



Funded by
the European Union



МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

«МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ, ВЫПОЛНЯЕМЫЙ СУБЪЕКТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА»



г. Алматы-2024г.

**МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ РАЗРАБОТАНО ПРИ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКЕ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В РАМКАХ ПРОЕКТА: «МОНИТОРИНГ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ, ВЫПОЛНЯЕМЫЙ СУБЪЕКТАМИ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, КАК КЛЮЧЕВОЙ КОМПОНЕНТ
ПОЛИТИЧЕСКОГО ДИАЛОГА В КАЗАХСТАНЕ» (по заказу ОФ «Информационно-
ресурсный центр»)**

Исполнитель: Светлана Ушакова

Цель проекта:

Повысить прозрачность и эффективность реализации государственных программ развития в Туркестанской, Костанайской, Павлодарской и Жетысуской областях Казахстана посредством общественного мониторинга, проводимого обученными представителями гражданского общества.



Европейский союз (Евросоюз, ЕС) — экономическое и политическое объединение 27 европейских государств. Европейский союз был создан Маастрихтским договором 7 февраля 1992 года, вступившим в силу 1 ноября 1993 года, на основе Европейского экономического сообщества и нацелен на региональную интеграцию



ОФ «Информационно-ресурсный центр» создан в 2005 году с целью содействия организационному совершенствованию и укреплению устойчивости институтов гражданского общества с активным вовлечением населения г. Алматы в процессы решения социально-значимых вопросов общества.

2024, Алматы

Общественный Фонд «Информационно-ресурсный центр»

Улица Сатпаева, 30/8, офис 139, тел.: 8 778 859 47 68

СОДЕРЖАНИЕ

1. Анализ содержания и практической применимости действующих национальных и зарубежных методик мониторинга реализации государственных программ и проектов развития.

- 1.1. Законодательство Казахстана, определяющее параметра общественного мониторинга.....4
- 1.2 Международная практика11

2. Методика мониторинга реализации государственных программ и проектов развития представителями гражданского общества

- 2.1. Обзор и понятия.....18
- 2.2. Методика общественного мониторинга государственных программ развития.....21
- 2.3. Порядок проведения общественного мониторинга государственных программ24

3. Руководство по применению методики общественного мониторинга и оценки29

4. Методы сбора и обработки информации 34

5. Алгоритм общественного мониторинга47

Список используемой литературы

1. Анализ содержания и практической применимости действующих национальных и зарубежных методик мониторинга реализации государственных программ и проектов развития.

1.1. Законодательство Казахстана, определяющее параметра общественного мониторинга

В данном разделе приведены выдержки из законодательства Казахстана, которые регулируют в той или иной степени сферу общественного участия в разных формах: общественный мониторинг, общественный контроль, общественная экспертиза, общественные слушания и другие.

Законодательство Казахстана содержит достаточно обширное количество норм, которые в той или иной степени определяют возможности для проведения общественного мониторинга

Данный обзор не охватывает все существующие нормы, а определяет основные параметры, на которых в дальнейшем будет опираться Методика мониторинга государственных программ развития, а рамках данного проекта.

Конституция Казахстана, статья 33, которая наделяет каждого гражданина непосредственно и через представителей правом на участие и управление делами государства.

Пункт 1 статьи 33 Конституции определяет: «Граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Закон «О доступе к информации». <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401>

Настоящий Закон регулирует общественные отношения, возникающие в результате реализации конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом.

Статья 6. Информация, доступ к которой не подлежит ограничению

Не подлежит ограничению доступ к следующей информации:

1) о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;

2) о состоянии здравоохранения, санитарии, демографии, миграции, образования, культуры, социальной защиты, экономики, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;

3) о фактах совершения актов терроризма;

4) о состоянии экологии, пожарной безопасности, а также о санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов;

5) о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством физическим и юридическим лицам;

6) о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;

7) о размерах золотовалютного резерва Национального Банка Республики Казахстан;

8) содержащей тексты нормативных правовых актов Республики Казахстан, за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты и иные охраняемые законом тайны, а также их проекты;

9) о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты;

10) о контроле за расходованием средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты;

11) о фактах нарушения законности обладателями информации, их должностными лицами;

12) о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам, в том числе находящейся в архивах, за исключением информации, относимой к государственным секретам Республики Казахстан.

Статья 7. Права и обязанности пользователя информации

1. Пользователь информации имеет право:

1) получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом;

2) обращаться с запросом о предоставлении информации;

3) проверять достоверность и полноту получаемой информации;

4) отозвать запрос;

5) не обосновывать необходимость получения информации;

6) обжаловать незаконное ограничение права на доступ к информации, действия (бездействие) должностных лиц;

7) требовать в установленном законом порядке возмещения материального ущерба и морального вреда, причиненного ему нарушением его права на доступ к информации.

2. Пользователь информации обязан соблюдать требования настоящего Закона.

Статья 10. Способы обеспечения доступа к информации

Доступ к информации обеспечивается следующими способами:

1) предоставлением информации по запросу;

2) размещением информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах;

3) обеспечением доступа к открытым заседаниям;

4) заслушиванием и обсуждением отчетов руководителей центральных исполнительных органов (за исключением министерств обороны, иностранных дел Республики Казахстан), акимов и руководителей национальных высших учебных заведений;

5) размещением информации в средствах массовой информации;

6) размещением информации на интернет-ресурсе обладателя информации;

7) размещением информации на соответствующих компонентах веб-портала "электронного правительства";

7-1) соблюдением стандарта открытости обладателей информации;

8) иными способами, не запрещенными законодательством Республики Казахстан.

Закон Республики Казахстан О государственных услугах от 15 апреля 2013 года № 88-V. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088#z71>

Статья 29. Общественный мониторинг качества оказания государственных услуг

1. Общественный мониторинг качества оказания государственных услуг проводится физическими лицами, некоммерческими организациями по собственной инициативе и за свой счет.

Общественный мониторинг качества оказания государственных услуг также проводится по государственному социальному заказу уполномоченного органа по оценке и контролю за качеством оказания государственных услуг в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственном социальном заказе, государственном заказе на реализацию стратегического партнерства, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан.

2. При проведении общественного мониторинга качества оказания государственных услуг физические лица, некоммерческие организации вправе запрашивать у центральных государственных органов, местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы, районов, городов областного значения, акимов районов в городе, городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, Государственной корпорации необходимую информацию, относящуюся к сфере оказания государственных услуг, в случае отсутствия данной информации на их интернет-ресурсах, за исключением информации, составляющей государственные секреты, коммерческую и иную охраняемую законом тайну в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

3. По результатам общественного мониторинга качества оказания государственных услуг физические лица, некоммерческие организации составляют заключение. Заключение общественного мониторинга качества оказания государственных услуг включает:

1) информацию о соблюдении центральными государственными органами, местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения, столицы, районов, городов областного значения, акимами районов в городе, городов районного значения, поселков, сел, сельских округов,

Государственной корпорацией, а также услугодателями требований законодательства Республики Казахстан в сфере оказания государственных услуг;

2) рекомендации по устранению выявленных в ходе общественного мониторинга качества оказания государственных услуг фактов несоблюдения законодательства Республики Казахстан в сфере оказания государственных услуг;

3) предложения по повышению качества оказания государственных услуг;

4) предложения по внесению изменений и дополнений в подзаконные нормативные правовые акты, определяющие порядок оказания государственных услуг.

Критерии оценки качества оказания общественно значимых услуг устанавливаются в рамках социологических исследований или мониторинга качества их оказания.

4. Центральные государственные органы, местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения, столицы, районов, городов областного значения, акимы районов в городе, городов районного значения, поселков, сел, сельских округов, Государственная корпорация, а также услугодатели принимают меры по повышению качества оказания государственных услуг с учетом заключения общественного мониторинга качества оказания государственных услуг.

Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V «**Об общественных советах**» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022263> введен институт общественных советов, которые осуществляют общественный контроль.

Для Общественных советов разработаны **правила общественного контроля** в соответствии с [подпунктом 5\)](#) пункта 2 статьи 2-1 Закона Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года "Об общественных советах» и утверждены приказом Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 73. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 26 февраля 2021 года № 22263.

Статья 10. Способы обеспечения доступа к информации

Доступ к информации обеспечивается следующими способами:

1) предоставлением информации по запросу;

2) размещением информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах;

3) обеспечением доступа к открытым заседаниям;

4) заслушиванием и обсуждением отчетов руководителей центральных исполнительных органов (за исключением министерств обороны, иностранных дел Республики Казахстан), акимов и руководителей национальных высших учебных заведений;

5) размещением информации в средствах массовой информации;

6) размещением информации на интернет-ресурсе обладателя информации;

7) размещением информации на соответствующих компонентах веб-портала "электронного правительства";

7-1) соблюдением стандарта открытости обладателей информации;

8) иными способами, не запрещенными законодательством Республики Казахстан.

Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>

29 июня 2020 года был принят новый Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (далее - «АППК»), вступающий в силу с 1 июля 2021 года. Настоящий Кодекс регулирует отношения, связанные с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядок административного судопроизводства.

Статья 9. Защита прав, свобод и законных интересов

1. Каждый вправе в порядке, установленном настоящим Кодексом, обратиться в административный орган, к должностному лицу или в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов.

Отказ от права на обращение в административный орган, к должностному лицу или в суд недействителен.

2. Государственные органы в пределах своей компетенции, физические и юридические лица в порядке, установленном настоящим Кодексом, вправе обратиться в суд с иском о защите нарушенных или оспариваемых законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц.

Прокурор вправе обратиться в суд с иском в целях осуществления возложенных на него обязанностей в порядке, установленном настоящим Кодексом.

3. Если законом установлен досудебный порядок урегулирования спора, обращение в суд может быть подано после соблюдения этого порядка.

4. Никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом.

5. Принуждение к отказу от права на обращение в административный орган, к должностному лицу или в суд является незаконным и влечет ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

Статья 14. Запрет злоупотребления формальными требованиями

Административному органу, должностному лицу запрещается отказывать в реализации, ограничивать, прекращать право участника административной процедуры, а также возлагать на него обязанность с целью соблюдения требований, не установленных законодательством Республики Казахстан.

Статья 22. Заявитель

1. Обращение в административный орган, к должностному лицу может быть подано одним или несколькими лицами (коллективное обращение).

Если административная процедура возбуждена путем подачи обращения, то заинтересованные лица вправе вступить в уже начатую административную процедуру. В этом случае не требуется возбуждение отдельной административной процедуры по обращению каждого из указанных лиц.

2. Заявитель имеет право:

- 1) получить от административного органа, должностного лица разъяснение о его правах и обязанностях по вопросам, связанным с осуществлением административной процедуры;
- 2) быть заслушанным перед принятием решения по административной процедуре, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом;
- 3) ознакомиться с административным делом, делать выписки и снимать копии как в ходе, так и после рассмотрения административного дела;
- 4) заявлять ходатайства;
- 5) подавать жалобу на административный акт, административное действие (бездействие);
- 6) подать повторное обращение по уже рассмотренному административным органом, должностным лицом вопросу в порядке, установленном настоящим Кодексом;
- 7) в ходе обжалования представлять доказательства и участвовать в их исследовании, в том числе давать объяснения, представлять вещественные доказательства и иные документы;
- 8) прекратить административную процедуру, если процедура была возбуждена по его обращению;
- 9) выступать в административной процедуре на родном языке или языке, которым владеет, пользоваться услугами переводчика;
- 10) заявлять отводы в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;
- 11) иметь представителя;
- 12) требовать выплаты компенсации в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом;
- 13) пользоваться другими правами, установленными настоящим Кодексом и иными законами Республики Казахстан.

3. Иностранцы, лица без гражданства и иностранные юридические лица обладают правами и несут обязанности наравне с гражданами и юридическими лицами Республики Казахстан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами Республики Казахстан и международными договорами.

Статья 23. Заинтересованное лицо административной процедуры

1. Заинтересованным лицом признается лицо, чьи права, свободы или законные интересы затронуты или могут быть затронуты административным актом, административным действием (бездействием).

2. Заинтересованное лицо пользуется правами, предусмотренными [статьей 22](#) настоящего Кодекса, за исключением подпункта 8) части второй [статьи 22](#) настоящего Кодекса.

Закон Республики Казахстан «Об общественном контроле» от 2 октября 2023 года № 30-VIII ЗРК. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000030>

Настоящий Закон определяет цель, задачи и принципы общественного контроля, а также регулирует общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением общественного контроля в Республике Казахстан.

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

- 1) общественный контроль – деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в порядке и формах, которые установлены настоящим Законом и иными законами Республики Казахстан, направленная на анализ и оценку актов и решений объектов общественного контроля на соответствие общественным интересам;
- 2) конфликт интересов при осуществлении общественного контроля – ситуация, при которой личная заинтересованность субъектов общественного контроля, эксперта, члена (участника), учредителя, руководителя, работника субъектов общественного контроля влияет или может повлиять на беспристрастное и объективное исполнение ими своих обязанностей и (или) влечет за собой возникновение противоречия между такой заинтересованностью и принципами, установленными настоящим Законом;
- 3) итоговый документ по результатам общественного контроля (далее – итоговый документ) – протокол, заключение, рекомендация, иные документы, предусмотренные законами Республики Казахстан, разработанные субъектами общественного контроля по результатам общественного контроля;
- 4) объекты общественного контроля – органы, учреждения исполнительной государственной власти и местного государственного управления, государственные учреждения, не являющиеся государственными органами, субъекты квазигосударственного сектора, автономные организации образования, организации, являющиеся исполнителями функций центральных и (или) местных исполнительных органов, деятельность которых связана с общественными интересами, а также иные объекты общественного контроля, предусмотренные законами Республики Казахстан. Объектами общественного контроля не являются государственные органы и организации, отнесенные к категории особорежимных, режимных объектов Республики Казахстан;
- 5) субъекты общественного контроля – граждане Республики Казахстан; некоммерческие организации, зарегистрированные на территории Республики Казахстан, за исключением религиозных объединений (далее – некоммерческие организации); иные субъекты, которым предоставлены полномочия на осуществление общественного контроля в соответствии с законами Республики Казахстан;

6) группа общественного контроля – группа граждан Республики Казахстан и (или) представителей некоммерческих организаций, являющихся гражданами Республики Казахстан, и (или) иных субъектов, которым предоставлены полномочия на осуществление общественного контроля в соответствии с законами Республики Казахстан, сформированная для осуществления общественного контроля;

7) мотивированный ответ – информация объекта общественного контроля о всестороннем, полном и объективном рассмотрении обстоятельств, указанных в итоговом документе по результатам общественного контроля, в том числе об устранении причин и условий, способствующих нарушениям, выявленным в ходе общественного контроля.

Статья 2. Законодательство Республики Казахстан об общественном контроле

1. Законодательство Республики Казахстан об общественном контроле основывается на Конституции Республики Казахстан, состоит из настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

2. Международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, имеют приоритет перед настоящим Законом. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Республика Казахстан, определяются законодательством Республики Казахстан.

Статья 3. Сфера действия настоящего Закона

1. Особенности осуществления общественного контроля устанавливаются настоящим Законом и иными законами Республики Казахстан. Настоящий Закон регулирует отношения, связанные с осуществлением общественного контроля, в части, не урегулированной иными законами Республики Казахстан.

Статья 9. Формы общественного контроля

1. Общественный контроль осуществляется в формах общественного обсуждения, общественной экспертизы и общественного мониторинга, а также в формах, установленных законами Республики Казахстан.

2. Общественный контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах.

1.2 Международная практика

Общественный мониторинг это одна из форм общественного участия. Поэтому основывается на принципах общественного участия, которые вырабатывались международным сообществом и каждой страной в отдельности с целью обеспечения более эффективного и справедливого управления.

Для целей методики и дальнейшего ее использования очень важно определиться с основными понятиями и принципами общественного участия и всех возможных форм реализации общественного участия.

Общественное участие (public participation) — это непрерывный процесс взаимодействия между учреждением (организацией), ответственным за принятие

решения, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения (заинтересованная общественность), а также государственными органами различного уровня, регулирующими данный вид деятельности.

Концепция общественного участия появилась в процессе развития демократии как системы государственного управления.

Но истинной причиной ее развития были требования граждан учитывать их мнение.

Такое взаимодействие, как минимум, включает:

- Меры, способствующие полному пониманию общественностью процессов принятия решений ответственным ведомством и механизмов исследования возникающих социальных проблем;
- Полное информирование общественности о статусе и стадии реализации разработки (внедрения проекта, плана или программы, выработки политики или проведения оценки одного из вышеперечисленного), а также о возможностях для получения информации, подачи комментариев и других способах участия;
- Активный сбор мнений всех заинтересованных граждан (stakeholders), их восприятия целей и задач проекта, а также их предпочтений в отношении использования ресурсов, альтернативных стратегий развития и любой другой информации, касающейся принимаемого решения

Важно:

Во-первых, принцип общественного участия подразумевает, что интересы всех слоев общества должны быть представлены и учтены в процессе принятия решений.

Во-вторых, речь идет о включенности граждан в обсуждение и разработку политических, социально-экономических, культурных программ и проектов, о самоуправлении на местном уровне, о влиянии на принятие решений и контроле за их исполнением.

Общественное участие особенно важно при решении локальных проблем, касающихся, например, здравоохранения, состояния окружающей среды, образования и т. д., к рассмотрению которых политики и государственные чиновники часто подходят, не имея детальной информации и не чувствуя конфликт «изнутри».

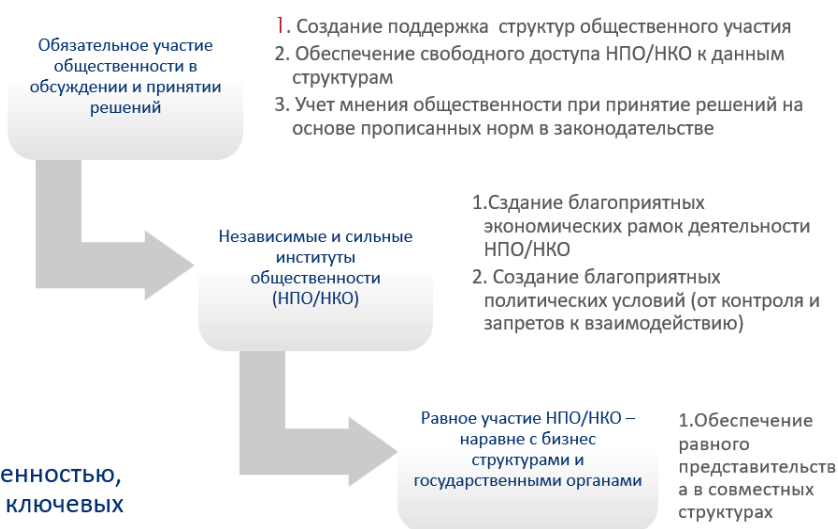
Формы	Суть
<u>Информирование</u> Донести информацию в понятной и доступной форме до лиц и групп чьи законные права и интересы она затрагивает	Законопроект должен быть напечатан в таком месте, где его легко может найти каждый; на понятном языке с разъяснениями

<u>Консультирование</u> Оценка потребностей, оценка рисков и влияния тех или иных государственных решений на лица и группы чьи законные права и интересы они затрагивают	Максимально охватить все заинтересованные группы, дать всем высказаться, собрать и проанализировать все мнения и опасения, учесть это при принятии решений
<u>Участие в принятии решений</u> Обязательный учет мнения общественности при принятии решений, участие общественности в принятии решений на равных	Решение разрабатывается, обсуждается и принимается совместно всеми заинтересованными сторонами (госорганы, бизнес, общественность)

Международные стандарты общественного участия

- Требование международных НПА.
- Требования ОЭСР.
- Требования ЕITI (ИПДО).
- Требования OGP
- Требования ФАТФ.

Таким образом, взаимодействие с общественностью, включая НПО/НКО одно из ключевых условий эффективного достижения государственных целей



Основные принципы организации общественного участия

- Наличие ясной цели, декларируемой организатором процесса и известной его участникам.
- Альтернативность.
- Наличие «обратной связи» (двусторонний информационный обмен). Анализ высказанных замечаний и их учет в итоговом решении является основным критерием оценки эффекта программ общественного участия.
- Предоставление достаточной информации и обучение в ходе процесса, предоставление технической поддержки для участия.
- Участие общественности на ранних стадиях подготовки проекта.
- Включенность всех заинтересованных и затрагиваемых проектом сторон. Никто не может быть исключен из процесса по каким-либо дискриминационным мотивам .

- Открытость и контролируемость процесса общественного участия, реалистичность целей.
- Использование качественной методической базы для организации процесса и контроля его результатов.

Уровни общественного участия

Существует несколько уровней общественного участия. Среди них можно выделить следующие:

- Реальное участие (гражданское управление, наделение полномочиями, партнерство, планирование);
- «Символическое» участие (оплачиваемое участие, учет мнения, консультации, информирование);
- Отсутствие участия («терапия», манипулирование)

Ссылки

<https://web.archive.org/web/20070310125247/http://www.bankwatch.org/project.shtml?apc=--190365---1&s=460581>

В данном разделе остановимся на положениях и принципах двух международных структур, которые, с моей точки зрения, оказывали и оказывают наибольшее влияние на развитие форм общественного участия в Казахстане. Это **Орхусская конвенция и Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР)**.

Орхусская конвенция – конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».

Цель конвенции – поддержка защиты прав человека на благоприятную окружающую среду для его здоровья и благосостояния, на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Орхусская конвенция основана на трех основополагающих принципах участия общественности:

1. Доступ к информации.
2. Участие общественности в принятии значимых решений
3. Доступ к правосудию (в том числе и через внесудебные механизмы)

Казахстан ратифицировал Конвенцию о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция, Закон Республики Казахстан от 23 октября 2000 года N 92-II).

Конвенция налагает на государственные органы ряд обязательств по поддержке и обеспечению реализации прав общественности в рамках всех трех основополагающих принципов.

Орхусская конвенция принята с целью усиления роли граждан и организаций гражданского общества в решении вопросов окружающей среды и основывается на принципах партисипативной демократии.

Орхусская конвенция устанавливает ряд прав граждан и организаций гражданского общества, касающихся окружающей среды. Стороны Конвенции принимают необходимые меры для того, чтобы государственные органы на национальном, региональном или местном уровнях оказывали содействие эффективной реализации этих прав.

ОЭСР

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264019959-sum-ru.pdf?expires=1720781055&id=id&accname=guest&checksum=3F00BC58B4A7B389BC65FBC6D268E012>

¹Определение основных терминов

Одной из наипервейших проблем, стоявших перед участвовавшими в заседаниях Рабочей группы странами-членами ОЭСР, было достижение общего признания основополагающих концепций, на которых должны базироваться отношения между правительствами и их гражданами, которые будут сохранять свою актуальность и действенность на всех этапах цикла выработки политики – от ее планирования до ее реализации и, наконец, оценки. Учитывая разнообразие языков, конституциональных основ и культуры управления, существующих в странах-членах ОЭСР, это была нелегкая задача. После широкой дискуссии, проходившей в рамках Рабочей группы), были согласованы следующие определения, которые послужили основой как для сравнительных обследований, так и исследования ситуации в конкретных странах (ОЭСР, 2001b, стр. 23).

При том, что эти определения могут не иметь универсального применения и могут показаться слишком простыми, они обладают важным свойством четкого определения понятия, с помощью которого следует анализировать широкий круг взаимодействий между правительством и гражданами, которые имеют место в течение всего процесса проведения политики:

- Информирование: односторонний тип отношений, в ходе которых правительство подготавливает информацию и доводит ее до сведения граждан. Оно предусматривает как обеспечение “пассивного” доступа к информации по требованию граждан, так и принятие правительством “активных” мер по распространению информации среди граждан. Правительство Граждане

¹ Обзор Открытое правительство: развитие диалога с гражданским обществом Overview Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society Russian translation. Обзоры – это переводы выдержек из публикаций ОЭСР. Их можно получить бесплатно в онлайн-магазине ОЭСР www.oecd.org/bookshop/ Данный обзор не является официальным переводом ОЭСР. Информирование, консультирование и участие общественности в выработке политики с целью создания Первого открытого правительства стран-членов ОЭСР Джоанна Кэдди, Администратор и Кристиан Вергес Главный администратор Дирекция ОЭСР по вопросам государственного управления и территориального развития.)

- **Консультирование:** двухсторонний тип отношений, в ходе которых граждане обеспечивают обратную связь с правительством. Такой тип отношений предполагает предварительное определение правительством того вопроса, по которому оно хотело бы узнать точку зрения граждан, и требует предоставления информации. Правительство Граждане

- **Активное участие:** тип отношений, основанный на партнерстве с правительством, при которых граждане активно участвуют в процессе выработки политики. Активное участие граждан означает признание их роли в выдвижении предложений, касающихся вариантов политики, и проведении диалога по вопросам этой политики – хотя ответственность за окончательное решение или формулирование политики остается за правительством.

- **Информирование:** односторонний тип отношений, в ходе которых правительство подготавливает информацию и доводит ее до сведения граждан. Оно предусматривает как обеспечение “пассивного” доступа к информации по требованию граждан, так и принятие правительством “активных” мер по распространению информации среди граждан.



- **Консультирование:** двухсторонний тип отношений, в ходе которых граждане обеспечивают обратную связь с правительством. Такой тип отношений предполагает предварительное определение правительством того вопроса, по которому оно хотело бы узнать точку зрения граждан, и требует предоставления информации.



- **Активное участие:** тип отношений, основанный на партнерстве с правительством, при которых граждане активно участвуют в процессе выработки политики. Активное участие граждан означает признание их роли в выдвижении предложений, касающихся вариантов политики, и проведении диалога по вопросам этой политики – хотя ответственность за окончательное решение или формулирование политики остается за правительством.



Информирование как основное предварительное условие.

Обеспечение адекватного уровня доступа к информации и ее защиты требует наличия надлежащего законодательства, четко работающих институциональных механизмов для его применения, а также независимой судебной власти для обеспечения его соблюдения.

И - последнее по порядку перечислению, но не по важности — это требует от граждан знания и понимания своих прав, а также желания и возможности действовать в соответствии с ними.

Доступ к информации – это краеугольный камень, на котором строятся консультирование с общественностью и активное участие граждан в выработке политики.

Консультирование является главным элементом в выработке политики

В процессе консультаций с общественностью правительства определяют проблемы, ставят вопросы и управляют всем этим процессом, при этом гражданам предлагается принять участие в этом процессе путем высказывания своих взглядов и мнений.

Консультирование было признано в большинстве стран-членов ОЭСР существенным элементом выработки общественной политики,

Страны-члены ОЭСР значительно отличаются друг от друга по степени разработанности и развитости законов и нормативных актов, регламентирующих консультации с общественностью. В некоторых из них такое консультирование представляет собой основополагающий элемент конституционной системы (например, предусматривает проведение референдумов), в других же консультациям с общественностью отводится весьма ограниченная роль, оно применяется в ограниченных масштабах и его влияние невелико. В нескольких странах требование о проведении консультаций с определенными заинтересованными группами населения – такими, как профсоюзы, профессиональные ассоциации или коренное население – в случаях, когда вырабатывается проект политики или закона, напрямую влияющих на интересы этих групп, закреплено законом.

Процедуры осуществления консультаций имеют решающее важное значение для проведения анализа влияния нормативных документов (АНД), систематического проведения оценки позитивного и негативного влияния проектов нормативных актов и их альтернативных вариантов.

Кроме того, в некоторых областях политики необходимость консультаций с общественностью устанавливается законом (например, законами об оценке влияния на окружающую среду). В нескольких странах-членах ОЭСР, вместо этого, существуют практика подготовки заявлений по поводу проведения той или иной политики, официально издаваемых правил (например, распоряжения, директивы, нормы, устанавливаемые Кабинетом министров), а также уже давние, укоренившиеся неформальные практические методы.

Во многих странах имеются давно существующие постоянно действующие или специально создаваемые консультативные органы, комиссии и советы, призванные помогать правительству в различных областях общественной политики.

Активное участие – новый рубеж

Активное участие подразумевает способность граждан автономно обсуждать различные варианты политики и вырабатывать их. Правительства при этом должны совместно с гражданами формулировать вопросы “повестки дня”, т.е. проблемы, ждущие своего решения.

Кроме того, они должны брать на себя обязательство принять в расчет совместно выработанные предложения при выработке окончательного решения. И, наконец, последнее по порядку перечисления, но не по своей важности: активное участие предполагает, что граждане будут согласны принять на себя большую степень ответственности за свою роль в выработке политики, что является элементом, сопутствующим расширению их права участия в выработке этой политики.

Общим для всех этих заявлений политического характера является признание того, что правительство должно стимулировать активное участие граждан в выработке политики, граждане же и их организации могут играть главную роль в выработке политики, которая их касается.

Таким образом, для организации и проведения общественного мониторинга важно глубокое понимание международных принципов общественного участия. Так как, если нормы национального законодательства не отражают в полной мере сути международных принципов, то следует руководствоваться международными принципами.

Согласно ст. 4 действующей ныне в Казахстане Конституции: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона».

2. Методика мониторинга реализации государственных программ и проектов развития представителями гражданского общества

2.1. Обзор и понятия

Во всем мире наблюдается значительный рост интереса к измерению социального воздействия и социальных результатов. Произошло осознание того факта, что измерение социальных результатов позволяет повысить эффективность программы или проекта, а также в большей степени позволит удовлетворять потребности своих благополучателей и клиентов.

Социальное воздействие – целевая направленность на решение (смягчение) существующих социальных проблем, устойчивые позитивные измеримые социальные результаты.

Самоокупаемость и финансовая устойчивость – способность некоммерческой организации решать социальные проблемы до тех пор, пока это необходимо и за счет доходов, получаемых от собственной деятельности.

Масштабируемость и тиражируемость – увеличение масштаба деятельности некоммерческой организации и распространение полученного опыта с целью увеличения социального воздействия.

Ресурсы – все, что необходимо для реализации проекта: человеческие, материальные, организационные, информационные и прочие ресурсы.

Деятельность – конкретные действия, осуществляемые в рамках программы (проекта) для достижения целей и задач, а именно мероприятия по использованию исходных ресурсов и превращению их в непосредственные результаты.

Непосредственные результаты – все, что непосредственно производится в процессе деятельности.

Социальные результаты – изменения, которое преднамеренно или непреднамеренно произошли вследствие осуществления деятельности. Это последствия осуществления деятельности - изменения состояния, поведения, статуса целевых групп.

Социальное воздействие – те благоприятные изменения, которые обычно отдалены по времени и показывают не только изменения (поведения, восприятия, отношения) у благополучателей, но и те положительные результаты, которые могут произойти как следствие этих изменений не только у непосредственных благополучателей, но и в обществе в целом.

Социальные результаты:

- связаны с целями и задачами деятельности (предотвращение нежелательных событий или решение имеющихся проблем);
- минимизируют возможные нежелательные или негативные эффекты (в том числе, жалобы благополучателей);
- повышают качество предоставляемых услуг;
- снижают объем неудовлетворенных потребностей;
- приносят пользу всему населению за счет предоставления эффективных услуг отдельным категориям благополучателей;
- обеспечивают равноправие различных групп благополучателей.

Именно положительные изменения произошедшие с благополучателями становятся предметом измерения социальных результатов деятельности.

Показатели социального результата - измеряют изменения качества жизни благополучателей непосредственно сразу после получения полного объема деятельности.

Показатели социального эффекта измеряют те изменения, которые произошли с благополучателями по истечению определенного времени (3 месяцев, 6 месяцев, года), учитывают мультипликативное воздействие и характеризуют устойчивость социального результата.

Измерение социальных результатов внедряется в целях:

- совершенствования планирования и отчетности, общего руководства деятельностью;
- обеспечения высокого качества планирования программ;
- обоснования для распределения ресурсов между программами и проектами.

Система измерения результатов:

- делает центральным компонентом деятельности социальные результаты для благополучателей;
- обеспечивает общий язык исполнителей и заказчиков в понимании эффективности и полезности программ;
- призвана повышать мотивацию сотрудников, которые получают обратную связь от благополучателей о том, кому и в какой мере была оказана реальная помощь.

Анализ данных в хорошо продуманной системе измерения социальных результатов позволяет:

- выяснить, насколько успешно исполняется программа, стимулируя, таким образом, принятие мер по исправлению ситуации;
- разработать и реализовать на практике стратегию улучшения услуг;
- выявить проблемы и, в некоторых случаях, действия, позволяющие в будущем достигнуть лучших социальных результатов;
- оценить, насколько принятые меры привели к улучшению ситуации.

Обзор опыта оценки воздействия социальных проектов

В международной практике для оценки социальных результатов в сфере деятельности некоммерческих организаций используется практически весь спектр подходов и методов, традиционно применяемых при оценке социальных программ и проектов. С развитием рынка социальных инвестиций получает развитие и практика стандартизации инструментов измерения социальных результатов.

Однако в сфере социальных проектов есть и своя специфика:

1) социальные проекты характеризуются разнообразием природы, целей деятельности, а соответственно, сложно найти общие показатели, обеспечивающие точность, сопоставимость и сравнение данных;

2) при оценке социального проекта обычно отсутствуют критерии достижения им социальных целей.

3) необходимость использования творческого, нестандартного подхода к оценке социального проекта.

Рассмотрим подходы, которые наиболее популярны в международной практике при оценке социальных проектов.

1) Стоимостные оценки социальных результатов.

Стоимостные оценки весьма приветствуются со стороны доноров и инвесторов. Оценка затрат, которые несет общество из-за преступности, бедности, наркомании и т.д., которые решает некоммерческий сектор, позволяет продемонстрировать вносимый им экономический вклад.

Примеры социальных результатов, к которым в большей степени применимы стоимостные оценки, - те, которые в той или иной степени уже связаны с финансами:

- Рост доходов (или экономии расходов) благополучателей и членов их семей непосредственно после получения услуг социального проекта или в определенный период в будущем;
- Изменение доходов и расходов других членов общества вследствие изменения состояния участников социальных проектов;
- Экономия общественных ресурсов в результате сокращения потребности в государственной поддержке отдельных категорий граждан;
- Изменение (сокращение) спроса на специализированные социальные услуги;
- Увеличение общественных доходов за счет увеличения занятости или производительности труда благополучателей.

Существует два основных подхода при проведении стоимостных оценок – анализ затрат к полученным результатам либо к извлеченным выгодам:

- Анализ затраты-результативность (cost-effectiveness analysis, CEA) используется в ситуациях, когда невозможно или нецелесообразно денежное выражение созданных социальным проектом результатов (если социальное воздействие производится для разных сфер, или создаются результаты, которые измеряются в разных единицах измерения. В этом случае невозможно объединить такие единицы, и становится невозможным измерить суммарную социальную эффективность.
- Анализ затраты-выгоды (cost-benefit analysis, CBA) – это подход, в котором затраты измеряются в соотношении с разнообразными результатами и эффектами социального проекта. Производится учет чистой выгоды и в отношении общества в целом, и в отношении различных заинтересованных сторон. Инструмент позволяет принимать обоснованные решения по широкому спектру социальных результатов, принимать решения о приоритетах в финансировании. Однако данный метод не позволяет учесть весь спектр социальных выгод и затрат (явных и неявных).

Основные различия в многочисленных стоимостных подходах – это определение того, как определяются социальные результаты, как именно рассчитываются затраты, как социальные результаты или выгоды преобразуются в натуральные единицы или монетизируются.

Основное ограничение стоимостных оценок социальных результатов – высокие затраты (временные, финансовые, интеллектуальные) на их проведение. Это существенно ограничивает их распространение.

Гибкие методы оценки воздействия социальных проектов

Отправная точка подхода – что донор хотел бы узнать о благополучателях финансируемого социального проекта. Методология предполагает проведение исследования в следующих направлениях:

- Какие позитивные изменения после реализации проекта видит донор.
- Мнение бенефициаров о результатах проекта.
- Мнение бенефициаров об изменении ситуации.
- Выводы о степени соответствия результатов проекта ожиданиям донора.

Рамочный подход к оценке воздействия социальных проектов.

Ряд экспертов и практиков предупреждают о невозможности создания универсального подхода, а также нецелесообразности «спустить сверху» один единственный набор показателей для измерения социальных результатов, так как весьма разнообразны социальные проблемы, которые решает некоммерческий сектор.

Более практический подход в такой ситуации – предложение широкого набора (рамки) рекомендованных показателей, подходящего для большинства видов деятельности некоммерческого сектора. Именно по такому пути пошла Европейская комиссия, предложив «Стандарт по измерению социального воздействия».

Социальный эффект от деятельности тех или иных НПО может быть получен как на уровне региона – вследствие улучшения социально-экономической ситуации, внедрения в практику новых социальных технологий, механизмов распределения ресурсов, так и на уровне населения – за счет возможности трудоустройства, повышения социального статуса, потенциала самореализации.

2.2. Методика общественного мониторинга государственных программ развития

На основе изученной информации предлагаются следующие этапы проведения общественного мониторинга государственных программ развития:

1. Подготовка общественного мониторинга государственных программ развития.
2. Оценка процесса планирования программы.
3. Оценка реализации программы.
4. Оценка результатов программы и влияние на бенефициаров.
5. Разработка рекомендаций для государственных органов.
6. Продвижение рекомендаций.
7. Мониторинг и оценка влияния результатов общественного мониторинга.

Наиболее эффективными методами мониторинга и оценки являются методы с непосредственным включением бенефициаров в процесс мониторинга и оценки.

Включение бенефициаров в процесс мониторинга и оценки несет ограничение, связанное со знаниями и навыками бенефициаров по проведению оценки. В этой связи возрастает роль институализированных общественных структур, таких как НКО/НПО, коалиции и ассоциации НКО/НПО, и другие.

Структура субъектов общественного мониторинга в рамках данной методики:

1. Инициатор мониторинга общественного мониторинга государственных программ развития

2. Группа общественного мониторинга
3. Группа экспертов и специалистов
4. Партнеры и союзники

В каждой из групп субъектов общественного мониторинга возможно включение бенефициаров государственных программ и проектов.

№	Этап	Субъекты	Методы *	Степень вовлечения бенефициаров
1	Подготовка общественного мониторинга государственных программ развития.	Инициатор мониторинга общественного мониторинга государственных программ развития Группа общественного мониторинга	Оценка потребностей бенефициаров. Анализ проблем.	Могут быть вовлечены, но не всегда и только при наличии определенных условий. В первую очередь бенефициары выступают основным источником информации. Но также могут быть входить в группу инициаторов общественного мониторинга. Например, являются членом НПО/НКО, столкнулись с проблемой, которую должна решать государственная программа. Или являются экспертами в рамках тематики государственной программы.
2	Оценка процесса планирования программы.	Группа общественного мониторинга. Группа экспертов и специалистов.	Кабинетный анализ. Экспертные интервью.	См. пункт выше.
3	Оценка реализации программы.	Группа общественного мониторинга.	Опросы и анкетирование. Наблюдение.	Максимально вовлекать бенефициаров

		Группа экспертов и специалистов.	Фокус группы	как субъектов мониторинга при условии обучения, инструктажа и контроля выполнения мониторинговых мероприятий.
4	Оценка результатов программы и влияние на бенефициаров.	Группа общественного мониторинга. Группа экспертов и специалистов.	Опросы и анкетирование. Наблюдение. Фокус группы	Максимально вовлекать бенефициаров как субъектов мониторинга при условии обучения, инструктажа и контроля выполнения мониторинговых мероприятий.
5	Разработка рекомендаций для государственных органов.	Группа общественного мониторинга. Группа экспертов и специалистов.	Критический и системный анализ. Разработка рекомендаций.	Могут быть вовлечены, но не всегда и только при наличии определенных условий. В первую очередь бенефициары выступают основным источником информации. Но также могут быть входить в группу инициаторов общественного мониторинга. Например, являются членом НПО/НКО, столкнулись с проблемой, которую должна решать государственная программа. Или являются в

				рамках тематики государственной программы.
6	Продвижение рекомендаций.	Инициатор мониторинга общественного мониторинга государственных программ развития. Группа общественного мониторинга. Группа экспертов и специалистов. Партнеры и союзники.	Обращения в государственные органы. Презентация результатов мониторинга. Круглые столы. Публикации в СМИ и социальных сетях.	См. пункт выше.
7	Мониторинг и оценка влияния результатов общественного мониторинга.	Инициатор мониторинга общественного мониторинга государственных программ развития. Группа общественного мониторинга. Группа экспертов и специалистов. Партнеры и союзники.	Анализ решений государственных органов и изменений в государственных программах. Мониторинг сайтов государственных органов. Контент анализ публикаций в СМИ.	См. пункт выше.

**Методы могут варьироваться в зависимости от тематики и потребностей мониторинга и оценки. Выбор методов и составление шаблонов инструментов в рамках выбранных методов производиться группой мониторинга.*

2.3. Порядок проведения общественного мониторинга государственных программ

**Под государственными программами в данной методике подразумеваются Программы развития территорий, Национальные планы или иные местные или национальные государственные программы.*

Общественная оценка проводится физическими лицами, некоммерческими организациями по собственной инициативе.

Итоговая оценка эффективности государственной программы включает в себя:

- Оценку уровня планирования с коэффициентом 0,1

- Оценку уровня достижения и реализации стратегических целей и задач, учитываемую с коэффициентом 0,4
- Оценку уровня удовлетворенности деятельностью и качеством предоставления государственных услуг, учитываемую с коэффициентом 0,25
- Оценку уровня открытости деятельности и организации взаимодействия, учитываемую с коэффициентом 0,25

Критерии оценки по показателю «Качество планирования»

Оценка по показателю «Качество планирования» определяется экспертным путем на основании анализа соответствующих разделов планов/программ развития территории.

Расчет показателя «Качество планирования» осуществляется по следующей формуле:

$$B = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n Q_i,$$

где:

- B – показатель качества планирования;
- Q_i – коэффициент качества планирования каждой основной сферы (направления) программы;
- n – общее количество основных сфер (направлений) программы.

Если сфера деятельности имеет два и более направлений, то каждому направлению присваивается соответствующий коэффициент. В целом по сфере коэффициент (Q_i) равен сумме коэффициентов по каждому направлению, деленной на количество направлений.

Оценка качества планирования осуществляется в разрезе основных сфер (направлений) программы и взаимосвязи соответствующих разделов по следующим параметрам:

- 1) определение основных проблем в регулируемой сфере (направлении) с соответствующим анализом потребностей населения (благополучателей), на решение которых направлен план (программа);
- 2) взаимосвязь раздела «анализ ситуации» с выявленными проблемами в регулируемой сфере (направлении) с разделом «цели, задачи, пути достижения» и разделом «финансирование» по решению проблем.

При этом каждая основная сфера/направление программы (Q_i) оценивается по вышеперечисленным двум параметрам (q_i) по следующей формуле:

$$Q_i = \frac{q_1 + q_2}{2},$$

где на каждый вышеуказанный параметр (q_i) присваивается соответствующий коэффициент: 1; 0,5; 0.

По первому параметру (q_1):

о если в плане (Программе) отражены все основные проблемы с соответствующим анализом потребностей населения/благополучателей, то $q_1 = 1$

о если в плане (Программе) основные проблемы отражены частично и/или с неполным анализом потребностей населения/благополучателей, то $q_1 = 0,5$

о если в плане (Программе) основные проблемы не отражены и/или не проводился анализ потребностей населения/благополучателей, то $q_1 = 0$.

По второму параметру (q_2):

о если раздел «анализ ситуации» с выявленными проблемами в регулируемой сфере (направлении) взаимосвязан с разделом «цели, задачи, пути достижения» и разделом «финансирование» по решению проблем через предусмотренные целевые индикаторы/показатели/мероприятия, то $q_2 = 1$

о если частично взаимосвязан и(или) не полностью предусмотрены целевые индикаторы/показатели/ мероприятия, то $q_2 = 0,5$

о если не взаимосвязан, то $q_2 = 0$.

Критерии оценки по показателю «Достижение и реализации стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/регионе»

Показатель "Достижение целей и задач плана (программы) развития" определяется путем расчета среднего арифметического коэффициентов достижения каждой цели.

Коэффициент достижения цели в свою очередь состоит из двух составляющих: коэффициента достижения целевых индикаторов, запланированных в достижение соответствующей цели, и коэффициента реализации задач, запланированных в реализацию соответствующей цели.

Расчет показателя "Достижение целей и задач стратегического плана/Программы развития территории" осуществляется по следующей формуле:

где:

$$D = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n X_i,$$

- D - показатель достижения целей и задач плана (программы);
- X_i - коэффициент достижения каждой цели с соответствующими задачами;
- n - количество целей.

Расчет коэффициента достижения каждой цели с соответствующими задачами (X_i) производится по следующей формуле:

$$X_i = K_i \times Y_i$$

где:

- K_i - коэффициент достижения цели плана (программы развития территории);
- Y_i - коэффициент реализации задач плана (программы развития территории), запланированных в реализацию соответствующей цели.

Коэффициент достижения цели (K_i) рассчитывается по следующей формуле:

$$K_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m h_j$$

где:

- h_j - коэффициент достижения каждого целевого индикатора, предусмотренного в достижение соответствующей цели;
- m - общее количество целевых индикаторов, предусмотренных в достижение соответствующей цели.
- Расчет коэффициента достижения каждого целевого индикатора (h_j), предусмотренного в достижение соответствующей цели стратегического плана/ Программы развития территории осуществляется путем соотношения фактического исполнения (улучшения либо ухудшения) к запланированному улучшению.

При этом если $h_j > 1$, то $h_j = 1$, если $h_j < 0$, $h_j = 0$.

При расчете коэффициента достижения целей стратегического плана/Программы развития территории учитывается следующее:

- целевой индикатор, не имеющий планового значения на отчетный период, в расчет коэффициента достижения цели не принимается;
- в случае отсутствия официальных статистических данных на момент проведения оценки, в расчет принимаются оперативные данные. При невозможности представления оперативных данных, целевой индикатор в расчет коэффициента достижения цели не принимается.

Коэффициент реализации задач (Y_i), запланированных в реализацию соответствующей цели плана (программы развития территории), определяется путем анализа достижения каждого показателя прямого результата, предусмотренного во исполнение соответствующей задачи.

Расчет степени реализации задач плана (программы развития территории), запланированных в реализацию соответствующей цели, осуществляется по следующей формуле:

$$Y_i = \frac{1}{f} \sum_{k=1}^f z_k$$

где:

- Y_i - коэффициент реализации задач плана (программы развития территории), запланированных в реализацию соответствующей цели;
- Z_k - коэффициент реализации каждой задачи плана (программы развития территории);
- f - общее количество задач плана (программы развития территории), запланированных в реализацию соответствующей цели.

При этом расчет коэффициента реализации каждой задачи плана (программы развития территории) (Z_k) осуществляется по следующей формуле:

$$z_k = \frac{1}{r} \sum_{g=1}^r p_g,$$

где:

- P_g - коэффициент реализации каждого показателя прямого результата, предусмотренного в реализацию соответствующей задачи плана (программы развития территории);
- r - общее количество показателей прямых результатов, предусмотренных в реализацию соответствующей задачи плана (программы развития территории).

Расчет коэффициента достижения каждого показателя прямого результата плана (программы развития территории), предусмотренного в реализацию соответствующей задачи плана (программы развития территории) (P_g), осуществляется путем соотношения фактического исполнения (улучшения либо ухудшения) к запланированному.

При этом если $P_g > 1$, то $P_g = 1$, если $P_g < 0$, то $P_g = 0$.

При расчете коэффициента реализации задач плана (программы развития территории) учитывается следующее:

- показатель прямого результата, не имеющий планового значения на отчетный период, в расчет коэффициента реализации задачи не принимается;
- в случае отсутствия официальных статистических данных на момент проведения оценки, в расчет принимаются оперативные данные. При невозможности представления оперативных данных, показатель прямого результата в расчет коэффициента реализации задач не принимается.

3. РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ МЕТОДИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

1. Определение объекта и предмета оценки.

Объект оценки – государственный орган или органы, отвечающие за разработку и реализацию Программы/Плана

Предмет оценки – Программа развития территории/Национальный план /или иная государственная программа

2. Предварительный анализ ситуации.

Произвести сбор информации для анализа ситуации по следующим вопросам и направлениям:

- Формирование группы специалистов для проведения мониторинга и оценки.
- Уточнение вопросов оценки и методов обработки информации.
- Анализ программы развития/плана.
- Уточнение источников информации, необходимой для проведения мониторинга и оценки.
- Подготовка списка основных заинтересованных лиц, включающего руководителей, должностных лиц и специалистов в государственных органах, с которыми необходимо контактировать в процессе проведения оценки.
- Информирование руководителя государственного органа о целях и задачах оценки.
- Выяснение мнения руководителя по следующим вопросам:
 - какие вопросы они считают ключевыми в программе развития;
 - получить их мнение о существующих рисках и проблемах в процессе предстоящей оценки,
 - мнение руководства объекта оценки в отношении критериев, выбранных для оценки эффективности государственного органа.
- Сформировать список возможных источников информации:
 - стратегический план и отчет о его реализации
 - раздел или несколько разделов Программы /Плана,
 - интернет-ресурс государственного органа;
 - отчеты должностных лиц местных исполнительных органов;
 - официальные статистические данные;

- результаты социологических исследований;
- результаты анкетирования, интервьюирования и опроса;
- информация о деятельности консультативно - совещательных органов (Общественные советы, Комиссии, экспертные группы или др.), в которых обсуждалась, утверждалась программа/план, которые являются предметом мониторинга и оценки.

3. Подготовка плана проведения оценки.

План проведения оценки должен содержать следующие разделы:

- наименование объекта мониторинга и оценки;
- предмет мониторинга и оценки;
- срок проведения мониторинга и оценки эффективности;
- цели мониторинга и оценки с перечнем вопросов и критериев для мониторинга и оценки;
- вопросы мониторинга и оценки на каждом объекте с распределением членов группы мониторинга;
- краткое описание методов* проведения мониторинга и сбора фактических данных для получения доказательств формирования соответствующих обоснований.

**При проведении мониторинга не обязательно использовать все описанные в данной методике методы. Необходимо использовать не менее трех методов, для соблюдения принципа триангуляции. Что повышает достоверность и объективность данных мониторинга.*

- запрос статистической информации - (по оцениваемым параметрам);
- изучение документации;
- запросы объекту общественного мониторинга;
- опрос бенефициаров (целевой группы);
- анкетирование бенефициаров;
- фокус группы;
- интервью - (руководитель госоргана, специалист, эксперт);
- наблюдение;
- и другие обоснованные методы.

4. Проведение запланированных мероприятий.

Фактические данные и информация по предмету мониторинга оценки собираются посредством проведения запланированных мероприятий, а также изучения документов и материалов, имеющих отношение к предмету мониторинга оценки, в том числе получаемых из других источников.

На основе анализа этих данных и информации группа мониторинга, эксперты, и другие участники общественного мониторинга должны формировать доказательства, которые используются для того, чтобы:

- обосновать заключения о выявленных недостатках и сделать выводы по результатам мониторинга и оценки программы/плана;
- выявить возможности улучшения программы/плана, повышения эффективности ее реализации;
- сформулировать соответствующие рекомендации.

В составе доказательств также должны использоваться фактические данные и информация, собранные в процессе предварительного изучения программы/плана.

Для того, чтобы доказательства, используемые для обоснования заключений и выводов по результатам проведенного мониторинга и оценки, были убедительными, целесообразно, чтобы они были получены из различных источников (официальной и статистической отчетности и других документов) и представлены в разнообразных формах, совокупность которых включает материальные, документальные, устные и аналитические доказательства.

Процесс сбора фактических данных должен быть организован таким образом, чтобы заключения и выводы по итогам проведенного мониторинга и оценки, сделанные на основе собранных доказательств, были способны выдержать критический анализ.

5. Подготовка рекомендаций и предложений по совершенствованию и повышению эффективности государственной программы/плана.

В случае, если в ходе проведения мониторинга и оценки выявлены недостатки, а сделанные выводы указывают на возможность существенно повысить качество и результаты программы/плана, необходимо подготовить соответствующие рекомендации для принятия мер по устранению этих недостатков, которые включаются в отчет по итогам общественного мониторинга и оценки.

Необходимо помнить, что содержание рекомендаций должно соответствовать поставленным целям общественного мониторинга и оценки и основываться на заключениях и выводах, сделанных по результатам Мониторинга и оценки. Рекомендации необходимо формулировать таким образом, чтобы они были:

- направлены на устранение причин существования выявленного недостатка или проблемы;
- обращены в адрес объекта оценки;
- ориентированы на принятие мер по устранению выявленных недостатков;
- экономически эффективными, то есть расходы, связанные с их выполнением, не должны превышать получаемую выгоду;
- направлены на получение результатов от их внедрения, которые можно оценить или измерить;
- четкими и простыми по форме.

В рекомендациях, как правило, излагаются в общих чертах конкретные вопросы, которыми объекты общественного мониторинга и уполномоченные государственные органы должны уделить внимание и рассмотреть для принятия соответствующих решений.

Вопрос о разработке конкретных практических мер по устранению недостатков в реализации программы/плана и повышению эффективности программы/плана, как правило, должен решаться непосредственно с

руководством государственного органа.

Между тем, если по результатам проведенного общественного мониторинга и оценки установлена необходимость осуществления очевидных мероприятий по повышению эффективности программы/плана, они должны быть рекомендованы руководству государственного органа.

6. Подготовка отчета общественного мониторинга и оценки по совершенствованию и повышению эффективности государственной программы/плана.

Подготовка и оформление отчета общественного мониторинга и оценки по совершенствованию и повышению эффективности государственной программы/плана являются завершающей процедурой ее проведения.

Перед началом проведения общественного мониторинга и оценки необходимо подготовить общую схему отчета, основу которой могут составить результаты предварительного изучения предмета и объекта оценки, а также программа проведения общественного мониторинга и оценки. По мере получения доказательств и их фиксирования в актах и справках проект отчета наполняется соответствующими материалами.

Результаты проведения общественного мониторинга и оценки должны излагаться в отчете в соответствии с поставленными целями и давать ответы на каждую из них на основе заключений и выводов, сделанных по итогам проведения общественного мониторинга и оценки.

В отчет следует приводить наиболее существенные факты, а также указывать конкретные причины и обнаруженные или возможные последствия выявленных недостатков.

В отчете должны содержаться анализ, основные выводы по результатам проведенного общественного мониторинга и оценки и рекомендации по совершенствованию и повышению эффективности государственной программы/плана, адресованные уполномоченным государственным органам, в компетенции которых находится решение поставленных вопросов.

7. Оформление результатов

Отчет о мониторинге формируется по приведенной ниже форме

- Вводная часть отчета – благодарности тем, кто помогал, краткий обзор программы, плана, проекта, цели и задачи, общие выводы и т.п.
- Основная часть отчета – результаты сбора информации по каждому критерию (результативность, эффективность, соответствие, воздействие, устойчивость). Для описания полученных данных могут использоваться таблица, матрицы, диаграммы и другие визуальные средства.
- Выводы по каждому критерию оценки должны соответствовать вышеизложенному анализу и полученным данным. Другими словами, все выводы оценки должны быть обоснованы и базироваться на тех данных, которые приведены в основной части отчета.
- Рекомендации и извлеченные уроки – чтобы завершить анализ, важно

критически рассмотреть найденные факты и результаты и извлечь любые уроки для учета их в будущей работе и для разработки рекомендаций. Также можно разделить рекомендации, например, рекомендации государственным органам (объекту мониторинга), рекомендации сотрудникам, администрирующим программу/план, рекомендации разработчикам программы/плана, а также другим заинтересованным сторонам.

- Рекомендации могут быть стратегического назначения, и для немедленного реагирования.

8. Направление отчета в государственный орган.

Отчет инициатора общественного мониторинга, группы мониторинга и независимых экспертов, содержащие анализ, выводы и рекомендации, могут использоваться уполномоченным государственным органом для формирования заключения о результатах общей оценки эффективности деятельности государственного органа.

Усилия, затраченные на отбор, сбор и анализ данных, окажутся бесполезными, если работа забудется, а отчет останется непрочитанным и не найдет нужных адресатов.

Последующие действия общественного мониторинга и оценки должны стать положительным инструментом для улучшения работы программы/плана. Рекомендации по результатам общественного мониторинга являются важным этапом в процессе оценки, и основное внимание должно быть направлено на продвижение и использование результатов.

Информирование о результатах общественного мониторинга можно осуществлять следующими способами:

- Проведение презентации по результатам общественного мониторинга.
- Размещение информации в социальных сетях в разных визуальных формах: инфографика, видеоролики, текстовые сообщения с иллюстрациями и т.п.
- Публикация информации в СМИ, проведение пресс-конференции, брифинга.
- Распространение информации через рассылки по электронной почте заинтересованным лицам.
- Проведение круглых столов с участием государственных органов, экспертов и общественности.
- Отправка официальных писем с приложением отчета ответственным за реализацию программы/плана.
- Предоставление отчетов при личной встрече.

Помимо прямого контактирования с государственным органом, ответственным за реализацию программы/плана, можно выбрать путь проведения общественного мониторинга через Общественный совет на местном уровне или при ЦГО, ответственным за программу/план.

В этом случае необходимо руководствоваться положениями закона «Об общественных советах» и правилами общественного контроля для общественных советов.

Важные этапы проведения общественного мониторинга совместно с Общественным советом:

1. Инициатор общественного мониторинга должен обратиться в

Общественный совет и получить одобрение совета на проведение общественного мониторинга. Для этого инициатор должен обосновать проведение мониторинга и представить предварительную программу мониторинга. Решение о проведении мониторинга оформляется протоколом Общественного совета.

2. Далее инициатор мониторинга разрабатывает окончательную программу мониторинга, которая также должна быть одобрена Общественным советом.
3. Общественный мониторинг может быть проведён инициаторам мониторинга самостоятельно, но желательно привлечь в группу мониторинга членов Общественного совета.
4. Результаты общественного мониторинга представляются Общественному совету и утверждаются протоколом Общественного совета.
5. Общественный совет отправляет отчет о мониторинге государственному органу и ждет мотивированного ответа в определённый законом срок. Мониторинг использования рекомендаций общественного мониторинга лежит на Общественном совете.

4. МЕТОДЫ СБОРА И ОБРАБОТКИ ИНФОРМАЦИИ

Основные требования к проведению мониторинга и оценки

Существуют общепринятые требования к проведению мониторинга, которые необходимо соблюдать для того, чтобы обеспечить доверие в обществе и в системе государственного управления к результатам этого мониторинга и тем самым обеспечить достижение его целей. Общепринятыми и практически обязательными требованиями к любому мониторингу для признания его результатов достаточно объективными и заслуживающими доверия являются следующие:

- Репрезентативность или представительность мониторинга. Она достигается таким выбором объектов мониторинга, который позволяет обеспечить получение данных обо всех значимых для его организаторов вариантах деятельности органов власти.
- Надёжность мониторинга. Надёжность понимается как устойчивость результатов мониторинга, возможность получения тех же самых или очень близких результатов при повторении мониторинга. В надёжность включается и возможность проверки результатов мониторинга другими организациями и получение ими тех же самых или очень близких результатов в ходе аналогичных мониторингов.
- Валидность мониторинга. Валидность понимается как обоснованность методик и результатов мониторинга, правильность и точность, как собранной информации, так и его выводов.

Все эти требования к мониторингу взаимосвязаны и взаимозависимы, и должны соблюдаться в системе. Но каждое из них имеет свою специфику, препятствующую обычно достижению высоких показателей по каждому требованию одновременно. В частности, стремление к высокой репрезентативности может препятствовать глубокому изучению специфики тех или иных объектов, т.е. обеспечению валидности, научной обоснованности результатов. Поэтому рекомендуется творческий подход

при разработке методик и интерпретаций результатов и строгое следование методикам и инструкциям в процессе сбора данных мониторинга. А разработку методик и инструкций рекомендуется проводить на основе современного научного знания, с использованием достижений социологии, психологии, теории государственного управления и т.п. В этом случае обычно достигается оптимальное сочетание надёжности и валидности мониторинга.

Формирование выборки

Выборка – строится по принципу принадлежности респондентов к числу бенефициаров государственной программы/плана.

Для качественной выборки необходимо определить два ключевых показателя:

- География программы/плана (национальная, региональная, местная).
- Генеральная совокупность респондентов – на кого направлена программа/план, кто является бенефициарами и из общего количества на территории действия программа/плана.

Имея эти исходные данные, можно воспользоваться онлайн калькулятором расчета выборки по следующим ссылкам:

<https://socioline.ru/rv.php>

<https://questionstar.ru/statiy/calculator-razmera-viborki>

Или можно привлечь в группу мониторинга специалиста социолога, который поможет правильно рассчитать выборку и определить респондентов для разных методов мониторинга.

Виды выборки:

1. Стихийная выборка. Здесь опрашиваются респонденты, которые являются наиболее доступными. Основными примерами стихийных выборок являются опросы в газетах или журналах, анкеты, которые были переданы респондентам на само заполнение, а также Интернет-опросы. Размер и состав стихийных выборок заранее является не известным. Он выявляется таким показателем, как активность респондентов;
2. Случайная выборка. Данный вид выборки является одним из наиболее строгих видов. В его основе лежит принцип вероятностного отбора. Основным условием возможности данного отбора является доступность для исследователя каждого из имеющихся компонентов генеральной совокупности. Из-за этого случайная выборка осуществляется только на довольно небольших по объему генеральных совокупностях, или уже на заключительном этапе отбора;
3. Механическая выборка. Данный вид выборки основывается на том, что традиционно отбор единиц в выборочную совокупность из генеральной, которая традиционно разбивается по какому-либо нейтральному признаку на одинаковые промежутки, происходит таким образом, что из каждой группы в выборку выбирается только одна единица;
4. Гнездовая выборка. Это такой вид выборки, при котором выбираемые объекты являются группой или гнездом более мелких единиц. Гнездо в свою очередь является единицей отбора высшей ступени, которая включает в себя более мелкие единицы низшей ступени. Примером гнезда могут являться населенные пункты, районы, дома и многое другое;
5. Квотная выборка. В данном случае отбор респондентов происходит целенаправленно. При этом важно соблюдать параметры квоты;

6. Многоступенчатая выборка. В данном случае отбор происходит в несколько этапов. Например, сначала выбираются в каком-либо городе предприятие, на предприятии выбирается цех, а уже непосредственно в цехах подбираются респонденты.

Определение выборки очень важно при использовании количественных методов: опросы, анкетирование, полуструктурированные интервью и др.

Полуформализованное личное интервью

Является качественным методом и позволяет получить комплексную оценку бенефициаром его практики и влияния на него программы/плана.

В интервью используются вопросы, требующие предоставления конкретной практической информации (ответом на которые служит однозначное «да» или «нет», указание конкретных благ от программы или трудностей по использованию программы для решения проблем бенефициара).

Наряду с этим интервьюеры фиксируют оценочные суждения респондентов в отношении приемлемости для них той или иной практики, их представлений и предпочтений по оптимизации программы/плана.

Глубинное фокусированное интервью (с записью на диктофон) фактически представляет собой реконструкцию влияния программы на респондента в ходе ответа на поставленные вопросы.

В рамках данного метода можно получить более развернутую информацию о том, как так или иная программа влияет на жизнь бенефициаров, достигает ли она поставленных целей, является ли удобной для использования бенефициарами и т.п.

Глубинные интервью с экспертами является разновидностью метода глубинного. Независимые эксперты в состоянии предоставить более объективную информацию о реальном уровне издержек и проблем в реализации государственной программы/плана.

Наблюдение – это запланированное и целенаправленное восприятие объекта, процесса, явления и т.д., полученные результаты которого фиксируются исследователем (наблюдателем).

Данный метод используется для оценки материальных объектов, которые создаются в рамках той или иной государственной программы. А также может использоваться для оценки соблюдения стандартов обслуживания государственных услуг для граждан, если в программе предполагается предоставление государственных услуг для определенной категории граждан.

Для качественного проведения наблюдения необходимо разработать лист наблюдения, который заполняется интервьюером-наблюдателем.

Фокус группа - качественный метод исследований, который заключается в проведении группового интервью (дискуссии), с целью выяснения мотивов, действий, предпочтений людей в рамках определенной заданной темы. Фокус-группа – это интервью, что предполагает наличие интервьюера (модератора). Основная задача модератора – получить в ходе бесед с людьми ответы на поставленные маркетинговые вопросы.

Анкетирование – это метод исследования и первичного сбора информации у отдельного человека или группы людей, объединённых по определённому признаку. В основе этого способа – проведение опроса, раздача анкет с разными вопросами, касающимися личного мнения, событий, предпочтений и других возможных фактов. Простыми словами это опрос, который выполняется отвечающим человеком письменно или устно.

В рамках общественного мониторинга могут использоваться и другие методы исследований, которые помогают получить всеобъемлющую информацию, что повышает объективность данных общественного мониторинга.

**Более детально социологические методы для использования в общественном мониторинге описаны ниже в разделе «Социологические исследования для использования в общественном мониторинге»*

Общие принципы наблюдения в ходе мониторинга деятельности органов власти

Любое наблюдение – это метод сбора информации с помощью прямого и непосредственного восприятия исследователями, наблюдателями тех или иных событий, явлений и процессов, а также условий, в которых они возникают и развиваются.

Наблюдение понимается как длительное рассмотрение объекта в естественных для него обстоятельствах. Наблюдения, в ходе которых собираются количественные данные о тех или иных явлениях или процессах, близки по используемым для этого методам к количественным обследованиям в статистике или к количественным исследованиям в социологии.

Преимуществом наблюдения в сравнении с интервью или другими более активными методами исследования является то, что присутствие наблюдателя не вызывает искусственных изменений в исследуемой ситуации.

При проведении наблюдения первичным полевым документом является дневник наблюдений, где детально регистрируются как обычные (повседневные), так и экстремальные ситуации в деятельности исследуемой социальной группы или организации по временным единицам (часам, дням, неделям). Исследователь должен использовать все возможности, чтобы уловить общий смысл и направленность происходящего на объекте мониторинга: внешний вид помещения, детали внешности индивидов, специфические особенности коммуникации (жесты, выражение лиц, жаргон, построение фраз и интонации), распределения ролей и ответственности в деятельности изучаемой группы, реально используемые этой группой критерии успешности её деятельности и другое.

Все факты, комментарии, идеи и выявленные особенности деятельности объектов наблюдения желательно периодически обсуждать в группе исследователей. Такой подход позволит сосредоточить наблюдение на самых значимых проявлениях изучаемых явлений и процессов, не упустить существенных деталей и собрать достаточно информации для обоснованных выводов по результатам мониторинга.

Зарегистрировать все действия органов власти даже в небольших местных сообществах не всегда удаётся, а в большинстве случаев этого и не требуется. Для получения значимых результатов в мониторинге можно

применять так называемое несплошное наблюдение.

Несплошное наблюдение – это такое наблюдение, при котором обследованию подвергаются не все единицы изучаемой совокупности, а только их определенная часть, достаточная для получения обобщающих характеристик объекта мониторинга.

Несплошное наблюдение может проводиться различными методами.

По возможности желательно на подготовительном этапе к ведению мониторинга разработать какие-то гипотезы о реализации государственной программы, о возможных результатах наблюдения. В этом случае можно будет заранее продумать наиболее эффективные процедуры наблюдения, позволяющие проверить эти гипотезы.

Любое наблюдение может быть включённым и невключённым. При включённом наблюдении сам наблюдатель включается более или менее глубоко в деятельность изучаемой группы и является поэтому более или менее активным участником событий мониторинга. Считается, что при этом причины и мотивы действий представителей изучаемой группы наблюдателю ясны и учитываются в оценке их деятельности. Включенные наблюдения бывают открытые, когда представителям изучаемой группы известно о наблюдателе, и скрытые, когда им не известно о наблюдателе. При скрытом наблюдении члены группы не осознают, что за ними наблюдают, поэтому такой метод особенно продуктивен при исследовании труднодоступных социальных групп и организаций.

Наблюдения бывают, кроме того, единовременными и периодическими, а также систематическими и случайными. Единовременное наблюдение проводится по мере необходимости, при возникновении той или иной ситуации, при мониторинге, проводимом в течение короткого периода времени.

Периодическое наблюдение, напротив, проводится через определенные интервалы времени в течение относительных длительных периодов. Обычно периодические наблюдения дают более значимые результаты, потому что единовременное наблюдение может не дать возможности получить информацию о деятельности органов власти в иные периоды, когда наблюдение не проводилось. Периодическое наблюдение эту проблему хотя бы частично снимает.

Систематическое наблюдение, как правило, позволяет наиболее полно и объективно изучить объект мониторинга. Но при этом не следует исключать того, случайное наблюдение даст весьма ценную для организаторов мониторинга информацию. Причина в том, что случайное наблюдение – это такое наблюдение, в ходе которого может быть получена неожиданная, непредусмотренная программой исследования информация.

Изучение документов в ходе общественного мониторинга

Деятельность современных органов власти производится работающими в них чиновниками в ходе исполнения ими тех или иных бюрократических процедур. Результаты исполнения бюрократических процедур практически всегда фиксируются в тех или иных документах. Поэтому довольно полное и объективное представление о деятельности органов власти можно получить, анализируя поступающие в них документы, циркулирующие внутри организаций и поступающие из них в другие организации.

Анализ документов позволяет изучить систему решений, принимаемых в том или ином органе власти. А это существенно способствует достижению целей

мониторинга: описанию деятельности этого органа, разработки методики её оценивания и получение соответствующей оценки, а также разработке рекомендаций по совершенствованию его деятельности.

Изучение документов в ходе мониторинга упрощается при достижении достаточно высокого уровня открытости информации о деятельности соответствующих органов власти.

При изучении документов о реализации государственной программы не следует пренебрегать возможностью анализа писем граждан в эти органы. Анализ писем граждан и даже анализ сводных данных об их обращениях в изучаемый орган власти позволит исследователям точнее описать запросы граждан к этому органу, его реальные возможности решения проблем граждан, особенности его взаимодействия с гражданами и системы принятия решений в нём.

Изучение статистических показателей деятельности органов власти

Оценки деятельности органов власти, государственного и местного государственного управления позволяет формировать изучение не только документов, но и статистических данных, статистических показателей их деятельности.

Изучение статистических показателей деятельности о реализации государственной программы ***всегда желательно проводить в течение достаточно длительных периодов времени, чтобы была возможность исследования динамики изменения этих показателей.*** Кроме того, желательно собирать данные о целой системе показателей о реализации государственной программы, чтобы получить системное представление о них. Но такой сбор данных может быть затруднён по финансовым или организационным соображениям. В этих случаях следует тщательно отбирать показатели деятельности органов власти, чтобы не упустить значимые для получения достаточно объективных результатов мониторинга.

Изучение публикаций средств массовой информации о реализации государственной программы/плана.

Общественный мониторинг и оценка реализации государственной программы, требует изучение публикаций о государственной программе в средствах массовой информации.

К современным средствам массовой информации относятся:

- пресса, т.е. периодические печатные издания: газеты, журналы, бюллетени и т.п.;
- социальные сети;
- мессенджеры;
- радио;
- телевидение;
- средства распространения звукозаписей и видеозаписей;
- видеотекст, телетекст, рекламные щиты и панели.

В мониторинге государственных программ можно использовать любые из этих средств массовой информации.

В последние годы значимым источником информации стала сеть Интернет, особенно её информационные сайты. Пресса, радио, телевидение и информационные сайты сети Интернет будут рассматриваться далее для целей проведения мониторинга под сокращённым наименованием средства

массовой информации (СМИ).

Фактором, способствующим представлению в совокупности средств массовой информации разнообразия событий и оценок, является необходимость для них получать прибыли от продажи своих аудиторий рекламодателям и представителям тех или иных политических сил. А для обеспечения таких прибылей средства массовой информации приходится завоёвывать и поддерживать доверие к себе достаточно широких социальных групп, представители которых читают прессу, слушают радио и смотрят телевидение. Если аудитории средств массовой информации им доверяют, то это доверие и является основой доверия организаторов мониторинга к сведениям, получаемым из таких средств массовой информации. Но насколько следует доверять публикациям средств массовой информации, в каждом конкретном случае проведения мониторинга следует решать отдельно.

Сбор данных в средствах массовой информации предполагает фиксацию их публикаций. Легче всего это осуществить для прессы и сайтов сети Интернет, поскольку их публикации уже подготовлены в печатном или электронном виде. Для мониторинга с использованием компьютерных технологий ведения баз собранных данных наиболее удобны электронные формы публикаций прессы. В настоящий период многие газеты и журналы имеют свои сайты в сети Интернет, на которых можно получить доступ к их публикациям в электронной форме, правда, в некоторых случаях такой доступ можно осуществить только за деньги.

В настоящий период практически все ведущие радиостанции и телевизионные компании имеют свои сайты в сети Интернет.

Перед началом использования средств массовой информации в мониторинге необходимо отобрать из них такие, которые с одной стороны будут представлять достаточно полную информацию о соответствующих государственных программах, а с другой – представлять разные оценки органов власти. Поэтому необходимо в мониторинг включать ведомственные средства массовой информации, сайты соответствующих органов власти, но необходимо включать и источники альтернативной информации, сайты в сети Интернет, издания и сайты в сети Интернет, способные представлять мнения и оценки экспертов по соответствующим проблемам, если таковые имеются.

В ходе проведения мониторинга рекомендуется использовать как данные для него:

- Специальные статьи, даже рекламного характера, подготовленные руководителями и специалистами органов власти, ставших объектами мониторинга.
- Интервью с руководителями и специалистами таких органов власти, т.е. предназначенные для прессы, радио, телевидения или сети интернет-беседы в форме вопросов и ответов.
- Информационные программы радио и телевидения, т.е. ежедневные программы новостей. Их желательно отслеживать и включать в мониторинг сюжеты, относящиеся к его объектам.
- Авторские информационно-аналитические программы на телевидении и радио. Их желательно отслеживать и включать в мониторинг сюжеты, относящиеся к его объектам.
- Новости об объектах и предметах мониторинга, т.е. оперативные информационные сообщения, появляющиеся в том числе, и в лентах новостей информационных агентств.

- Публикации с отчётами, справочными и статистическими данными о реализации государственной программы, выбранных в качестве предмета мониторинга.

Желательно при этом каждое сообщение пометать уникальными ключами, т.е. номерами или названиями, для облегчения их поиска в период обработки и анализа данных.

Анализ данных в ходе изучения публикаций средств массовой информации можно проводить различными методами. В частности, можно количественно оценить, насколько часто встречаются в массиве публикаций те или иные фамилии или темы, относящиеся к объектам мониторинга. Это позволит показать уровень представленности соответствующих должностных лиц и тем в совокупности актуальных суждений, отражённых средствами массовой информации. При определённых условиях можно считать, что такой уровень представленности характеризует внимание общества или отдельных социальных групп к тем или иным должностным лицам или органам власти. Более глубокое изучение массива данных публикаций средств массовой информации может быть проведено с помощью выделения в этом массиве и описания нескольких основных позиций по тем или иным проблемам, относящимся к целям мониторинга.

Для изучения публикаций СМИ можно применить качественный метод исследования **контент анализ**. Это анализ формы и содержания текстов и информационных источников: их обработка, оценка и интерпретация. Он позволяет исследовать объекты, явления, процессы и свойства социальной реальности, которые представлены в этих текстах. Контент анализ позволяет учитывать, в частности:

- упоминание определённых элементов текста и частоту их упоминания;
- обобщённые эмоциональные оценки (позитивный/негативный);
- структуру текста (деление на предложения/абзацы, смысловое содержание — что именно упоминается, а что, возможно, нет);
- динамику развития ситуаций (например, как изменяется освещение разными СМИ одного и того же события с течением времени).

Социологические исследования для использования в общественном мониторинге

Социологическое исследование (sociological research) – это исследование социальных объектов, отношений, процессов, направленное на получение новой информации и выявление закономерностей общественной жизни на основе теорий, методов и процедур, принятых в социологии. В ходе проведения социологических исследований собирается и анализируется социальная информация (social information), т.е. совокупность знаний, мнений, оценок и других сведений, данных и сообщений, которые формируются и воспроизводятся в обществе и используются индивидами, группами индивидов, организациями, различными социальными институтами в общении, совместной деятельности и других видах взаимодействия в обществе.

Целями использования методов мониторинга государственных программ могут быть, в частности, следующие:

- Изучение реальных, а не декларируемых проблем реализации государственной программы как предмета мониторинга.

- Изучение реальных, а не декларируемых методов принятия решений в рамках реализации государственной программы.
- Изучение эффективности регулирования тех или иных процессов в рамках государственной программы.
- Изучение взаимодействия этого органа власти с гражданами и объединениями граждан, со структурами гражданского общества в целях повышения эффективности государственной программы.
- Изучение оценок хода реализации и результатов государственной теми или иными социальными группами и другие.

В мониторинге можно использовать формализованные и неформализованные социологические методы.

Формализованные методы

Формализованные социологические методы всегда структурированы жёсткой программой сбора данных, которая разрабатывается до начала исследования и в его ходе не может меняться. Как правило, к формализованным методам относят различные анкетные опросы.

Анкетный опрос всегда проводится по заранее разработанной инструкции и состоит в ответе респондентов на заранее сформулированные вопросы, оформленные в виде документа, называемого анкетой.

В анкете бывают закрытые и открытые вопросы. Закрытые вопросы содержат перечень вариантов ответов, и респондент может только из них выбрать наиболее подходящий. В крайнем случае, он может отметить вариант ответа «затрудняюсь ответить», если это предусмотрено в тексте анкеты. В открытых вопросах респондент может вписать тот вариант ответа, который он сам сформулирует. Открытые вопросы позволяют более точно учесть суждения респондентов, но их сложнее анализировать. Поэтому в большинстве анкет социологи стараются использовать закрытые вопросы, а открытые только в случае крайней необходимости, когда очень трудно сформулировать заранее возможные варианты ответов респондентов.

Наиболее часто анкетный опрос представляет собой интервью, которое интервьюер берёт у респондента и результаты которого интервьюер, а не респондент фиксирует в анкете. В некоторых случаях допускается так называемое самозаполнение анкет, когда интервью не проводится, а респондент самостоятельно знакомится с вопросами анкеты и помечает в ней свои варианты ответов.

В ходе проведения социологического исследования формализованным методом, как правило, невозможно провести интервью или добиться самозаполнения анкет всеми представителями тех или иных социальных групп, нередко даже работников организации или учреждения и т.п. В этих случаях применяется выборочное исследование, при котором из всей изучаемой совокупности (так называемой генеральной совокупности) отбирается определенное число индивидов (так называемая выборка), для которых и проводятся интервью, регистрируются их ответы на вопросы анкет. Существуют методики, позволяющие сделать выборку конкретного исследования достаточно репрезентативной, представительной, чтобы вычисленные на основании собранных по ней данных числовые показатели можно было распространить на всю генеральную совокупность.

Неформализованные методы

Неформализованные методы социологических исследований структурированы обычно не жёсткой программой, примерным планом, гидом, в котором заранее не определяются детально все элементы процессов или явлений, подлежащих изучению. Обычно неформализованные методы социологических исследований используются для изучения, понимания проблемных ситуаций.

Наиболее распространены следующие неформализованные методы социологических исследований:

- фокус-группы;
- глубинные интервью с гражданами;
- экспертные интервью со специалистами, экспертами по тематике их специализации.

Фокус-группа – это беседа в небольшой группе индивидов, которую проводит по заранее разработанному гиду модератор. Фокус-группу правильнее было бы назвать сфокусированной, потому что беседа обязательно должна быть сфокусирована, направлена на те темы или ту тему, которая соответствует целям и задачам исследования. В ходе проведения фокус-группы её модератор должен инициировать и направлять диалог участников фокус-групп, чтобы они могли достаточно свободно, но, не сильно отвлекаясь на другие темы, обсудить заявленные в программе исследования проблемы.

Участники фокус-групп должны состоять из незнакомых друг с другом людей. Не допускается приглашение к участию в фокус-группах профессионалов в областях, темы которой будут обсуждаться. Участники каждой фокус-группы должны иметь примерно одинаковый социальный статус, иначе общего обсуждения может не получиться: у разных социальных групп разный опыт, малозначащий для других. Пол участников не имеет значения. Но желательно формировать сбалансированные по полу составы фокус-групп, чтобы женщины и мужчины были в них представлены примерно поровну.

Такой подбор участников должен способствовать проведению на фокус-группах корректных и заинтересованных бесед, высказыванию на них обоснованных суждений, мотивов тех или иных действий граждан и т.п.

Желательно проведение фокус-групп в свободной, непринуждённой обстановке. Участники могут, например, сидеть за столами с чаем, кофе, печеньем, конфетами и т.п. За участие в фокус-группе каждый из участников должен получить небольшое денежное вознаграждение, возможно, в дополнение к нему – какой-то сувенир на память.

Дискуссия в ходе проведения фокус-группы должна продолжаться не более 1,5-2 часов и в любом случае не должна сильно утомлять её участников. Но не следует делать никаких перерывов в проведении фокус-группы, чтобы не помешать установившимся коммуникациям её участников. По окончании фокус-группы необходимо обязательно поблагодарить её участников.

На основе анализа компьютерного файла расшифровки аудиозаписи составляется описание позиций участников фокус-группы по изучаемым проблемам. При методически правильном отборе участников фокус-групп их позиции будут довольно близки к позициям большинства представителей социальных групп, в которые они включены. При методически правильном проведении фокус-группы модератором, как правило, удаётся выявить ещё и различия позиций представителей одних и тех же социальных групп.

Глубинные интервью представляют собой индивидуальные беседы интервьюеров и респондентов, направленные на выявление суждений,

мнений и оценок респондентов по тематике проводимого исследования. Интервью называются глубинными, потому что респонденты в ходе его проведения должны углубиться в анализируемую проблему, привести обоснования своих суждений, описать мотивы своих действий или намерений действовать, обосновать свои оценки, тем самым раскрыв систему своего мышления и взаимосвязи понятий своего сознания.

Желательно, чтобы респонденты глубинных интервью были социально активными, способными связно и логично выражать свои суждения. Глубинное интервью поэтому обычно не бывает коротким – интервьюеру обязательно нужно выявить достаточно полно обоснования позиций респондентов и убедиться, что эти позиции не являются спонтанными, случайными. Такое интервью в зависимости от сложности его темы может продолжаться от 30-40 минут до 1,5-2 часов. Не следует делать никаких перерывов в проведении такого интервью. По окончании интервью необходимо обязательно поблагодарить респондента, сообщить о его существенном вкладе в результаты проводимого исследования.

Экспертные интервью со специалистами, экспертами по тематике их специализации, проводятся примерно по тем же принципам, что и глубинные интервью.

Желательно, чтобы эксперты, отобранные для проведения интервью с ними, были профессионалами, специалистами высокой квалификации в интересующих исследователей областях, чтобы они были социально активными, способными связно и логично выражать свои суждения. Экспертные интервью могут продолжаться сравнительно долго, от 30-40 минут до 2-3 часов, чтобы удалось достаточно системно описать знания и оценки эксперта, дать ему возможность проявить свой профессионализм в анализе изучаемых проблем. Не следует делать никаких перерывов в проведении такого интервью. По окончании интервью необходимо обязательно поблагодарить эксперта, сообщить о его существенном вкладе в результаты проводимого исследования.

Эксперты нередко являются уникальными специалистами, в этих случаях они не представляют свои социальные группы, а излагают свои концепции, подходы, оценки и суждения по изучаемым проблемам. Нередко эксперты могут отразить позиции представителей иных социальных групп, что желательно использовать в проведении исследования.

Ценность экспертных суждений в том, что они помогают повысить профессиональный уровень обобщений и выводов проводимого исследования, а также сделать его рекомендации более значимыми.

Изучение отдельных типичных случаев в реализации государственной программы (case studies)

В современной социологической литературе еще нет устоявшегося термина для обозначения этого метода. Наиболее адекватным переводом с английского для этого метода был бы термин «изучение отдельного случая» или просто «изучение случая».

Сущность метода "case study" или изучения отдельного случая заключается в том, чтобы с помощью детального, с применением комплекса социологических методов, изучения отдельного случая или нескольких случаев выявить, описать и проанализировать глубинные, скрытые явления, характерные для объектов изучения, и процессы, развивающиеся в них.

Этот метод позволяет обеспечить глубокое понимание социальной

реальности и уникальности каждого случая, но в то же время позволяет выделить в нём общие характеристики для дальнейшего обобщения.

Детальность изучения одной единицы совокупности, одного случая позволяет при применении научно обоснованных методик делать выводы для более широких совокупностей объектов. Например, изучая работу одного министерства можно некоторые выводы сделать вообще о работе всех министерств.

При использовании метода "case study" главными способами получения информации об объектах чаще всего являются неформализованные интервью и анализ документов.

Метод "case study" предполагает использование аналитического обобщения в качестве основного способа анализа полученной информации. Для успешного применения метода "case study" обычно требуется тщательная подготовка, нередко сбор информации об объекте производится в течение относительно длительных периодов времени методом включённого наблюдения, сопровождаемого периодическим проведением неформализованных интервью.

В тактике применения метода "case study" исследователи обычно на протяжении длительного периода времени становятся участниками повседневной жизни данной социальной группы или организации, изучают систему взаимоотношений в ней, значимость определенных событий, стереотипы реагирования на них и т.п.

Логика выбора объекта в "case study", естественно, отлична от логики выборки для социологического исследования с целью обеспечения его репрезентативности. Следовательно, в зависимости от задачи исследования либо обосновывается типичность данного случая, либо объясняется необходимость рассмотрения именно данного случая с точки зрения целей и задач исследования.

Объект интереса в методе "case study" имеет четко очерченные границы в социальном пространстве: узкий коллектив – бригада или завод в целом, один орган власти или одно его подразделение, одно достаточно узкое сообщество в одном населённом пункте и т.п. Определяются также временные границы изучаемого объекта, совпадающие со временем проведения исследования: например, 2-3 недели, месяц, полгода, год и т.д.

Проведение экспертиз государственных программ

Экспертиза (expertise, от латинского expertus – опытный) – это в широком смысле специальное компетентное, профессиональное исследование точно сформулированного вопроса, требующее специальных знаний и представления мотивированного заключения, обычно, в письменном виде. Экспертизы проводят эксперты, т.е. специалисты, которые в период обучения и своей практической деятельности научились эффективно решать задачи, относящиеся к той или иной конкретной предметной области.

Экспертные заключения могут формироваться не только на основе суждений, но и с помощью применения количественных методов оценивания параметров процессов или явлений. В таких экспертных заключениях используются экспертные оценки (expert estimates), т.е. основанные на суждениях специалистов количественные или бальные оценки процессов или явлений, не поддающихся непосредственному измерению. Эти экспертные оценки, выставляемые экспертом, могут на основе его опыта и знаний определять качественные или количественные параметры процесса

или явления без проведения эксперимента или статистической обработки данных. Такие экспертные оценки выставляются обычно в специально разработанных для этого экспертных анкетах. Этот метод анкетирования экспертов можно рекомендовать использовать при необходимости получения числовых характеристик процесса или явления, но невозможности проведения объективного их исследования.

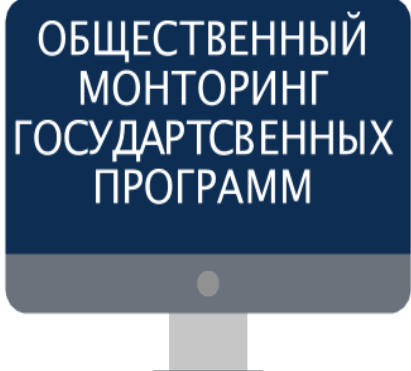
Наилучшим вариантом сбора данных в ходе мониторинга деятельности органов власти является сбор их сетью наблюдателей, распределяющей обязанности между её членами и не упускающей ничего существенного в наблюдении. Такая сеть может состоять из нескольких человек, а может и из нескольких сотен человек, проживающих в различных регионах. Чем больше сеть, тем более необходима её актуализация, т.е. поддержание контактов и получение согласий её членов на участие в планируемом мониторинге. Лучше всего, создавать сеть, которая могла бы периодически, а ещё лучше постоянно вести такого рода мониторинги. Тогда наблюдатели не теряют, а постоянно повышают свою квалификацию, и период подготовки к проведению мониторинга может быть сокращён без потери качества результатов мониторинга.

Для каждого конкретного мониторинга рекомендуется разрабатывать планы, графики, программы и методики его проведения. Только при таких условиях можно надеяться на достаточно полный учёт всех особенностей конкретного мониторинга и на согласованную работу всей сети по сбору данных. Кроме того, только в этом случае можно быть полностью уверенным в том, что собранные данные можно будет обработать и получить возможность анализа и оценки именно тех аспектов деятельности объектов мониторинга, которые нужны для достижения его целей.

Работы по проведению мониторинга государственных программ желательно проводить максимально публично. Поэтому мониторинг не должен заканчиваться написанием отчёта. Этот отчёт должен быть сделан публичным, в этом случае расширяются возможности организаторов мониторинга в лоббировании необходимых изменений в реализации государственной программы. Кроме того, публичность отчёта о мониторинге позволяет расширить возможности проведения аналогичных мониторингов в будущем.

Обычно для средств массовой информации приходится готовить специальные довольно короткие, но содержательные изложения основных результатов мониторинга. Если нет ограничений публичности, в сети Интернет отчёт может быть размещён целиком, с дополнительными таблицами, графиками и пояснениями, не включаемыми в печатную версию отчёта.

5. АЛГОРИТМ ОБЩЕСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА



АЛГОРИТМ



2

ОЦЕНКА ПРОЦЕССА ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОГРАММЫ

- ГМ формирует экспертную группу (далее ЭГ)
- ГМ + ЭГ проводят анализ процесса планирования программы развития
- ГМ + ЭГ разрабатывают заключение по процессу мониторинга планирования программы

3

ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

- ГМ разрабатывают инструменты для мониторинга с привлечением бенефициаров (далее Б)
- ГМ проводят обучение Б, вовлеченных в процесс мониторинга
- ГМ + Б проводят мониторинг
- ГМ + ЭГ анализируют данные мониторинга

4

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОГРАММЫ И ВЛИЯНИЯ НА БЕНЕФИЦИАРОВ

- ГМ разрабатывают инструменты для мониторинга с привлечением бенефициаров (далее Б)
- ГМ проводят обучение Б, вовлеченных в процесс мониторинга
- ГМ + Б проводят мониторинг
- ГМ + ЭГ анализируют данные мониторинга





5

РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

- ГМ + ЭГ на основе анализа данных формируют Рекомендации (далее Р) для госоргана
- Р передаются И мониторинга
-

6

ПРОДВИЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

- И + ГМ определяют тактику продвижения Р
- И + ГМ проводят мероприятия с госорганами (встречи, запросы и т.п.)
- ГМ Проводят публичные мероприятия по презентации Р
- ГМ собирает данные и составляет отчет о продвижении Р

7

МОНИТРИНГ И ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА

- ГМ собирает информацию о статусе Р (анализ мотивированных отчетов от госоргана)
- ГМ проводит мониторинг сайта госоргана
- ГМ может применить другие методы сбора информации
- ГМ + ЭГ проводят анализ собранных данных и составляют отчет о результатах мониторинга
- И + ГМ публикуют и распространяют отчет о результатах общественного мониторинга

Список использованной литературы:

Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам охраны местной окружающей среды. Орхусская конвенция. Семинар в Ньюкасле. Практическое руководство. – 2000 год.

Социальный аудит эффективности Программы жилищной помощи. – Худяков С.Г., магистр бизнеса и права, директор ЧУ «Институт развития местного самоуправления» - Петропавловск, 2016 год.

Вовлечение общественности к участию в принятии решений на местном уровне. Данная публикация подготовлена в рамках Совместной программы ООН «Повышение конкурентоспособности региона через внедрение инновационных подходов к региональному планированию и оказание социальных услуг населению (на примере Семипалатинского региона) экспертами ОФ «Центр экономических исследований, оценки и мониторинга» по заказу Программы Развития ООН в Казахстане. Составители: Шолпан Айтенова при участии Асель Крыкбаевой, Айгуль Жарас. – Астана, 2015 год.

ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ. ОБЗОР предложений по совершенствованию законодательства о доступе к информации в соответствии с международными стандартами и рекомендациями. Данный Обзор подготовлен в рамках проекта ОФ «Центр исследования правовой политики» «Повышение прозрачности и подотчетности государственных органов за счет расширения участия общественности в процессе принятия решений и реализации антикоррупционных реформ в Казахстане», является некоммерческим и имеет образовательную и просветительскую направленность. Все материалы используются с социальной целью, не связанной с получением прибыли. - Алматы 2017.

Обзор Открытое правительство: развитие диалога с гражданским обществом Overview Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society Russian translation. Обзоры – это переводы выдержек из публикаций ОЭСР. Их можно получить бесплатно в онлайн-овом книжном магазине ОЭСР www.oecd.org/bookshop/ Данный обзор не является официальным переводом ОЭСР. Информирование, консультирование и участие общественности в выработке политики с целью создания Первого открытого правительства стран-членов ОЭСР Джоанна Кэдди, Администратор и Кристиан Вергес Главный администратор Дирекция ОЭСР по вопросам государственного управления и территориального развития.) - OECD, 2003 год.

Методика оценки. Руководство по применению. Развитие оценки эффективности государственных органов. – Худяков С.Г., магистр бизнеса и права, директор ЧУ «Институт развития местного самоуправления» - Петропавловск, 2014 год.

Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне рекомендации разработаны участниками форума гражданского общества, организованного в 2015 г. На полях дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению, посвященного свободе мирных собраний и свободе объединений. - Вена, 15-16 апреля, 2015 год.

Подход, основанный на участии всего общества, к П/БНЭРВТ Руководство для Центральной Азии. - Опубликовано Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе Вена, июль 2020 год.

Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел. - Управление Верховного комиссара по правам человека СН-1211, Женева 10 Швейцария +41 22 917 90 00 www.ohchr.org