный доклад или серию более коротких докладов. Важно отметить, что вероятность тщательного изучения пространных докладов меньше, хотя они могут представить более точную картину процесса. Немногословные, целеустремленные доклады способны лучше зафиксировать внимание аудитории, но могут не отражать процесс в полной мере. Тем не менее, несколько коротких информационных встреч, направленных на конкретные аудитории, как правило, лучше принимаются и воспринимаются.

Лица, проводящие оценку, могут также выстраивать свою работу на основе различных контрольных этапов реализации процесса. Это можно сделать путем составления и выпуска в свет коротких информационных бюллетеней по каждому контрольному этапу или путем распространения информации о выполнении контрольных этапов через социальные сети или традиционные средства массовой информации. Все доклады и информационные встречи следует проводить с точки зрения задачи оценки, констатируя конечный результат оценки или контрольного этапа и то, каким образом это может помочь должностным лицам выполнять свои служебные обязанности или расширить права и возможности людей привлекать должностных лиц к ответственности.

3.6.2. Как подтвердить правильность полученных сведений и предложений?

Подтверждение правильности само по себе представляет упражнение на подотчетность, призванное привести к полу-

чению откликов и предложений по проекту текста. Такая обратная связь может представлять собой исправления, новые идеи или подходы, не пришедшие в голову в ходе анализа, просьбы углубить проработку вопросов или дать по ним пояснения, а также возражения против определенных требований. Подтверждение правильности может происходить на двух различных уровнях. Специалисты в большей мере технического или экспертного уровня предоставляют комментарии в отношении технической точности и целесообразности результатов анализа и рекомендаций. С другой стороны, подтверждение правильности на политическом уровне предоставит исходные данные в отношении политических возможностей, союзников, препятствий и одобрения предложений, содержащихся в оценке.

Совещания по подтверждению правильности с участием представителей органов исполнительной власти, поставщиков услуг из частного сектора или иных заинтересованных сторон, действия которых могли бы стать объектом критики, также представляет собой неплохую идею. Если дать им шанс исправить какие-либо проявления взаимного непонимания и нюансировать проблемы по мере необходимости, они, вероятно, будут с меньшим пылом защищать свои позиции в ходе последующих общественных обсуждений по вопросу реформы.

Следует отметить, что на этом этапе важно защитить добросовестность процесса. Группа оценки может представить на обсуждение нежелательные или деликатные результаты наблюдений, и ее могут попросить переформулировать их более дипломатичным образом или полностью избавиться от них. Единственно верного ответа на такие просьбы не существует – только рассмотрение наилучшей линии поведения в индивидуальном порядке с точки зрения первоначальной задачи оценки, чтобы оказать влияние на тех, кто обладает способностью усовершенствовать механизмы подотчетности.

Лица, проводящие оценку, должны осознавать свое привилегированное положение. Основой полученных сведений и предложений, сведенных воедино в проекте текста, служат не личные мнения, а основанные на фактах суждения, поддерживающие выдвинутые ими предположения. Вместе с тем, основным элементом обоснования легитимности и применимости доклада является подтверждение его правильности на специальных системообразующих форумах.

С тем, чтобы обосновать легитимность и применимость доклада, лицам, проводящим оценку, рекомендуется подтверждать его правильность с участием следующих субъектов деятельности:

- консультативная группа;
- основные опрошенные лица, включая представителей пользователей государственной услуги;
- предполагаемые пользователи доклада, особенно те из них, кто располагает связями, чтобы превратить рекомендации в действия.

Консультативная группа

Первым и стержневым источником подтверждения правильности является консультативная группа, роль которой на протяжении всего процесса можно описать, среди прочего, как непрерывная валидация. Совещание по валидации с участием группы оценки и консультативной группы после завершения подготовки проекта текста может дать возможность получения откликов и предложений в отношении соответствия выводов фактам, целесообразности рекомендаций и тактике перехода от анализа ситуации к действиям.

Лица, проводящие оценку, и консультативная группа должны явно выраженным образом прийти к согласию относительно заключений, содержащихся в докладе об оценке, и их использовании в том, что касается стиля изложения, содержания и предназначения, которое, среди прочего, может включать следующие задачи:

- активизировать политический и общественный диалог и направить его в необходимое русло;
- повысить информированность и нарастить потенциал заинтересованных сторон, участвующих в политической и общественной жизни;
- внести вклад в расширение сферы политических возможностей в том, что касается определения общих очертаний стратегической программы действий;
- обеспечить исходные данные для проведения анализа состояния дел в конкретных секторах или разработки планов, проекты которых предстоит составить в ближайшем будущем;

- создать основу для обсуждения с внешними субъектами деятельности их роли в ослаблении или укреплении механизмов подотчетности и поддержки с их стороны в будущем.

После предварительной валидации с участием консультативной группы, прежде всего с целью определения ответственных лиц, группа оценки может продолжить подготовку к валидации как технических, так и политических аспектов.

Основные опрошенные лица: упор на факты

Следующим источником валидации являются основные опрошенные лица. В этом плане главным принципом является то, что любой источник информации одновременно является источником валидации. Помимо этого, основные опрошенные лица хотели бы увидеть, что предоставленная ими информация принимается во внимание в докладе об оценке, а также узнать, как и почему эта информация была нюансирована. Важно не упускать из виду, что доклад состоит из информации, полученной от людей, выигрышные позиции которых в отношении данной государственной услуги различаются. Даже если информация получена из первых рук, ее необходимо нюансировать путем противопоставления с другой информацией, что является одним из моментов, которые следует объяснить основным опрошенным лицам. Представление различных и общих взглядов обеспечит убедительность и предоставит опрашиваемым, рецензентам или экспертам возможность прокомментировать то, каким образом факты были использованы и представлены.

В рамках процесса валидации лица, проводящие оценку, могут быть уверены в том, что основные опрошенные лица поставят вопросы, которые потребуют дополнительных обсуждений, интеграции или откликов и предложений. В дополнение к получению копии проекта доклада(ов) или подготовленных материалов группа основных опрошенных лиц могла бы, например, собраться для обсуждения этих вопросов с лицами, проводящими оценку.

Пользователи доклада: упор на рекомендации

Наконец, в доклад следует включать ряд предложений, ориентированных на действия, целесообразность которых должна

быть подтверждена потенциальными пользователями доклада, располагающими возможностями и обладающими способностью перевести эти предложения на язык действий. Задача этого этапа валидации заключается в проверке целесообразности реализации предложений с тем, чтобы полученная в его ходе информация могла стать вспомогательным элементом разработки мер по усовершенствованию механизмов подотчетности. Путем проверки целесообразности с участием тех лиц, которые способны добиться перемен, оценка также создаст обстановку одобрения и участия, то есть личную заинтересованность и движущую силу привлечения внимания широкой общественности к основным выводам и рекомендациям и их публичному обсуждению.

Обращение к пользователям доклада имеет значение и с точки зрения создания возможности, по меньшей мере, обсуждения с ними добытых сведений и выводов, включаемых в доклад. Такая стратегия не только отвечает принципу справедливости, но и помогает избежать оборонительной позиции в ходе мероприятий по подтверждению правильности с участием многих сторон. В зависимости от конкретного случая, добытые сведения и предложения могут быть представлены и стать предметом обмена мнениями или дебатов на любых соответствующих форумах или совещаниях, или с любыми учреждениями и организациями, такими как:

- открытые слушания в комитетах национальных и субнациональных парламентов;
- консультации с советниками министерств и ведомств исполнительной ветви власти по определенной тематике;
- консультации с координаторами деятельности политических партий или членами теневого кабинета министров;
- публичные дебаты в связи с опубликованием докладов управлением уполномоченного по правам человека, общенациональной правозащитной организацией, высшим ревизионным учреждением или государственной инспекцией;
- конференции профсоюзов или профессиональных ассоциаций;
- консультации с ассоциациями поставщиков услуг из государственного или частного сектора и потребителей/пользователей, например, с ассоциациями лиц и учреждений, оказывающих услуги по уходу за здоровьем, и общенациональными ассоциациями потребителей услуг в сфере охраны здоровья;
- консультации с НПО и правозащитниками;
- научно-исследовательские конференции;
- годовые конференции ассоциаций органов местного самоуправления;

- выездные презентации, в ходе которых полученные сведения могут быть представлены вниманию общественности в форме театрализованной постановки или короткометражных фильмов, демонстрируемых на временных экранах, после чего следуют публичные дебаты;
- дебаты на радио, телевидении и в социальных сетях;
- консультации с лицами, формирующими общественное мнение, например, ведущими рубрики в газете или блогерами.

Совещания по валидации

Порядок осуществления валидации определяется группой оценки и консультативной группой. Содержание проекта доклада может быть представлено в ходе одного основного совещания по валидации или, более подробно, в ходе нескольких совещаний, следующих одно за другим. Техническая валидация экспертами всегда должна предшествовать политической валидации.

Чтобы получить от совещаний по валидации максимальную отдачу, они должны быть надлежащим образом подготовлены и структурированы. К числу некоторых факторов, которые необходимо принимать во внимание, относятся:

- рассылка приглашений к участию с приложением краткого информационного материала о ходе процесса;
- подбор лиц, ведущих и координирующих ход совещания;
- согласование повестки дня и конкретных наводящих вопросов к участникам;
- опубликование докладов и кратких информационных материалов, подготовленных группой оценки;
- материально-техническое обеспечение совещания, включая организацию питания, подбор места проведения и определение временных рамок, которые, по возможности, обеспечивают самое широкое участие.

Более того, представителей социально изолированных групп населения следует приглашать на совещание, посвященное обеспечению того, чтобы проект доклада принимал во внимание динамику развития и деликатные моменты, связанные с гендерными факторами, разнообразием и ходом политической жизни.

Во многих случаях качество комментариев и обсуждения между участниками приведет к значительному пересмотру и улучшению доклада об оценке.

Для подготовки к совещаниям по валидации можно воспользоваться контрольным перечнем, приведенным в Приложении VI.

Контрольные этапы: надлежащее оформление

- Представление полученных сведений и предложений
- Валидация полученных сведений и предложений

3.7. Приобретение влияния

Валидация публикуемых результатов оценки – докладов или кратких информационных материалов, содержащих выводы и рекомендации – позволит повысить уровень информированности о проблемах, связанных с предоставлением государственной услуги, среди ключевых субъектов политической и общественной деятельности. Чтобы такая информированность выросла до уровня политической воли, способностей и сферы возможностей, а со временем материализовалась в действии, ей необходимо встретиться с таким видом общественного интереса, который благоприятствует проведению реформы.

Хотя общая заинтересованность в решении проблем, связанных с предоставлением государственной услуги и дефицитом подотчетности, может уже существовать (например, по причине пресловутой коррупции или некомпетентного администрирования), фактическая реформа требует публичного обсуждения реалистичных вариантов решения этих проблем. В идеале, в результате проведения оценки следует получить именно такие реалистичные варианты.

3.7.1. Как отточить стратегию информационного взаимодействия?

Основопологающим фактором является наличие успешной стратегии информационного взаимодействия, создающей

возможность донести ключевые тезисы до целевых аудиторий через соответствующие каналы поддержания связи. В рамках этой стратегии следует спланировать порядок распространения докладов об оценке и ее результатов наиболее действенным и эффективным образом. Такое планирование должно включать выявление ключевых тезисов, подлежащих доведению до сведения соответствующих лиц, и аудиторий, среди которых, в идеале, следует вести информационно-пропагандистскую работу, а также определение временных рамок и каналов информационного взаимодействия, в наибольшей степени подходящих для реализации стратегии. Помимо широкого распространения докладов и кратких информационных материалов, лицам, проводящим оценку, следует также планировать другие виды деятельности, сконцентрированные на создании общественного интереса к данной теме.

Стратегию информационного взаимодействия не следует ограничивать одним единственным публичным обсуждением или печатным изданием. В эту стратегию следует включать перечень вариантов на выбор и средства, наиболее подходящие для того, чтобы движущие силы проведения оценки в максимальной степени использовали возможности информационно-пропагандистской работы на основе достоверности всех публикуемых результатов оценки. Решение издать один доклад или много кратких информационных материалов, к примеру, должно определяться такой стратегией.

Рабочая группа могла бы воспользоваться консультацией специалиста по стратегическому информационному взаимодействию, который мог бы предложить ключевые тезисы, целевые аудитории, ключевые средства массовой информации, с которыми надлежит наладить взаимодействие, возможные форматы широкого распространения информации и временные рамки целенаправленного опубликования предложений для общественного обсуждения.

Выбор форматов

Как правило, члены группы оценки и консультативной группы принимают решение о форматах доведения выводов и предложений до всеобщего сведения, основываясь на своем коллективном опыте практической работы и знаниях. Возможные варианты включают:

- устные презентации, например, целенаправленные брифинги для руководителей и экспертов общенациональных политических партий и их местных отделений, в том числе их молодежных секций, женских лиг или партийных аналитических центров, или участие в открытых слушаниях в парламенте или местных советах;
- один доклад или серию статей;
- информационные листки-вкладыши по злободневным вопросам в печатных средствах массовой информации;
- статьи в журналах, ориентированных на конкретную аудиторию;
- статьи в научных журналах, рецензируемых специалистами;
- статьи в интерактивных дискуссионных форумах;
- редакционные статьи и обращения;
- предоставление материалов лицам, формирующим общественное мнение, например, ведущим рубрики в газете, блогерам или ведущим разговорных шоу на телевидении.

Выбор тем, представляющих интерес для отдельной публикации, мог бы создать «зацепки», привлекающие внимание средств массовой информации, что, в свою очередь, является благотворным способом предания результатов оценки гласности.

Одна из перспективных стратегий заключается в том, чтобы подготовить краткие сводные обзоры для средств массовой информации, поскольку объемные доклады зачастую остаются незамеченными. Такие краткие сводные справки, тем не менее, необходимо основывать на поддающихся проверке фактах. Истории, представляющие общечеловеческий интерес и сосредоточенные на деятельности рабочей группы или ключевых проблемах, требующих решения, а также успехах могли бы также оказаться подходящими для привлечения внимания средств массовой информации.

3.7.2. Как объявить об опубликовании доклада об оценке?

Вслед за опубликованием, надлежащая практика заключается в том, чтобы организовать общественные мероприятия по его продвижению в массы в населенных пунктах, охваченных оценкой, а также на общенациональном уровне. Рекомендуется широко использовать такие привлекающие всеобщее внимание мероприятия, поскольку надлежащим образом организованные презентации могут воспламенить интерес к рекомендациям,

облегчить дальнейший диалог и расширить права и возможности всех тех, кто предоставил исходные данные в ходе процесса.

Специальные мероприятия

Один из способов широкого распространения ключевых выводов и рекомендаций заключается в организации специальных мероприятий, посвященных конкретным аудиториям. Лица, проводящие оценку, должны обеспечить, чтобы лица, формирующие общественное мнение, например, журналисты, блогеры, правозащитники и научное сообщество либо сотрудники аналитических центров, задействованные в предоставлении конкретной государственной услуги, были приглашены на такое мероприятие, которое, в идеале, имело бы точки соприкосновения с государственной услугой, подвергнутой оценке.

Традиционно наиболее распространенным мероприятием такого рода является брифинг или пресс-конференция для представителей средств массовой информации. Возможные альтернативные варианты включают:

- мероприятие на телевидении или радио с выступлением лица, пользующегося всеобщим уважением;
- дебаты, организованные общинными радиостанциями;
- общественные собрания или конференции;
- семинары или семинары-практикумы, в живом эфире или записанные на видеопленку и размещенные на веб-сайтах;
- уведомления в «Твиттере», направленные на соответствующих пользователей этой социальной сети, и хэштеги;
- выездные презентации для ведения информационно-пропагандистской работы в труднодоступных районах, в ходе которых полученные сведения могут быть широко распространены среди общественности в форме театрализованной постановки или короткометражных фильмов, демонстрируемых на временных экранах, после чего следуют публичные дебаты.

3.7.3. Зачем и как взаимодействовать со СМИ в продвижении принципа подотчетности?

Высокая степень свободы и независимости средств массовой информации, как правило, снижают частоту возникновения случаев ненадлежащего использования государственных ресурсов. В идеале, средства массовой информации могут расширить права и возможности граждан путем:

- предоставления гражданам информации, расширяющей их понимание политики органов исполнительной власти;
- создания для граждан сферы возможностей для политических дебатов и широкого участия в политической жизни;
- продвижения мнений и формирования повестки дня общественной жизни;
- расследования случаев коррупции и злоупотребления властью.

Средства массовой информации могут играть роль независимого наблюдателя-контролера путем расследования политических установок органов исполнительной власти во имя общественного интереса и реализации принципа подотчетности. Средства массовой информации также могут поддерживать способность государства реагировать путем привлечения общественного внимания к проблемам общества и оказания давления на носителей обязанностей в направлении принятия мер реагирования. Важно не забывать, что отдельные средства массовой информации могут также попасть в зависимость от интересов определенных финансовых кругов, групп лиц, объединенных особыми интересами и могущественных деловых кругов.

Более того, потреблению продукции средств массовой информации широкой общественностью могут препятствовать отсутствие доступа к печатным изданиям, а также интерактивным или социальным сетям и низкий уровень грамотности или нехватка времени, особенно среди женщин.

Поскольку средства массовой информации требуют громких историй, лица, проводящие оценку, могут с достаточно обоснованной уверенностью находить союзников в деле обнародования своих выводов и предложений при том условии, что редакторы сочтут их достойными упоминания в новостных выпусках. Краткий и выверенный пресс-релиз о полученных сведениях может быть направлен во все печатные, сетевые и

широковещательные средства массовой информации. Лицам, проводящим оценку, не следует стремиться опубликовать результаты оценки в мельчайших подробностях. В пресс-релизе объявляется о том, что проведение оценки завершено, а также оглашаются ее наиболее важные выводы. До опубликования этот документ должен пройти процедуру внутреннего утверждения, как и любой иной материал, предназначенный для широкого распространения.

Чтобы выпустить пресс-релиз в свет, лицам, проводящим оценку, следует дать ответы на следующую цепочку вопросов:

- Что произошло с кем, где, когда и почему и с какими последствиями?
- Что может быть сделано для реформирования и улучшения качества государственной услуги, кто именно выступает за или против таких реформ?

Контрольные этапы: приобретение влияния

- Доводка стратегии информационного взаимодействия с целью обеспечения эффективности широкого распространения результатов оценки
- Выпуск доклада(ов) в свет
- Стратегическое взаимодействие со средствами массовой информации

3.8. Осуществление изменений

Предназначение оценки куда шире подготовки и издания письменного доклада и включает этап диалога и дебатов по предложениям о проведении реформы, вовлекающих в процесс людей, располагающих связями и стимулами к продвижению этих предложений в жизнь. Данный этап сконцентрирован на предполагаемых пользователях доклада(ов) и инициировании ориентированного на действия, дальновидного диалога, выстраиваемого на основе предложений, содержащихся в оценке, и базирующегося на творческом мышлении и стремлении к совершенствованиям.

Лицам, проводящим оценку, понадобится не упускать из виду, что временная шкала агитационной работы оказывает влияние

на открывающиеся возможности содержательного диалога и предложений по реформе. По этой причине данный процесс посвящен привлечению тех лиц, которые готовы продвигать реформу вперед для достижения основных конечных целей оценки, а именно - реформы.

Реформы не происходят сами по себе просто в результате опубликования доклада. Предназначение диалога заключается не только в предоставлении информации, но в создании условий для действия. Способность вести коллективную работу по решению проблем в сфере подотчетности имеет решающее значение, и именно поэтому стратегические коалиции между разнообразными группами, вовлеченными в процесс разрешения проблем, столь важны, будь то парламентарии, управления уполномоченного по правам человека, активисты-правозащитники или пользователи государственной услуги. Заслуживает повторения то, что надзор, как представляется, отличается наибольшей эффективностью, когда он осуществляется в нисходящем и восходящем направлениях одновременно и когда коллективной заинтересованности в мобилизации и организации оказывается содействие.

Вставка 16

Работа Управления уполномоченного по правам человека в Малави и проблема утилизации твердых бытовых отходов

В период с апреля по ноябрь 2013 года Управление уполномоченного по правам человека в Малави проводило оценку положения дел в сфере утилизации твердых бытовых отходов на территориях городских советов Мзузу, Лилонгве, Блантайр и Касунгу, а также районных советов Лилонгве и Блантайр.

Управление уполномоченного по правам человека провело большую работу на местах, чтобы проконсультироваться с должностными лицами городских советов, соседями и другими пользователями государственных услуг. Его сотрудники пришли к выводу о том, что в организационном плане утилизация твердых бытовых отходов осуществляется ненадлежащим образом. Советы не использовали внешних подрядчиков для предоставления каких-либо услуг, связанных с отходами, а бюджет утилизации отходов распределялся от случая к случаю, что порождало множество нестыковок оперативного характера, таких как несоответствующий потребностям парк мусоровозов,

Вставка 16 [П]

нехватка персонала и отсутствие механизмов текущего контроля. Ограниченные производственные мощности использовались, главным образом, для обслуживания тех, кто платил особые сборы, например, собственников рыночных прилавков. Помимо этого, общинам и отдельным лицам была неясна их роль в обеспечении чистоты в своих микрорайонах. Управление уполномоченного по правам человека привлекло внимание к тому факту, что политические представители не сталкивались с последствиями на выборах в связи с неадекватным предоставлением услуги (в период 2005–2014 годов члены городских советов не избирались), и что у широкой общественности не было форума, с помощью которого можно было бы оказать влияние на определение советами первоочередных задач или порядка работы. Утилизация твердых бытовых отходов занимала одно из последних мест в политической повестке дня и не влияла на результаты выборов. Одним словом, принципы обеспечения способности отвечать за свои действия, способности реагировать и обеспеченности правовой санкцией не реализовывались, что оказывало отрицательное воздействие на механизмы подотчетности в сфере утилизации отходов.

Управление уполномоченного по правам человека инициировало ряд обсуждений, призванных содействовать разработке стратегий районных и городских органов власти по созданию условий для повышения качества городской санитарии, роли местных общин и стимулов, требуемых для мотивации местных органов власти в этой области, а также ужесточения штрафных санкций, которые могли бы быть введены для наказания советов, не выполняющих свои обязанности в этой важной сфере. В ходе общенациональных консультаций в Лилонгве в ноябре 2013 года все указанные вопросы были открыто обсуждены городскими советами, организациями гражданского общества и представителями правительства страны. Во время проведения консультаций главный санитарный врач страны выразил согласие включить эти вопросы в обсуждение общенационального законопроекта по вопросам санитарии, который предстояло подать на рассмотрение парламента.

Согласно мнению уполномоченного по правам человека Малави – судьи Туджилане Чизумила, этот рамочный механизм создал условия, позволившие расширить круг обязанностей и полномочий его управления. Этот механизм открыл каналы

Вставка 16 [7]

информационного взаимодействия между Управлением уполномоченного по правам человека и различными органами власти, укрепив возможность уполномоченного по правам человека оказывать влияние на предоставление государственных услуг.

3.8.1. Диалог, ориентированный на действия

Организация диалога, ориентированного на действия, будь то в существующих или вновь создаваемых сферах возможностей, представляет собой одну из возможных стратегий реализации перемен. В ходе совместных обсуждений на согласованных условиях различных выводов и предложений по результатам проведенной оценки, соответствующие заинтересованные стороны могли бы найти сферы для выстраивания общего согласия в пользу перемен, достигаемых посредством реальных и осязаемых действий.

Ответственность за диалог, направленный на реализацию перемен, должны нести те лица, которые в нем участвуют, а само обсуждение должно быть устойчивым и всеохватывающим, а также критически рассматривать политически деликатные вопросы. В диалог, ориентированный на действия, следует вовлекать тех, кто имеет свой интерес, способность и сферу возможностей, позволяющие реализовать переменны, а также стороны, заинтересованные в предоставлении данной государственной услуги. Поскольку диалог может облегчить формирование коалиций для коллективного решения проблем, связанных с предоставлением государственной услуги, движущим силам проведения оценки рекомендуется приглашать к участию в нем все соответствующие группы, имеющие отношение к данной услуге, включая собственно поставщиков услуги (государственных и частных), лиц, определяющих политический курс (например, членов партий, парламентариев), лиц, формирующих повестку дня (например, представителей средств массовой информации, групп заинтересованных лиц, гражданских служащих), представителей надзорных органов (парламентских комитетов, высших ревизионных учреждений) и иных потенциальных управомоченных субъектов (например, пользователей услуги, оппозиционных политических деятелей, лидеров общественных движений, групп заинтересованных

лиц и общинных организаций). Этим группам следует нести ответственность за процесс диалога, что является основополагающим условием достижения устойчивости (Кемп 2013).

Само собой разумеется, что диалог необходимо планировать и осуществлять таким образом, чтобы принимать во внимание гендерные факторы и принцип разнообразия.

3.8.2. Формирование коалиций

Формирование коалиций с заинтересованными сторонами политической и общественной жизни имеет важное значение. Сам по себе, доклад вряд ли когда-либо приведет к действию. Как уже указывалось, но заслуживает повторения: необходимо именно то, что содействует коллективному действию, основанному на знаниях. Группа оценки и консультативная группа могут, таким образом, изъявить желание стать посредником между субъектами политической деятельности, с одной стороны, и общественными движениями и группами заинтересованных лиц, приверженных делу усовершенствования механизмов демократической подотчетности, с другой. В идеале, они обладали бы сферой возможностей и способностью разрабатывать план совместных действий, направленных на решение проблем, включая планы совместных последующих действий, призванных обеспечить претворение задуманного в реальность. Способность вести коллективную работу по решению проблем в системе предоставления государственных услуг имеет решающее значение. Отдельно взятый человек может сделать не более того, на что способен. Диалог, ориентированный на действия и основанный на сведениях, полученных в ходе оценки, может стать благоприятной средой для формирования стратегических коалиций, что, в свою очередь, может привести к улучшениям во взаимоотношениях подотчетности, связанных с предоставлением данной услуги, а также, опосредованно, к повышению эффективности и качества всего процесса предоставления государственных услуг.

Вставка 17 призвана проиллюстрировать конечные результаты, которые могут быть достигнуты в случае налаживания отношений сотрудничества между средствами массовой информации и гражданским обществом в деле выявления пробелов в системе подотчетности и ведения агитационной работы в поддержку

перемен на основе оценки ситуации в Индонезии. Взяв курс на сближение со своими гражданами и проявив большую готовность к реагированию на их правозащитные требования, муниципальные органы власти города Макасар коренным образом реформировали наличие и доступность услуг в сфере общественного здравоохранения.

Вставка 17

Почему коалиции со средствами массовой информации являются одним из ключевых факторов успеха

С недавнего времени одной из ключевых характерных черт процессов демократизации стала децентрализация, и охрана здоровья рассматривается как сектор-маркер эффективности, поскольку охрана здоровья в значительной степени предопределяет успехи во многих других областях развития. В Индонезии Закон о местном самоуправлении был принят в 1998 году и пересмотрен во второй раз в 2008 году, возложив на районные и муниципальные органы власти ответственность за планирование процесса развития на местном уровне и управление им. Эти органы также отвечают перед гражданами за предоставление государственных услуг, таких как здравоохранение, социальное обеспечение и инфраструктура общего пользования.

В Макасаре, столице провинции Южное Сулавеси, проживают 1,4 миллиона человек. В первые годы после принятия Закона о местном самоуправлении политика муниципальных органов власти концентрировалась на увеличении количества центров охраны здоровья. Это предполагало, что если услуги и соответствующие учреждения имеются в наличии, а граждане обладают достаточными знаниями в отношении важности охраны здоровья, они будут способны получить доступ к этим учреждениям. Однако эта политика была недостаточно способна реагировать на потребности граждан и игнорировала тот важный факт, что люди, живущие в нищете, не могут оплачивать сборы за предоставляемые им услуги.

«ТОП ФМ», крупнейшая радиостанция Макасара, начала трансляцию новостей о проблемах в системе предоставления государственных услуг. В скором времени за радиостанцией последовала местная газета, которая выделила конкретные полосы для размещения жалоб и вопросов граждан

Вставка 17 [П]

относительно предоставления государственных услуг, а также ответов со стороны учреждений местных органов исполнительной власти. По мере того, как средства массовой информации стали играть активную роль, местные НПО также приступили к выдвиганию аналогичных проблемных вопросов на первый план. Форум информационного взаимодействия неправительственных организаций начал проводить мероприятия по продвижению идеи реформирования политики, регулирующей предоставление государственных услуг, меры в области развития с широким участием и предупреждение случаев ВИЧ-инфицирования.

Средства массовой информации обратились к НПО с просьбой подготовить письменные позиционные материалы для своих газет или присоединиться к обсуждениям с участием ораторов из органов местного самоуправления в рамках разговорных шоу. В то же время НПО предложили средствам массовой информации освещать ход осуществления своих программ. Так родилась коалиция средств массовой информации и НПО в деле оказания поддержки гражданам в осуществлении контроля над результативностью органов местного самоуправления путем оптимизации механизмов подотчетности.

Газеты и радиостанции непрерывно освещали жалобы людей, живущих в нищете, относительно ограниченности доступа к учреждениям здравоохранения и своей неспособности оплатить установленные сборы. Такое освещение в средствах массовой информации вызвало общественное обсуждение этого вопроса. Критические замечания в отношении того, как органы власти относятся к данной проблеме, начали нарастать. Столкнувшись с все возрастающим давлением со стороны общественности, постановлением мэра города всем зарегистрированным жителям был предоставлен равный доступ к услугам по охране здоровья, таким как оказание медицинской помощи, плановые медицинские осмотры и услуги по охране здоровья матери и ребенка, вне зависимости от уровня их доходов (извлечение из Triwibowo 2012).

Контрольные этапы: осуществление изменений

- Преобразование рекомендаций в реальные перемены
- Инициирование диалога, ориентированного на действия
- Формирование коалиций

3.9. Извлечение уроков

Теперь, когда проведение оценки завершено, а ее результаты широко распространены и подвержены публичному обсуждению, настало время осмысления в рабочей группе и извлечения уроков из своего собственного опыта практической работы, а также из конечного результата проведенной оценки. На протяжении всего процесса оценки что-то сработало хорошо, а что-то хуже. Этот этап посвящен, главным образом, тому, как собрать рабочую группу вместе с общей целью продуктивного извлечения уроков.

3.9.1. Внутреннее подведение итогов

Совещание рабочей группы с целью подведения итогов, проводимое, к примеру, после мероприятий по широкому распространению результатов оценки, поможет систематизировать восприятие проделанной работы заинтересованными сторонами и лицами, проводящими оценку. Этот конкретный вид обратной связи может оказаться полезным для усовершенствования как процесса, так и методологии проведения оценки с различных точек зрения – управления кадровыми ресурсами, привлечения финансовых средств, методов исследования, стратегического информационного взаимодействия, урегулирования конфликтов и других, главным образом внутренних, вопросов.

Каждый шаг и контрольный этап процесса может завершаться осмыслением того, что являлось работоспособным, что могло бы быть улучшено, и что именно лица, проводящие оценку, порекомендовали бы делать другим группам оценки. Теперь такое же упражнение следует предпринять консультативной группе. На основе такого пошагового осмысления проделанного рабочей группе не составит труда обобщить опыт практической работы, накопленный внутри группы.

В этом плане могут быть заданы следующие наводящие вопросы:

- В чем заключается профессиональный опыт практической работы, накопленный в группе оценки и консультативной группе?
- Что сработало хорошо?
- Что можно было бы сделать по-иному?
- Как сработало распределение функций и взаимосвязей внутри группы оценки?
- Какими конкретными уроками можно поделиться с другими группами оценки и МИДСВ в порядке взаимного обогащения опыта работы?

МИДСВ крайне заинтересован в выводах, сделанных в ходе внутренних совещаний по подведению итогов. Их творческое осмысление могло бы содействовать доработке методологии для пользы будущих групп оценки и консультативных групп.

3.9.2. Извлечение уроков с помощью текущего контроля и оценки эффективности

До завершения процесса оценки рекомендуется выявить и обобщить опубликованные материалы и конечные результаты проделанной работы. Что именно группа оценки и консультативная группа достигли на деле? В чем заключаются рекомендации, принятые к исполнению теми лицами, которые участвуют в усовершенствовании механизмов демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг? Фиксация ответов на эти вопросы имеет решающее значение. Могли бы открыться возможности для проведения повторных оценок той же самой государственной услуги с целью отслеживания хода продвижения вперед? Или же возникают возможности расширения сферы оценки на другие секторы/районы страны? МИДСВ также крайне заинтересован в выводах, сделанных в ходе таких совещаний.

Группа оценки и консультативная группа могли просто провести обсуждение в фокус-группе как рабочее мероприятие по самооценке, которое практически не требует никаких затрат. Они также могли бы рассмотреть возможность применения других взаимодополняющих методов, таких как подход, направленный на выявление «наиболее значительного изменения»⁴, что требует тщательной подготовки. В рамках такого подхода

отбираются и обсуждаются истории реализации наиболее значительных изменений, которых лицам, проводящим оценку, удалось добиться в результате проведения оценки или на протяжении всего процесса, и поэтому он в большей мере сконцентрирован на конечных результатах.

Если группа оценки примет решение о применении этого метода, основными этапами данного процесса станут:

- определение отчетного периода;
- сбор историй и отбор наиболее значимых из них;
- проверка достоверности историй;
- предоставление откликов и комментариев по результатам отобранных историй заинтересованным сторонам;
- пересмотр процесса проведения оценки механизмов подотчетности.

В осуществлении этого метода участвуют различные заинтересованные стороны, которые обсуждают представленные истории и производят системный отбор наиболее важных из них. После выявления изменений к лучшему или к худшему эти люди собираются вместе, зачитывают истории вслух и проводят углубленные обсуждения ценности изменений, о которых было сообщено. Это способствует ведению непрерывного диалога и извлечению уроков в отношении возможностей совершенствования процесса оценки с тем, чтобы он еще лучше отвечал поставленным целям. Таким образом, заинтересованные стороны и лица, проводящие оценку, фокусируют свое внимание исключительно на конечных результатах. Этот метод позволяет принять во внимание тот факт, что ответы на вопросы о переменах зачастую принимают повествовательную форму: Кто несет ответственность, за что именно? Почему? И каковы последствия?

К числу других возможных вариантов относится метод «пожинания плодов конечных результатов» – практический инструмент составления карты конечных результатов реализации множества рекомендаций в реальной жизни.⁵ Вкратце, этот метод может использоваться при проведении текущего контроля и сбора свидетельских показаний о ходе реализации комплексных процессов развития с участием множества заинтересованных сторон в режиме реального времени, например, при проведении оценки механизмов демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг. В основе этого метода лежит определение конечного результата

как изменения в линии поведения, взаимоотношениях, действиях, видах деятельности, политических установках или практике отдельно взятого лица, группы лиц, общины, организации или общественного института. В отличие от других методов оценки эффективности, «пожинание плодов конечных результатов» не предусматривает количественного измерения хода продвижения вперед в направлении предустановленных конечных результатов или задач, но сконцентрирован на сборе свидетельств того, что именно удалось достигнуть, и проведении ретроспективного анализа того, внесли ли тот или иной проект или мера вмешательства, свой вклад в перемены, и если внесли, то как. В частности, метод «пожинания плодов конечных результатов» весьма пригоден в тех случаях, когда критически важное значение имеют конечные результаты, а не сами виды деятельности.

Недавний практический опыт экспериментальной работы Всемирного банка по применению метода «пожинания плодов конечных результатов» в отношении системы предоставления государственных услуг свидетельствует о том, что этот инструментарий «может использоваться для сбора свидетельских показаний о ключевых мерах вмешательства и для извлечения крайне важных уроков, например, как наилучшим образом адаптировать успешные усилия к различным конкретным условиям среды, и как выбрать наилучшее сочетание субъектов деятельности, которых следует привлечь к участию». (World Bank 2014)

И в этом случае группы оценки в других странах и МИДСВ были бы весьма заинтересованы в ознакомлении с результатами таких мероприятий, поскольку они могут внести свой вклад в дальнейшее совершенствование рамочного механизма проведения оценок и познание нового в том, что касается демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг в целом.

В конечном счете, демократия сводится к народному контролю над ведением государственных дел на основе политического равенства. Исходя из этого, МИДСВ стремится разработать такую методологию, которая могла бы быть положена в основу проведения оценок с широким охватом и активным участием. Подход, предполагающий активное участие, на деле столь же важен, как и результаты оценки.

Контрольные этапы: извлечение уроков

- Внутреннее подведение итогов и извлечение уроков из проведенной оценки
- Применение рамочного механизма текущего контроля и оценки эффективности

Примечания

1. Существуют два основных типа высшего ревизионного учреждения – судебный орган и ведомство генерального ревизора. Несмотря на наличие многих вариаций этих моделей и ряда моделей смешанного типа по всему миру, следует отметить ряд основополагающих различий. В частности, модель ведомства генерального ревизора основывается на более тесном взаимодействии с органом законодательной власти, чем в случае традиционной модели аудиторского суда. Судебная модель, как правило, концентрируется на вопросах законности произведенных расходов, тогда как модель ведомства генерального ревизора доказала свою инновационность в разработке различных видов проверок, например, проверок результативности. Модель ведомства генерального ревизора получила наибольшее распространение среди государств-членов Содружества, включая Австралию, Великобританию, Канаду, Новую Зеландию и многие страны Карибского бассейна, Тихоокеанского региона, Юго-Западной Азии, а также англоговорящие страны Африки к югу от Сахары. В случае судебной модели, аудиторский суд наделен как судебными, так и административными полномочиями. Он обладает независимостью как от законодательной, так и исполнительной ветвей власти и представляет собой неотъемлемую составную часть судейского корпуса. Эта модель используется, в частности, в странах римского права. Ее можно встретить в латинских странах Европы (Франция, Италия, Португалия и Испания), Турции и многих латиноамериканских странах, а также франкоговорящих странах Африки. См. веб-сайт Международной организации высших ревизионных учреждений (МОВРУ), <<http://www.intosai.org>>, и Международные стандарты высших ревизионных учреждений (МСВРУ) по адресу <<http://www.issai.org>>

2. Термин «управомоченный субъект» был выбран, чтобы охватить как людей, обладающих правами, так и общественные институты, наделенные полномочиями. Люди также являются обладателями прав, но термин «управомоченный субъект» лучше передает всеобъемлемость идеи демократической подотчетности.
3. «Сексуальная ориентация» относится к физическому и/или эмоциональному влечению отдельно взятого человека к людям того же и/или противоположного пола. «Гомосексуалист», «лесбиянка», «бисексуал» и «гетеросексуал» являются примерами различной сексуальной ориентации.
4. Дополнительная информация приведена по адресу:
<<http://mande.co.uk/special-issues/most-significant-change-msc>>
5. Дополнительная информация приведена по адресу:
<<http://www.outcomemapping.ca>>

Приложения

Приложение I. Как составить план

Настоящий контрольный перечень полезен на этапе общего обзора порядка проведения оценки в том, что касается определения видов деятельности и сроков.

Как составить план			
Рабочий план действий			График работы
Контрольные этапы	Виды деятельности	Ответственное лицо	Предполагаемые временные рамки
Подготовка			
Мобилизация ресурсов			
Сосредоточение внимания			
Получение ответов			
Формулирование выводов			
Надлежащее оформление			
Приобретение влияния			
Осуществление изменений			
Извлечение уроков			

Приложение II. Сотрудничество между рабочими группами

Настоящее приложение содержит контрольный перечень для факультативного применения группами оценки, который мог бы использоваться для повышения уровня успешности сотрудничества между лицами, проводящими оценку, и консультативной группой.

Как сформировать успешное сотрудничество	Оценка эффективности			Показатель успешности сотрудничества
	+	+/-	-	
Создан механизм совместной координации действий				
Определены обязательные условия взаимодействия				
Определены совместные контрольные этапы				
Сформулированы правила урегулирования конфликтов				
Приняты меры к укреплению взаимного доверия				
Произведен обмен результатами оценки эффективности / показательными примерами успеха				

Приложение III. Возможный метод составления карт взаимоотношений подотчетности

Данная диаграмма может использоваться для составления карты взаимоотношений подотчетности с целью концентрации внимания на сборе данных, которые могут закрыть пробелы в информации. Используя эту матрицу, лица, проводящие оценку, также получают возможность выявить субъектов деятельности, которые, с одной стороны, настроены благосклонно, а с другой – влиятельны. В дополнение к этому, лица, проводящие оценку, смогут выявить наиболее могущественных субъектов деятельности, выступающих против, и взаимоотношения между субъектами деятельности.

Как составить карту взаимоотношений подотчетности?

Графики	Значение
-----	Тесные взаимосвязи в плане обмена информацией, координации действий, и т.п.
-----	Неформальные или слабые взаимосвязи
→	Официальные, институционализированные коалиции
└─┘	Напряженность в отношениях или различные интересы
---//---	Прерванные взаимоотношения

Разместите субъектов деятельности, признанных наиболее значимыми, в матрице. Начинайте с тех из них, которые в наибольшей степени заинтересованы в реализации перемен, и используйте графики, чтобы описать взаимоотношения между ними. С дополнительной информацией о составлении тактических карт можно ознакомиться по адресу: www.newtactics.org.

Приложение IV. Выявление взаимоотношений подотчетности

В ходе проведения оценки, посвященной вопросам создания надлежащей инфраструктуры, обеспечивающей доступ к источникам воды по всей стране, группа оценки выявила ряд проблем, носителей обязанностей и управомоченных субъектов, а также разнообразные альянсы на протяжении всех трех стержневых этапов – составления повестки дня, разработки политики и осуществления.

Выявление взаимоотношений подотчетности				
	Проблема в сфере предоставления услуги	Носители обязанностей	Управомоченные субъекты	Альянсы и влияние
Этап политического курса	Препятствие, мешающее достижению целей предоставления услуги	Субъекты деятельности, несущие ответственность за решение проблемы	Субъекты деятельности, пользующиеся услугами, группы лиц, заинтересованные в изменениях	Взаимоотношения между субъектами деятельности: Кто противостоит изменениям/реформам или поддерживает их? Кто обладает значительным или незначительным влиянием?
Составление повестки дня	Общественные обсуждения / парламентские дебаты, предшествующие составлению проекта нового закона, основываются на нереалистичной / некомпетентной оценке потребностей населения в источниках воды.	Политические партии	Граждане	Две основные политические партии контролируют значительную часть средств массовой информации в стране, а у СМИ нет возможностей выступить против их позиций в отношении нового закона. Существует мощное движение граждан в поддержку нового закона о водопользовании.

Выявление взаимоотношений подотчетности

	Проблема в сфере предоставления услуги	Носители обязанностей	Управомоченные субъекты	Альянсы и влияние
Этап политического курса	Препятствие, мешающее достижению целей предоставления услуги	Субъекты деятельности, несущие ответственность за решение проблемы	Субъекты деятельности, пользующиеся услугами, группы лиц, заинтересованные в изменениях	Взаимоотношения между субъектами деятельности: Кто противостоит изменениям/реформам или поддерживает их? Кто обладает значительным или незначительным влиянием?
Разработка политики	Законодательство, регулирующее закупочную деятельность, не проясняет, в каких случаях для предоставления услуги могут быть отобраны частные компании.	Правящая партия	Оппозиционные партии	Правящая партия тесно связана с внешними компаниями частного сектора, имеющими значительную заинтересованность в принятии нового закона. Ассоциация органов местного самоуправления, однако, ведет активную агитационно-пропагандистскую работу за то, чтобы в новом законе были учтены мнения местных общин, экспертов и граждан.
Осуществление	Закупочная деятельность по организации предоставления услуги осуществляется непрозрачным образом, и, как правило, договоры подряда присуждаются исключительно крупным спонсорам правящей политической партии.	Закупочный орган	Комиссия по борьбе с коррупцией	Договоры подряда присуждаются спонсорам правящей партии. Международные двусторонние доноры предпочитают данную систему, поскольку она позволяет «решать поставленные задачи». Международные многосторонние доноры добиваются создания открытого механизма закупок, позволяющего предупреждать коррупцию.

Приложение V. Оценочный опросный лист

Ниже приводится опросный лист, доработанный под проведение конкретной оценки на основе информации, сведенной воедино группой оценки (см. Приложение IV).

Принцип	Наводящие вопросы		
	Составление повестки дня	Разработка политики	Осуществление
Способность отвечать за свои действия	Насколько политические партии способны отвечать за свои действия перед гражданами в том, что касается использования некорректных результатов расчетов в ходе общественного обсуждения нового закона о водопользовании?	Насколько правящая партия способна отвечать за свои действия перед оппозиционными партиями в парламенте в ходе составления проекта заявления о политическом курсе?	Насколько закупочный орган способен отвечать за свои действия перед комиссией по борьбе с коррупцией в том, что касается закупки услуги?
Способность реагировать	Насколько политические партии способны реагировать на взгляды граждан в том, что касается использования некорректных результатов расчетов в ходе общественного обсуждения нового закона о водопользовании?	Насколько правящая партия способна реагировать на взгляды оппозиционных партий в парламенте в ходе составления проекта заявления о политическом курсе?	Насколько закупочный орган способен реагировать на взгляды комиссии по борьбе с коррупцией в том, что касается закупки услуги?

Принцип	Наводящие вопросы		
	Составление повестки дня	Разработка политики	Осуществление
Обеспеченность правовой санкцией	В какой степени граждане могут налагать санкции и обеспечивать принудительное правоприменение в отношении политических партий в связи с неверной оценкой потребностей в источниках воды?	В какой степени оппозиционные партии могут налагать санкции и обеспечивать принудительное правоприменение в отношении правящей партии в парламенте в связи с упущениями в нормативно-правовой базе?	В какой степени комиссия по борьбе с коррупцией может налагать санкции и обеспечивать принудительное правоприменение в отношении закупочного органа в связи с отсутствием прозрачности и выдачей договоров подряда спонсорам правящей партии?

Приложение VI. Как подтвердить правильность полученных сведений и предложений?

Данный контрольный перечень помогает подготовиться к совещаниям по валидации полученных сведений и предложений.

Как подтвердить правильность полученных сведений и предложений?		
Кто?	Что?	Формы валидации
Консультативная группа	Согласованность фактов и выводов, а также выводов и рекомендаций	Совещания по протоколированию результатов/обмену мнениями
Основные опрашиваемые лица	Представление и использование фактов	Совещания по обмену мнениями
Пользователи доклада	Предполагаемое использование доклада, целесообразность реализации рекомендаций	Диалог, ориентированный на действия

Справочные материалы

Ayee, J. and Crook, R., *'Toilet Wars': Urban Sanitation and the Politics of Public-Private Partnerships Services in Ghana* [«Туалетные войны»: городская санитария и политическая борьба по вопросу предоставления услуг государственно-частными партнерствами], рабочий документ №213 Института по изучению проблем развития (Brighton: Institute of Development Studies, 2003), доступно по адресу: <<http://www.ids.ac.uk/idspublication/toilet-wars-urban-sanitation-services-and-the-politics-of-public-private-partnerships-in-ghana>>, просмотр: 29 апреля 2014 г.

Barr, M., Serneels, P. and Zeitlin, A., 'Information and Collective Action in the Community Monitoring of Schools: Field and Lab Experimental Evidence from Uganda' [Информация и коллективные действия в осуществлении текущего контроля общин над школами: фактические данные, полученные на местах и при проведении лабораторных экспериментов в Уганде], 2012, рабочий документ (неопубликован).

Batley, R. and McLoughlin, C., *The Effects of Sector Characteristics on Accountability Relationships in Service Delivery* [Воздействие секторальных особенностей на взаимоотношения подотчетности в системе предоставления государственных услуг], рабочий документ №350 Института зарубежного развития (ИЗР) (London: Overseas Development Institute, 2012), доступно по адресу: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7790.pdf>>, просмотр: 29 апреля 2014 г.

Heck, C. and Tolmie, C., *Voices from the Ground: Does Strengthening Demand for Better Services Improve Supply?* [Голоса с мест: повышает ли спрос на более качественные услуги уровень качества предложения?] (Stockholm: International IDEA, 2012), доступно по адресу: <<http://www.idea.int/resources/analysis/>>

does-strengthening-demand-for-better-services-improve-supply.cfm>, просмотр: 29 апреля 2014 г.

International IDEA / МИДСВ, *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide* [Проведение оценки качества демократии: практическое руководство] (Stockholm, International IDEA, 2008)

International IDEA / МИДСВ, *Democratic Accountability in Service Delivery: A Desk Review* [Демократическая подотчетность в системе предоставления государственных услуг: камеральный анализ] (Stockholm: International IDEA, 2013), доступно по адресу: <<http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm>>, просмотр: 29 апреля 2014 г.

International IDEA / МИДСВ, *State of Local Democracy Assessment Framework* [Рамочный механизм проведения оценки состояния демократии на местах] (Stockholm: International IDEA, 2013)

International IDEA and the Office of the Ombudsman in Malawi [МИДСВ и Управление уполномоченного по правам человека в Малави], *Assessing Democratic Accountability In Service Delivery: A summary report of the pilot assessment in waste management service delivery in Malawi* [Оценка демократической подотчетности в системе предоставления государственных услуг: сводный доклад о результатах первой экспериментальной оценки предоставления государственных услуг по утилизации отходов в Малави] (Stockholm: International IDEA, 2014)

Keefer, P. and Khemani, S., 'Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services' [Демократия, государственные расходы и бедные слои населения: понимание роли политических стимулов в системе предоставления государственных услуг], журнал Всемирного банка *World Bank Research Observer*, 20/1 (март 2005 г.), с. 1–28, доступно по адресу: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wbro/lki002>>, просмотр: 29 апреля 2014 г.

Kemp, B., *Political Party Dialogue: A Facilitator's Guide* [Диалог между политическими партиями: руководство координатора] (Stockholm: International IDEA, 2013)

Rampa, F., with Piñol Puig, G., 'Analysing Governance in the Water Sector in Kenya' [Анализ системы государственного управления в секторе водопользования в Кении], документ для обсуждения №124,

Европейский центр по вопросам политики в области развития, 2011, доступно по адресу: <<http://ecdpm.org/publications/analysing-governance-water-sector-kenya/>>, просмотр: 29 апреля 2014 г.

Triwibowo, D., 'The Role of Strategic Alliances between NGOs and the Local Media in Making Health Services Responsive to the Poor in Makassar City, South Sulawesi Province, Indonesia' [Роль стратегических альянсов между НПО и местными СМИ в формировании у служб общественного здравоохранения возможности реагировать на потребности бедных слоев населения в городе Макаassar, провинция Южное Сулавеси, Индонезия], документ для обсуждения, International IDEA / МИДСВ, 2012, доступно по адресу: <<http://www.idea.int/resources/analysis/the-role-of-strategic-alliances-between-ngos-and-local-media.cfm>>, просмотр: 29 апреля 2014 г.

Wild, L., Chambers, V., King M. and Harris, D., *Common Constraints and Incentive Problems in Service Delivery* [Широко распространенные проблемы ограничивающих рамок и стимулирования в системе предоставления государственных услуг], рабочий документ №351 Института зарубежного развития (ИЗР) (London: Overseas Development Institute, 2012), доступно по адресу: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7791.pdf>>, просмотр: 29 апреля 2014 г.

World Bank / Всемирный банк, *Cases in Outcome Harvesting: Ten Pilot Experiences Identify New Learning from Multi-Stakeholder Projects to Improve Results*, [Показательные примеры пожинания плодов: практический опыт осуществления десяти экспериментов позволяет выявить новое знание, полученное в ходе реализации проектов с участием многих заинтересованных сторон, с целью улучшения результатов] (Washington D.C.: The World Bank, 2014) доступно по адресу: <<http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Cases%20in%20Outcome%20Harvesting.pdf>>, просмотр: 25 августа 2014 г.

Выражение признательности

В подготовке настоящего руководства к изданию принимали участие многие люди. В 2010 году Анна Леквалл и Хорхе Валладарес Молледа разработали концептуальный подход и большую часть методологии, нашедшие свое воплощение в настоящем руководстве. Хорхе возглавил работу по составлению проектов предыдущих изданий, которые были апробированы на практике в Боливии, Индонезии, Лесото и Малави. Он также принял участие в подготовке настоящего издания вместе с Хеленой Бьюремальм и Альберто Фернандесом Гибаха.

Эксперты и друзья МИДСВ уделили свое время обсуждению концепций рамочного механизма и различных редакций проекта этого документа. На протяжении всего 2010 года некоторые из них собирались вместе в Стокгольме для обсуждения первого аннотированного плана настоящего руководства. Среди них были Вигер Бэккер (Утрехтский университет), Марк Бовенс (Утрехтский университет), Эдна Ко (Филиппинский университет), Ноха Эль-Микави (Программа развития Организации Объединенных Наций), Майкл Хэммер (One World Trust), Тодд Лэндмен (Эссекский университет), Андрес Мехья Акоста (Институт по изучению проблем развития), Жоао Перейра (Механизм поддержки гражданского общества, Мозамбик) и Лиза фон Трапп (Институт Всемирного банка).

Особую благодарность выражаем Анье Линдер и Рене Спейкен за их вклад в коренной пересмотр рамочного механизма в 2012 году, результатом которого стал второй проект текста.

В разное время свое мнение высказывали наши коллеги из МИДСВ. В связи с этим мы очень благодарны Алисии дель Агила, Эрику Асплунду, Марго Гоулд, Полю Герэну, Луизе Хеегаард, Генри Иваратуре, Кристине Джелмин, Мелиде Хименес,

Катарине Йоргенсен, Шане Кайзер, Брехтье Кемп, Мацхидисо Кготхатсо Семела-Сероте, Кебоитсе Мачангана, Эмили Перес, Лине Риккила, Эдварду Шалала, Бьярте Тора, Марсело Виллафани и Лотте Вестерберг. В 2013 году значительный вклад в подготовку этой редакции руководства внес Сэм Джонс.

Мы выражаем особую признательность тем коллегам, которые сделали возможным проведение экспериментальных оценок с использованием этого механизма в различных странах. Среди них: Ади Аман, Эдвига Балютански, Эндрю Эллис, Альфонсо Ферруфино, Каролина Флору, Нила Грейс Приэто, Марго Гоулд, Мацхидисо Кготхатсо Семела-Сероте, Жан-Ив Кпалу, Мустак Мурад и Фернандо Патци.

Отклики и рекомендации по результатам этих экспериментальных оценок сыграли крайне важную роль в обновлении рамочного механизма, особенно те из них, которые были предоставлены Маркосом Бустаманте, Карлосом Монкада и Хосе де ла Фуэнте (Боливия), Бадрууном Гарди (Фонд Зорига, Монголия), Мотламелле Капа, Оскаром Гакуо Мванги и Мафой Сеянамане (Национальный университет Лесото), Икваром Нуса Бхакти и Мбаком Яну (Центр политических исследований, Индонезийский научно-исследовательский институт), а также Кхумбо Рудо Мвалвимба, Эллос Лодзени, Винсентом Кондове и Туджилане Чизумила (Управление уполномоченного по правам человека Малави).

МИДСВ хотел бы выразить признательность группе анонимных рецензентов, чьи комментарии и отклики помогли доработать и скорректировать более ранние проекты текста. Эти рецензенты работают или работали в таких организациях как Институт государственного управления природными ресурсами (ранее известный как Институт по наблюдению за доходами), ЮНИСЕФ, Программа развития Организации Объединенных Наций, Всемирный банк и Институт мировых ресурсов.

Мы также выражаем особую благодарность Томасу Приццу за редактирование, редакторские и методологические консультации, советы при графическом оформлении и подготовке макета настоящего издания.

Наконец, но не в последнюю очередь, мы хотели бы передать слова благодарности Лизе Хагман, сотруднице издательского отдела МИДСВ, за успешную координацию выпуска

настоящего руководства и Дженифриде Исберг за ее бесценную административную и финансовую поддержку на всех этапах его подготовки, публикации и распространения.

О Международном институте демократии и содействия выборам

Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) – это межправительственная организация, которая поддерживает устойчивые демократические процессы во всем мире.

Цели Института состоят в укреплении демократических институтов и процессов и содействии формированию более устойчивой, эффективной и легитимной демократии.

Чем занимается МИДСВ?

Работа Института организована на глобальном, региональном и национальном уровнях, будучи сконцентрированной на гражданах как главном движущем факторе изменений.

МИДСВ предоставляет сравнительные знания в ключевых областях своей специализации – выборные процессы, конституционное строительство, участие в политической жизни и политическое представительство, демократия и развитие, а также демократия в контексте гендерной проблематики, разнообразия, конфликтов и безопасности.

МИДСВ распространяет эти знания среди лиц и организаций, действующих на национальном и местном уровнях в направлении демократических реформ, и способствует диалогу в поддержку демократических изменений.

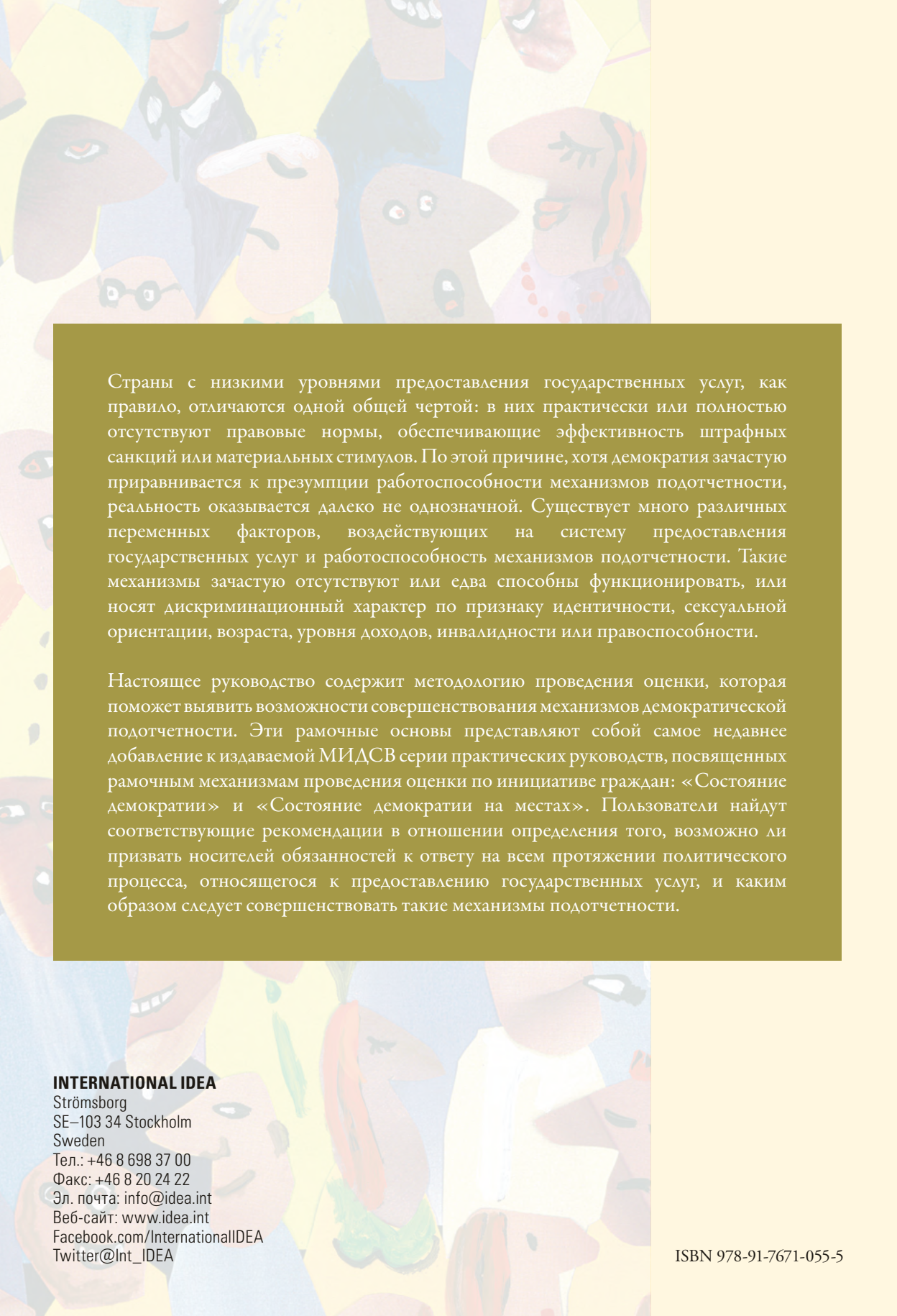
В своей работе МИДСВ стремится к:

- укреплению потенциала, легитимности и уровня доверия к демократии;

- повышению политической вовлеченности граждан и подотчетности представительных органов;
- усилению эффективности и легитимности сотрудничества в области демократии.

Где МИДСВ ведет свою работу?

МИДСВ ведет свою работу по всему миру. Институт расположен в Стокгольме, Швеция и имеет представительства в Африке, Азии, странах Тихоокеанского региона, Латинской Америки и Карибского бассейна, а также регионах Западной Азии и Северной Африки.



Страны с низкими уровнями предоставления государственных услуг, как правило, отличаются одной общей чертой: в них практически или полностью отсутствуют правовые нормы, обеспечивающие эффективность штрафных санкций или материальных стимулов. По этой причине, хотя демократия зачастую приравнивается к презумпции работоспособности механизмов подотчетности, реальность оказывается далеко не однозначной. Существует много различных переменных факторов, воздействующих на систему предоставления государственных услуг и работоспособность механизмов подотчетности. Такие механизмы зачастую отсутствуют или едва способны функционировать, или носят дискриминационный характер по признаку идентичности, сексуальной ориентации, возраста, уровня доходов, инвалидности или правоспособности.

Настоящее руководство содержит методологию проведения оценки, которая поможет выявить возможности совершенствования механизмов демократической подотчетности. Эти рамочные основы представляют собой самое недавнее добавление к издаваемой МИДСВ серии практических руководств, посвященных рамочным механизмам проведения оценки по инициативе граждан: «Состояние демократии» и «Состояние демократии на местах». Пользователи найдут соответствующие рекомендации в отношении определения того, возможно ли призвать носителей обязанностей к ответу на всем протяжении политического процесса, относящегося к предоставлению государственных услуг, и каким образом следует совершенствовать такие механизмы подотчетности.

INTERNATIONAL IDEA

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
Тел.: +46 8 698 37 00
Факс: +46 8 20 24 22
Эл. почта: info@idea.int
Веб-сайт: www.idea.int
[Facebook.com/InternationalIDEA](https://www.facebook.com/InternationalIDEA)
[Twitter@Int_IDEA](https://twitter.com/Int_IDEA)

ISBN 978-91-7671-055-5