



РОЛЬ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЖОГОРКУ КЕНЕШ

THE ROLE OF MONITORING AND EVALUATION IN INCREASING EFFECTIVENESS OF JOGORKU KENESH'S WORK

Аннотация: Данная статья затрагивает вопрос отсутствия системы мониторинга и оценки в Жогорку Кенеш. Статья подчеркивает необходимость подобной системы для его эффективного функционирования и управления. В нем анализируются главные стратегические документы, и констатируется недостаток внимания, уделяемого понятиям мониторинга и оценки. Обзор содержит примеры наилучших мировых практик мониторинга и оценки.

Ключевые слова: система мониторинга и оценки, Жогорку Кенеш, Парламент, ОГО, Регламент ЖК, мировой опыт.

Annotation: This article reviews the issue of insufficient monitoring and evaluation of the work of Jogorku Kenesh, while stressing out the importance of M&E for its effective functioning and governing. The article analyzes JK's main strategic documents and finds that the notion of M&E is not getting enough support and attention it should. The digest sums up some of the best world practices of monitoring and evaluation.

Key words: system of monitoring and evaluation, Jorogku Kenesh, Parliament, Civil Society Organizations, Rules and Orders of Jogorku Kenes, world practices.

«Оценка вездесуща, она на всех уровнях будет играть роль в реализации планов развития. Оценка не проста в реализации. Она и не популярна. Но она критически важна... На всех нас лежит ответственность усиления данной важной функции. ...в усилении потенциала оценки для того, чтобы она сыграла свою роль в построении достойной жизни для каждого»
Бан Ки Мун, Генеральный Секретарь ООН¹

ООН провозгласил 2015 год годом оценки. Одной из причин явилось то, что именно в 2015 году произошла смена Целей развития тысячелетия, Целями устойчивого развития. В середине ноября состоялся международный форум оценки в Непале, где собрались около 300 оценщиков со всего мира, а также 100 парламентариев. Во время встречи обсуждали вопросы улучшения МиО на глобальном, региональном и местных уровнях. Наравне с обсуждениями организационных вопросов проводились различные лекции по данной тематике. Конференция была организована глобальным движением Эвал Партнерс. Представители из Кыргызстана, также приняли участие.

В данной статье освещаются следующие моменты:

- 1) Роль системы Мониторинга и Оценки (далее МиО) ЖК КР
- 2) Развитие системы МиО в Кыргызстане и МиО в стратегических документах КР

¹ Неделя оценки оценочной группы ООН, "Мост в лучший мир – оценка на повестке 2015 года", <http://unevaluation.org/event/detail/419>.



Development ♦ Human Rights ♦ Environment ♦ Migration

Эффективная работа Жогорку Кенеш (ЖК) требует проведения системного мониторинга и оценивания (МиО). Процесс МиО поможет ЖК, а также организациям гражданского общества (ОГО) измерять работу ЖК по конкретным критериям (оценочной шкале, индикаторам, критериям), выявлять, имеющиеся, недостатки, а также, исправлять их. По определению А. Килиевича: «Мониторинг направлен на отслеживание затрат ресурсов, выпуска продукции, результатов и воздействия по мере осуществления вмешательства. Оценивание измеряет эффективность и воздействие вмешательства (как правило, после его реализации). Вместе мониторинг и оценка дают возможность разработчикам политики отслеживать результаты, предлагать корректировки или усовершенствования в процессе ее реализации, а также оценивать степень достижения успеха. Система мониторинга и оценки укрепляет подотчётность.»²

Сегодня в странах с развитой системой парламентаризма, проводится МиО работы парламента. Парламент является главным высшим законодательным органом страны, и это означает, что его работа должна адекватно оцениваться, освещаться и улучшаться. В Кыргызстане, в силу того, что понятие парламентаризма является сравнительно новым понятием, на данный момент нет устоявшихся механизмов МиО эффективности работы парламента. Отсутствие системного МиО в ЖК, а также слабая работа ОГО по мониторингу и оценке гражданского общества, никоим образом не способствует развитию парламентаризма. В то время как, система МиО с конкретными критериями необходима.

Как нам известно, мониторинг работы министерств проводят Общественные наблюдательные советы (ОНС). ОНС начал свою работу с 2010 г. В то же время, мониторинг деятельности парламента со стороны ОГО в таком масштабе пока еще не осуществлялся. Время от времени ОГО проводят, мероприятия подобного рода, но у них нет необходимого инструментария. Без должной системы МиО сложно определить, на каком этапе развития парламента находится сегодня, и в каком направлении должен идти. Исходя, из этого, можно констатировать, наличие острой необходимости в системе МиО для ЖК КР.

Для того, чтобы осветить развитие МиО и МиО в стратегических документах КР для начала необходимо подчеркнуть тот факт, что в Кыргызстане выделяют несколько периодов развития МиО³:

1. 1991-2005 Возникновение предпосылок
2. 2005-2010 Возникновение институтов оценки
3. 2010 по сегодня- Реформирование политической системы

Во время первого периода появилось большое количество НПО при поддержке доноров. К 2000г. их количество достигло 5000. Начали появляться исследовательские, аналитические центры. После получения независимости перед Кыргызстаном стояла задача самому разрабатывать стратегические документы. Были разработаны первые стратегические документы-ННСБ (национальная стратегия снижения бедности) -2000-2005 гг. в этом документе упоминалось понятие МиО. К разработке данных документов представители гражданского общества были вовлечены. Но даже после этого у государственных учреждений, включая аппарат президента не было четкого понимания системы МиО. Также не хватало экспертизы по реализации функций мониторинга. Но к концу этого периода, знания о МиО возросли, благодаря тренингам. В 2000 году была создана Международная сеть

² А. Килиевич, *Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере государственного управления и политики, экономики и международной торговли*. 2- издание, испр. и доп.-Б.:2013.Стр. 289.

³ Доклад “Роль и ответственность правительства и профессиональной сети МиО в построении эффективного государственного управления в Кыргызской Республике”, Ежегодной конференции Американской Ассоциации оценки в 2012 году.” Ежегодной конференции Американской Ассоциации оценки в 2012 году.



Development ♦ Human Rights ♦ Environment ♦ Migration

программы оценки (IPEN), их представители проводили тренинги для Кыргызстана, что послужило хорошим фундаментом.⁴

Во втором периоде появилось понимание того, что необходимо создавать систему МиО в Кыргызстане. Во время этого периода многое изменилось в связи с возникновением институтов МиО. Фонд Сороса инициировал диалоговые площадки по улучшению взаимодействия правительства с гражданским обществом. После того как стратегические документы были готовы, разработчики вместе с гражданским обществом задались вопросом о том, какие конкретные результаты достигнуты.⁵

Была поставлена задача регулярного отслеживания результатов и то, что усилия должны быть совместными в этом поле. Далее пришли к пониманию того, что и государственные служащие и представители гражданского общества нуждаются в постоянном повышении квалификации и потенциала. В 2007 году во время встречи учреждений, специалистов вовлеченных в оценку пришла идея создания национальной сети МиО Кыргызстана.⁶ Главное направление сети «в выстраивании сотрудничества и процедур взаимодействия гражданского общества и государственной власти при разработке и реализации системы МиО».⁷

И третий период ознаменовался реформированием политической системы. В 2010 году была создана новая Конституция, форма правления в стране поменялась на парламентскую. И вместе с формой правления изменился и формат работы государственных органов с гражданским обществом.⁸

В 2010 году было постановлено, что общественные советы будут функционировать во всех органах. Члены сети предоставили тренинги и консультации по МиО для членов общественных советов. В 2012 году правительство представило список основных индикаторов для оценки деятельности.⁹

На сегодняшний день законодательная база имеется, теперь проблема лишь во внедрении. Был принят закон Кыргызской Республики от 18 февраля 2014 года, № 35 О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики, в котором говорится о системе мониторинга и оценки. Если посмотреть на национальную стратегию устойчивого развития КР на период 2013-2017 гг. то в ней упоминаются оценка МСУ, оценка проводимой внешней политики в продвижении местных товаров на международные рынки¹⁰, МиО факторов риска бедствий, мониторинг и контроль продвижения проектов на всех этапах. Как мы видим, в общих чертах МиО прописаны.

По словам Татьяны Третьяковой, главы Национальной сети МиО в Кыргызстане: *«Разделы по МиО у нас есть во всех стратегических документах страны, начиная с Национальной Стратегии сокращения бедности (2000-2005 гг). И для сбора данных при реализации всех стратегий работал специальный отдел Мониторинга и оценки в Министерстве Экономики. Сейчас в Кыргызстане две ключевые программы Национальная стратегия Устойчивого развития и НСУР и Программа*

⁴ Доклад “Роль и ответственность правительства и профессиональной сети МиО в построении эффективного государственного управления в Кыргызской Республике”, Ежегодной конференции Американской Ассоциации оценки в 2012 году.” Ежегодной конференции Американской Ассоциации оценки в 2012 году.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Национальная сеть мониторинга и оценки в КР, <http://evaluators.net.kg/>.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013-2017 гг.

http://www.president.kg/ru/news/ukazy/1466_tekst_natsionalnoy_strategii_ustoychivogo_razvitiya_kyrgyzskoy_respubliki_na_period_2013-2017_godyi/.



Development ♦ Human Rights ♦ Environment ♦ Migration

Правительства по Устойчивому развитию, и этот отдела продолжает работать со сбором данных для этих программ. Однако, никакой обратной связи, никаких публикаций, работы с бенефициарами практически не проводилось. Работа по сбору данных для этих программ ведется во всех государственных органах. Однако ни один документ не опирается на логическую матрицу оценки и цепочку изменений. В этом смысле можно констатировать, формой в государственных органах овладели, однако внутреннее содержание оценки отсутствует. Тем не менее, в стране сделан шаг к внедрению оценки. В 2012 году введено Постановление Правительства №105, методика предложенная в нем, расширяет измерение результатов. Вводятся базовые и вариативные показатели, оценка доверия населения и сравнение с международными рейтингами.»

Теперь, рассматривая, базовые документы Жогорку Кенеш, нужно отметить то, что безусловно, уже существуют определенные зачатки МиО. К примеру, парламент основывается в своей деятельности на стратегически важных документах, в которых, по сути, должны быть прописаны механизмы, обеспечивающие, эффективность ЖК, это - регламент ЖК КР и стратегия развития ЖК до 2016 г. Они прописаны в некоторых разделах документов, но к сожалению, без какого-либо комплексного подхода, а отрывочно и узко направленно.

Рассмотрим эти документы более детально.

В статье 1, Регламента дающей определения всех главных терминов указано: “Координационный совет Жогорку Кенеша - постоянный орган Жогорку Кенеша, созданный для коллективного решения вопросов эффективной организации деятельности Жогорку Кенеша; лингвистическая экспертиза проекта закона - **оценка** соответствия текста проекта закона нормам”¹¹. Также, в статье 24, в пункте 4, 2 говорится: “Координационный совет осуществляет рассмотрение: результатов **мониторинга** и контроля исполнения ежегодного плана работы и плана законотворческой деятельности Жогорку Кенеша”¹². Термины МиО в Регламенте упоминаются только в этих двух местах. Как мы видим, мониторинг прописан но, только лишь в отношении законотворческой деятельности. Оценивание тоже есть, но опять так и, только, соответствия текста проекта закона, но не деятельности ЖК как таковой.

В документе о стратегическом развитии ЖК до 2016 г. термины МиО упоминаются чаще. В нем говорится о том, что “Контрольные функции парламента должны быть усилены в части подотчетности Правительства, **мониторинга и оценки** заявленных реформ. Представительские функции Парламента также принимают новое звучание – определение направлений развития страны.”¹³ Также, “Все еще не разработаны индикаторы **оценки** деятельности подотчетных органов и должностных лиц, что делает невозможным качественный и своевременный **мониторинг** деятельности Правительства, Национального банка, Генеральной прокуратуры и Счетной палаты.” Но, как видите о МиО ЖК в целом, здесь не упоминается. Также, то что “Комитеты ЖК после принятия законов по истечении шести месяцев не осуществляют **мониторинг** их исполнения. Не разработана методология контроля исполнения принятых законов и решений.” Далее, говорится о мониторинге международных обязательств, мониторинге принятых программ развития, мониторинге реализации Правительством утвержденных Парламентом программных документов, мониторинге исполнения предвыборных платформ и размещении информации на сайте ЖК, проведении регулярного мониторинга исполнения предвыборных платформ и размещении информации на сайте ЖК, обеспечении регулярного мониторинга и оценки

¹¹ Регламент Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, http://kenesh.kg/RU/Articles/3784-Reglament_ZHogorku_Kenesha_Kyrgyzskoj_Respubliki.aspx.

¹² Там же.

¹³ Стратегия развития Жогорку Кенеш Кыргызской Республики до 2016 года, <http://www.knews.kg/files/media/47/47710.pdf>.



Development ♦ Human Rights ♦ Environment ♦ Migration

хода реализации отраслевых программ, обеспечения обязательного мониторинга принятых законов по истечении шести месяцев, проведении мониторинга реализации договоренностей и резолюций, принятых межпарламентскими организациями, участником которых является Жогорку Кенеш, современного кыргызского и русского языков с учетом особенностей правил юридической техники и дача рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов.” Как видно из отрывков документа, мониторинг работы самого ЖК, как отдельного органа, не упоминается. Получается, элементы МиО есть, но нет комплексного подхода, который бы охватил всю деятельность ЖК.

Гражданского общества предпринимает действия по проведению МиО, но в их действиях присутствуют определённые недостатки. Безусловно, были осуществлены попытки такие как: работа портала “Политмер” (politmer.kg), проведение Правозащитным центром “Бир Дуйно - Кыргызстан” исследования по прозрачности ЖК, публикация “Коалицией за демократию и гражданское общество” на своем сайте результатов ежемесячного мониторинга, периодический мониторинг “Союза налогоплательщиков за парламентаризм”, и т. д..

Политмер (politmer.kg)- очень полезный и пока единственный в своем роде у нас в Кыргызстане портал. Он измеряет деятельность депутатов по количеству обещаний, которые они дали и выполнили¹⁴. Портал хороший, но у него достаточно ограниченные рамки т. е. применяется только один критерий – обещания. Исследование, проведенное “Бир дуйно” по прозрачности и подотчетности ЖК, также является содержательной работой¹⁵. Но большое внимание уделяет в основном бюджетной подотчётности и не охватывает остальные аспекты деятельности ЖК. Коалиция выпускает ежемесячный обзор по деятельности ЖК. Обзор, информативен, но содержит больше количественных данных, и нежели качественного анализа. Также, итоги 4-х летнего МиО парламента были презентованы Коалицией весной 2015 года.¹⁶ Отчет содержательный и над ним была проделана большая работа, но для его улучшения необходим также и качественный анализ, поскольку в нем в основном содержится количественный анализ. Неформальное объединение, Союз налогоплательщиков за парламентаризм (СНП) пыталось проводить мониторинг, но ему не хватало конкретных индикаторов для эффективного МиО. Вследствие чего, членам союза было тяжело проводить мониторинг и пытаться выработать новые критерии каждый раз перед проведением мониторинга.

Таким образом, некоторые представители гражданского общества, делают возможные шаги в нужном направлении, при отсутствии конкретных индикаторов, критерии по которым можно было бы проводить МиО, и какого-либо системного, в целях получения эффективной и обоснованной оценки, подхода.

Систему МиО можно развивать посредством изучения зарубежного опыта и его адаптации к нашей системе с учетом всех особенностей. Не углубляясь в методологию МиО, необходимо упомянуть, что процесс МиО может быть внутренним и внешним. При внутреннем, определённый отдел, находящийся внутри парламента занимается МиО на регулярной основе. А при внешнем данную функцию для парламента выполняют НПО, отдельные эксперты, или агентства по инициативе парламента, либо по своей инициативе. К примеру в Индии МиО до 2009 г. проводились внешними агентствами¹⁷. Позднее был создан отдел независимой оценки. Затем, произошел переход

¹⁴ Политмер следи за обещаниями, <http://politmer.kg/ru/promises/#>

¹⁵ www.anticorruption.kg/wp-content/uploads/2012-12-07-otchet-jogorku-kenesh-voprosyeffektivnosti-i-prozrachnosti-gpk.pdf.

¹⁶ Гражданское общество оценило деятельность парламента за 4 года, Руфат Эргешов, http://www.gezitter.org/society/39096_grajdanskoe_obschestvo_otsenilo_deyatelnost_parlamenta_za_4_goda/.

¹⁷ Мехпорта С./Система мониторинга и оценки правительства в Индии/The government monitoring and evaluation system in India, a work in progress.- (https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/eecd_wp28_india_me_0.pdf).



Development ♦ Human Rights ♦ Environment ♦ Migration

на внутренний вид МиО. Источники, также утверждают, что механизм наиболее устойчив и эффективен именно тогда, когда встроен в структуру парламента.

В разных странах используются различные практики по МиО парламента. В Европарламенте вопросами МиО занимаются Европейская комиссия и Совет оценки влияния¹⁸. В парламенте Молдовы есть Служба планирования, анализа и внутреннего аудита. В Великобритании существует специальный отдел¹⁹. В Канаде при Парламенте работает Отдел стратегического планирования²⁰. В США, широкими полномочиями располагает и отвечает за оценку законодательств Офис по подотчетности правительства. Африканский институт лидерства, в помощь организации МиО Парламента Уганды, разработал “карточки успеваемости”. Парламент Пакистана сотрудничает с НПО “Пилдат”, которое проводит оценку и мониторинг его работы.

Интересен опыт Уганды, там для МиО работы парламента применяют карточки успеваемости. Карточки помогают измерить деятельность каждого депутата в отдельности. Содержат персональную информацию о депутате, оценивают его/ее участие во время пленарных и комитетских заседаний, измеряют количество времени, отводимое для рассмотрения ключевых вопросов, содержат отчет об использовании финансовых средств, и в итоге используются для оценки успеваемости депутата (по оценочной шкале: А,В,С,Д). Данный опыт был довольно успешным, и применялся в нескольких странах²¹.

Далее, *Межпарламентский союз* разработал критерии, точнее вопросы по следующим аспектам: 1) прозрачность и доступность, 2) подотчетность парламента, 3) представительская функция, 4) контрольная функция, 5) законотворческая функция. Для наглядности, ниже приведены вопросы по каждому аспекту. Ответы на вопросы по этим сферам измеряются по 5 бальной шкале (от 1 до 5) таким образом, измеряется эффективность работы парламента.

НДИ в свою очередь, разработал таблицу, которая содержит следующие основные разделы: выборы в парламент, его стандарты, организация парламента, законодательные функции, ценности парламента. К таблице был разработан вопросник, состоящий из 25 вопросов, вопросы разделены на 2 категории- формальные полномочия и практика. По каждому из критериев респонденту предлагаются варианты ответов: 1) абсолютно согласен 2) согласен 3) не согласен 4) абсолютно не согласен 5) не знаю 6) не применимо не подходит. Данный опросник, также помогает выявить качество работы органа.

Данные методики были разработаны таким образом, чтобы ими могли пользоваться как представители парламента, так и ОГО и были использованы в ряде стран: Руанде, Сиера Леоне, Камбодии и в Пакистане²². Согласно отчету ПРООН подобные инструментариумы помогли выявить недостатки работы в Парламенте²³. В отчете, также упоминается что, «Парламенты ни в коем случае

¹⁸ Политика и законодательная оценка в ЕС, Библиотека брифинг, библиотека Европейского парламента, 03/04/2013, <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/Policy-and-legislative-evaluation-in-the-EU.pdf>.

¹⁹ Сложность парламента при попытках сделать правительство более ответственным, Доклад Комиссии общества Hansard на парламентарский контроль, <http://www.hansardsociety.org.uk/wp-content/uploads/2012/10/The-Challenge-for-Parliament-Making-Government-Accountable-2001.pdf>.

²⁰ Инструменты по оценке парламента/ Сравнительное исследование 88 национальных парламента.- (<http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf>).

²¹ Босли Д. Рабочий документ №14/Африканский Фонд наращивание потенциала, Обзор парламентарских карточек.- (<http://elibrary.acbfact.org/acbf/collect/acbf/index/assoc/HASHe74e.dir/doc.pdf>).

²² НДИ/ Стандартный опросник.- (http://www.agora-parl.org/sites/default/files/ndi_standards-based_q).

²³ ПРООН / Рамки для демократического законодательства/ Benchmarks and Self-Assessment Frameworks for Democratic Legislature.

<http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/benchmarking-and-self-assessment-for-democratic-legislatures/benchmarks%20Legislatures.pdf>



Development ♦ Human Rights ♦ Environment ♦ Migration

не должны быть разочарованы не соответствием определенному критерию, наоборот они должны воспользоваться возможностью для обсуждения смысла критерия, его соответствия определенному контексту и получают ли они выгоду от изменений которые позволят им соответствовать критериям».²⁴

Парламенту и организациям гражданского общества предстоит проделать большую работу по выстраиванию системы МиО. В первую очередь, понятия МиО должны быть прописаны в стратегических документах ЖК КР. Если они не прописаны вовсе, или прописаны, но расплывчато, не реалистично и не правильно ожидать того, что они будут реализованы. Как упоминалось ранее, желательно, чтобы процессом МиО занимался конкретный отдел при парламенте. Но, если такой вариант невозможен в силу ограниченных финансовых ресурсов, то необходимо обращаться к помощи гражданского общества и работать вместе в этом направлении. ОГО в свою очередь должен продолжать работу по улучшению МиО и разработать методологию. Если у ОГО нет времени на разработку методологии, тогда они должны сотрудничать с исследовательскими центрами, которые смогут им помочь в разработке методологии. Из предлагаемых вариантов внедрение карточек успеваемости представляется самым оптимальным вариантом, так как позволяет оценить работу каждого депутата в отдельности по различным критериям. Карточки можно размещать на веб-сайте ЖК, для того, чтобы граждане были в курсе той работы, которую делают депутаты. Вторым хорошим вариантом является использование индикаторов, разработанных Межпарламентским союзом, так как выработанные им вопросы помогают прояснить ситуацию во многих сферах деятельности парламента.

Данные методы являются хорошими инструментариями для проведения МиО деятельности ЖК и улучшения качества работы и ЖК, и ОГО. При использовании данных инструментариев парламенту, станет яснее, где неполадки, где требуются доработки, и для гражданского общества будет легче измерять эффективность работы ЖК и высказывать обоснованную критику. Для того, чтобы процесс МиО имел конкретный результат, и не проводился впустую, необходимо внедрить механизм в структуру Парламента. Тогда уже, информация, полученная в результате МиО не останется на весу, а приведет к конкретным действиям, что улучшит работу парламента.

Система МиО является важной составляющей эффективной работы любого института. Данный инструмент помогает выявить присущие ему недостатки. Лишь, поняв, в чем недостаток, можно работать над его исправлением. В этом плане МиО парламента на данный момент критически необходим. В независимости от того, будет ли МиО проводиться самим парламентом, или ОГО, на повестке стоят такие задачи, как разработка индикаторов, конкретных рамок и их применение на практике, что в свою очередь будет способствовать улучшению работы ЖК. Приведенные выше методики могут послужить хорошими инструментариями.

<http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/benchmarking-and-self-assessment-for-democratic-legislatures/benchmarks%20Legislatures.pdf>

²⁴ Там же.