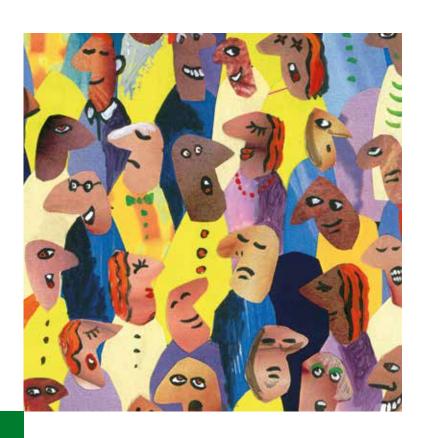




## Система оценки состояния демократии на местном уровне



# Система оценки состояния демократии на местном уровне



# Система оценки состояния демократии на местном уровне

#### Брехтье Кемп и Мелида Хименес

Настоящее руководство – плод коллективного труда, в ходе которого команда МИДСВ по вопросам состояния демократии разработала принципы и содержание данной публикации в взаимодействии с коллегами и представителями самых разных специальностей. В этой связи мы хотим подчеркнуть особый вклад в настоящее издание следующих специалистов: Хелена Бьюремальм (Helena Bjuremalm), Дженни Хедстрём (Jenny Hedström), Нана Каландадзе (Nana Kalandadze), Кебойце Мачангана (Keboitse Machangana), Сара Полек (Sarah Polek), Абдурашид Солиджонов (Abdurashid Solijonov), Сам ван дер Стаак (Sam van der Staak), Каталина Урибе Бурхер (Catalina Uribe Burcher), Хорхе Валладарес Молледа (Jorge Valladares Molleda) и Лотта Вестерберг (Lotta Westerberg). Ольга Караваева и Александр Якименко предоставили ценные комментарии и помогли улучшить качество русской версии руководства.

Политические партии, участие и представительство
© 2017 Международный институт демократии и содействия выборам
(МИДСВ)
English edition 2013

Публикации Международного института демократии и содействия выборам (МИДСВ) нейтральны в отношении поддержки чьих-либо конкретных национальных или политических интересов. Выраженные в настоящей публикации мнения не обязательно совпадают с мнением МИДСВ, членов Правления МИДСВ или Консультативного Совета МИДСВ.

International IDEA

Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, Sweden Tea.: +46 8 698 37 00, fax: +46 8 20 24 22 Email: info@idea.int, веб-сайт: www.idea.int

Электронная версия настоящей публикации открыта для доступа по лицензии Creative Commons Licence (CCl)—Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence. Ее можно бесплатно копировать, распространять и транслировать, а также комбинировать с другими текстами и адаптировать – при условии, что это делается в некоммерческих целях, с надлежащими ссылками на настоящую публикацию и при условии ее распространения на основании вышеуказанной лицензии. Более подробную информацию о лицензии CCl можно найти по адресу: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/.

Оригинальное графическое оформление: Santángelo Diseño

Оформление обложки: Santángelo Diseño

Оформление русской версии: Вероника Ардыцкая

Иллюстрация на обложке: © Alberto Ruggieri/Illustration Works/

Corbis/TT Mediabyrån

Перевод с английского: Виктор Стегний

Печать: Bulls Graphics, Sweden

ISBN: 978-91-7671-138-5

### Предисловие

Основная роль в непрерывном совершенствовании демократических институтов и, в не меньшей степени, в обеспечении самого существования демократии принадлежит гражданину. Последние годы отмечены множеством массовых движений на всех континентах. В подавляющем большинстве случаев граждане выступают не против демократии, а скорее требуют больше демократии, и демократии более высокого качества.

Хотя перечень предъявляемых в разных странах претензий различен, обычно основное недовольство вызывают отсутствие реагирования политических институтов представительной власти на потребности народа, а также подотчетности этих институтов. Нередко граждане сетуют, что видят своих избранных представителей лишь во время избирательных кампаний. Среди часто упоминаемых серьезных проблем звучит также вопрос о честности избирательного процесса и о методах проведения выборов, которые ставят под сомнение их качество: это злоупотребление государственными ресурсами со стороны действующей власти, безудержный рост затрат на избирательные кампании и господствующее положение элит. Ситуацию усугубляет сокращение рядов политических партий и их невыразительная роль в продвижении альтернативных социальных платформ. Серьезным вызовом развитию демократии также остается неравное представительство женщин и мужчин в демократических процессах и в работе демократических институтов.

Следовательно, сейчас, более чем когда-либо, устойчивость демократии зависит от того, в какой степени учитывается голос и потребности гражданина. Меры по строительству демократии и осуществлению подлинных социальных преобразований требуют юридически оформленных механизмов, которые позволили бы осуществлять учет и структурирование точек зрения,

стремлений и представлений граждан о том, какой должна быть демократия в их стране. Это можно сделать, используя методику оценки, основной движущей силой которой являются сами граждане.

Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) оказывает поддержку проектам по оценке демократии при участии и по инициативе граждан в разных странах мира с 2000 года. За это время в 23 странах были проведены оценки по методике «Состояние демократии» (State of Democracy), а в 60 муниципальных образованиях – по методике «Состояние демократии на местном уровне» (State of Local Democracy). Кроме того, была разработана (и уже прошла апробацию в четырех странах) новая методология проведения оценки «Демократическая подотчетность в предоставлении услуг» (Democratic Accountability in Service Delivery).

В частности, рекомендации по проведению оценки состояния демократии на местном уровне» позволяет гражданам проводить периодический мониторинг демократии на местном уровне с тем, чтобы не только зафиксировать достигнутые успехи, но и способствовать исправлению выявленных недостатков. Эти оценки учитывают мнения граждан и могут в значительной степени содействовать повышению уровня реагирования местных и национальных органов власти на потребности и стремления граждан.

Местный уровень нередко служит исходной точкой для начала участия и представительства граждан в политической жизни. Нередко именно на этом уровне происходит формирование демократической культуры в сознании людей, когда они могут ежедневно наблюдать практические результаты своего

политического выбора и то, каким образом принятые ими решения влияют на их собственную жизнь. Важно понимать, что качество демократии в одной и той же стране может различаться на различных субнациональных уровнях или в различных муниципальных образованиях, а также важно учитывать многообразие демократических практик и опыта различных регионов данной страны.

Тот факт, что оценки могут выявить особенности демократии на местном уровне, важен не только с точки зрения углубления демократии на местах, но и с точки зрения формирования стратегий для расширения и углубления демократии на уровне всего государства. Между стремлениями граждан, выраженными в нормативных документах, и реальным положением дел нередко существует огромный разрыв. Проводимые силами граждан оценки состояния демократии на местном уровне могут в существенной степени способствовать его сокращению.

Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ)

### Оглавление

	Пред	дисловие	5
	_	ращения	11
		стоящем руководстве	12
		1,	
Глава 1	Введ	дение в систему оценки состояния	
	дем	ократии на местном уровне	14
	1.1.	Демократия на местном уровне	15
	1.2.	Оценка демократии, осуществляемая	
		при ведущей роли граждан	17
	1.3.	Универсальная система для использования	
		на местном уровне	18
Глава 2	Сист	гема оценки СоМД	23
	2.1.	Демократические принципы	
		и посреднические ценности	27
	2.2.	Вопросы для выявления главных факторов	
		на местном уровне	30
	2.3.	Ключевые составляющие системы оценки	
		СоМД оценки	38
		Составляющая 1: Гражданственность,	
		равенство прав и доступ к правосудию	38
		Составляющая 2: Представительные	
		и подотчетные процессы и институты	42
		Составляющая 3: Гражданская инициатива и участие	47
	2.4.	Взаимосвязанные вопросы	52
		Гендерное равенство	53
		Социальная интеграция и многообразие	54
		Конфликты и безопасность	57
		Демократия и развитие	58

Глава 3	Мет	оды проведения оценки	60
	3.1.	Подготовка, выбор сроков	
		и формирование партнерских отношений	63
		Определение целесообразности	
		проведения оценки СоМД	63
		Согласование контрольных точек	64
		Выбор сроков проведения оценки	65
		Привлечение потенциальных реформаторов	
		через формирование партнерских отношений	66
		Определение необходимых ресурсов	66
	3.2.	Организация проведения оценки	67
		Основная группа для проведения оценки –	
		движущая сила оценки СоМД	68
		Консультативная группа: олицетворение	
		партнерства во имя реформ	70
	3.3.	Проект проведения оценки и рабочий план	72
		Привязка анкеты к местным условиям	74
		Утверждение рабочего плана, бюджета и сроков	75
		Публичная презентация проекта	81
	3.4.	Сбор и анализ данных	82
		Выбор методов сбора данных	82
		Интерпретация и анализ данных,	
		подготовка комментариев	85
	3.5.	Подготовка отчета и рекомендаций	87
		Составление проекта отчета	87
		Подготовка рекомендаций	88
		Определение рекомендаций, направленных	
		на краткосрочную, среднесрочную	
		и долгосрочную перспективу	89
	3.6.	Семинары по проверке информации	30
	2.3.	и составление окончательного варианта отчета	91

		Организация семинаров по проверке информации	91
		Составление окончательного варианта отчета	92
	3.7.	Публикация, распространение отчета	0.2
	<i>3.</i> 7.	и адвокационные кампании в поддержку реформ	92
		Выбор формата публикации	93
		Реализация стратегии по распространению	00
		отчета и проведению адвокационных кампаний	93
	3.8.	Анализ и последующие шаги	96
	0.0.	Ретроспективный анализ оценки	96
		Рассмотрение возможности принятия местных	
		индикаторов и институционализации СоМД	97
Глава 4	Сист	гема оценки состояния демократии	
		естном уровне и вопросы оценки	98
	Прил	мечания	116
		жение признательности	123
		отко о Международном институте демократии	
		ействия выборам (МИДСВ)	125
		▲ the first term of the control of	

### Сокращения

 AРММ
 Автономный регион в Мусульманском Минданао

 ИКТ
 информационно-коммуникационные технологии

ВПЛ внутренне перемещенные лица

МИДСВ Международный институт демократии

и содействия выборам

МСМОВ Международный союз местных органов власти

НПО неправительственная организация

СоД Состояние демократии (система оценки) СоМД Состояние местной демократии/

Состояние демократии на местном уровне (система оценки)

### О настоящем руководстве

Система оценки «Состояние демократии на местном уровне» (СоМД) разработана МИДСВ в помощь проведению оценок демократии на местном уровне по инициативе и при ведущей роли граждан. Она ставит граждан во главе процесса оценки, что способствует зарождению местных политических инициатив и формированию программ преобразований изнутри, а это, в свою очередь, дает возможность получить более детальную оценку демократии на местном уровне.

Первая система оценки демократии на местном уровне, «Руководство в интересах обеспечения местной демократии. Пособие по оценке состояния демократии на местном уровне» (Leadership for Local Democracy: A Local Democracy Assessment Guide), была разработана в 2002 г. после публикации руководства МИДСВ «Демократия на местном уровне» (Democracy at the Local Level)<sup>1</sup>. Система оценки состояния демократии на местном уровне создавалась в дополнение к «Практическое руководство по оценке состояния демократии» (Assessing the State of Democracy – Practical Guide) (СоД), которая главным образом посвящена оценке качества демократии на национальном уровне.<sup>2</sup>

Первая редакция системы оценки состояния демократии на местном уровне<sup>3</sup> была специально ориентирована на оценку представительных институтов демократии, институтов, действующих на принципах совместного участия, а также демократических процессов на местном уровне. В течение последующего десятилетия она применялась более, чем в 60 муниципальных образованиях 11 стран. Этотопыт дал бесценные возможности для практической проверки данной методики в различных контекстах, а также позволил глубже исследовать пригодность нашей системы для оценки качества демократии на местном уровне.

Полученные данные показали, что группы оценки нуждаются в более совершенном руководстве, которое бы, в частности:

- включало четкую концептуальную систему;
- позволяло проводить оценку демократии на местном уровне не только в рамках вопросов о представительности власти и участии граждан в управлении;
- носило универсальный характер и было пригодно для применения как в городах, так и в сельских общинах;
- включало обновленную анкету;
- уделяло больше внимания гендерной проблематике, а также вопросам культурного многообразия, предупреждения конфликтов и обеспечения безопасности.

Настоящая публикация представляет собой пересмотренную и актуализированную редакцию Системы оценки состояния демократии на местном уровне, в которой учтены замечания специалистов-практиков о необходимости ее усовершенствования.

Эта новая система будет проходить апробацию в течение следующих двух-трех лет, после чего в нее будут внесены новые изменения. Подобно самой демократии, она задумана как непрерывно развивающийся и постоянно совершенствующийся механизм.

Руководство состоит из четырех глав. Глава 1 представляет общее введение в систему оценки состояния демократии на местном уровне. В главе 2 рассматривается собственно концептуальные аспекты предложенного подхода оценки состояния демократии на местном уровне, а глава 3 содержит описание процесса оценки. В главе 4 предлагается более детальная версия системы оценки, включая предложенные вопросы для оценки.

## Глава 1

Введение в систему оценки состояния демократии на местном уровне

# Введение в систему оценки состояния демократии на местном уровне

Система оценки состояния демократии на местном уровне (СоМД) предназначена для оценки демократии на местномуровне. Она представляет собой практический инструмент, которым могут воспользоваться должностные лица муниципалитетов, представители местной администрации, политические партии на местном уровне, традиционные лидеры и общественные деятели, ученые, организации гражданского общества, группы местной общественности, средства массовой информации и другие ключевые субъекты местного уровня при проведении самостоятельной оценки состояния своей демократии. Система поможет им выявить сильные и слабые стороны демократии на местном уровне и, на основе этой информации, вносить коррективы в ход реформ на местах и в выбор приоритетных направлений развития.

#### 1.1. Демократия на местном уровне

Демократия – это и всеобщее стремление человечества, и практика, которую по-разному реализуют и по-разному проживают в разных регионах мира. Демократия – это также и система государственного управления, при которой деятельность правительства находится под контролем народа, а граждане считаются равными в процессе осуществления этого контроля. Если отвлечься от основных принципов, коими являются принципы гражданского выбора и политического равенства, то следует признать, что самый оптимальный выбор по самым важным вопросам и самую точную оценку качества демократии делают те, кого это непосредственно касается, т.е. сами граждане. Следовательно, основными проводниками демократических перемен в любой стране являются ее граждане, а исходная точка для начала реформ находится на национальном и на местном уровне<sup>4</sup>.

В наш век глобализации все больше внимания к себе привлекает качество демократии на местном уровне, и признание его значимости неуклонно растет. Местный уровень – это уровень, который в наибольшей степени приближен к гражданам. Он также представляет собой пространство, в котором граждане ежедневно сталкиваются с демократией на практике в ходе взаимодействия с демократическими институтами и процессами, зарабатывают себе на жизнь, заботятся о собственной безопасности, о своих семьях и сообществах, а также пользуются основными услугами, такими как здравоохранение, жилье и образование. Это нередко то место, где граждане впервые знакомятся с политической системой, частью которой являются. Также это основная отправная точка, с которой и для мужчин, и для женщин начинается участие в политической жизни и в деятельности представительных органов.

демократия заметить, ОТР нередко преобразованием властных отношений между мужчинами и женщинами: она поощряет равное распределение власти и влияния между ними в целях формирования устойчивых демократических процессов, институтов и долгосрочных результатов. Красноречивым индикатором здоровья демократии является также отношение к проблеме многообразия в демократическом контексте. Например, результаты искоренения дискриминации и обеспечения социальной интеграции меньшинств нередко проявляются на местном уровне. Для того, чтобы такая культура всенародного участия и дискурса развивалась и процветала, ей необходима постоянная забота и поддержка.

Демократия существует во множестве постоянно развивающихся форм. Как не существует единой и универсальной модели демократии, так не существует и конечной точки ее совершенствования<sup>5</sup>. Вместе с тем, есть ценности и принципы демократии, которые лежат в основе любой демократической системы. Эти основные ценности и принципы формируют и определяют демократические права, институты и процессы. Они действуют как увеличительное стекло, с помощью которого можно изучать, анализировать и оценивать существующие практики.

Важно, чтобы на местах функционировали здоровые демократические институты, процессы и практики, поскольку активное участие граждан на местном уровне составляет основу прочной, жизнеспособной демократии на уровне

общенациональном. Политические установки и политика национального уровня формируют практики и режимы, действующие на местном уровне, тогда как опыт местного уровня влияет на развитие политических установок и преобразований на общенациональном уровне. Кроме того, на местах проходят проверку некоторые политические установки национального уровня.

#### 1.2. Оценка демократии, осуществляемая при ведущей роли граждан

В основе подхода к оценке демократии на местном уровне, предусматривающего ведущую роль граждан в процессе оценки, лежит убеждение, что лучше граждан никто не может оценить состояние демократии в их стране.

«Таким образом, ответственность за оценку качества демократии в стране необходимо, прежде всего, возложить на ее граждан, поскольку лишь они понимают, как живет их страна, лишь они знают культуру своей страны, лишь они знают ее историю, лишь они знают, в чем состоят их собственные приоритеты».

Профессор Стюарт Виер. «Аудит демократии» (2008 г.)<sup>6</sup>

Система оценки состояния демократии на местном уровне представляет собой комплексную систему практических методов, помощью которых граждане могут функционирование демократии на местах. В соответствии с системой оценки состояния демократии на местном уровне, граждане стоят в центре процесса оценки и сами обсуждают качество своей демократии на местном уровне. Такие оценки проводятся с целью повысить уровень осведомленности общества, вызвать дискуссии и помочь в выявлении направлений для реформ. Практическая реализация демократии предусматривает совместный процесс обучения. Если учесть, что демократия возникает в ходе диалога между гражданами, которые отстаивают разнообразные и противоречивые убеждения, то масштабный процесс оценки с участием широких слоев населения фактически сам по себе не менее важен, чем ее результаты. Полученные же долгосрочные результаты оценки стимулируют дальнейшие действия и дискуссии и, тем самым, дают импульс новым преобразованиям.

Задача оценки состоит в том, чтобы, в рамках структурированного диалога, вовлечь и женщин, и мужчин из разных слоев общества в анализ состояния собственной демократии на местном уровне в целях повышения осведомленности о мнениях людей, их представлениях и понимании демократии на местном уровне. Это значит, что любой местный гражданин или субъект может возглавить проведение оценки состояния демократии на местном уровне. Из этого также следует, что компонентом проекта является широкое существенным участие граждан в течение всего процесса оценки, а также, что полученные данные и выводы должны отражать различные мнения граждан. Таким образом, важно, чтобы проводящие оценку группы включали лиц, представляющих различные интересы и отрасли, имели сбалансированный состав с точки зрения равного представительства женщин и мужчин, а также отражали многообразие состава населения - особенно, что касается привлечения лиц из числа меньшинств и (или) маргинализованных групп. Тем не менее, успех оценки все же будет зависеть от правильного сочетания знаний, опыта и навыков участников группы.

Кроме того, оценивание в рамках оценки состояния демократии на местном уровне может помочь выяснить, в какой степени демократия на местном уровне способствует дальнейшему развитию и углублению демократии в общинах, поскольку, в конце концов, именно на местном уровне демократические права, институты и процессы преобразуются в практику, задача которой состоит в улучшении жизни людей.

#### 1.3. Универсальная система для использования на местном уровне

Система оценки состояния демократии на местном уровне носит универсальный характер и применима в различных местных условиях и в различных регионах мира. В контексте этого руководства, термин «местный» применяется в широком смысле – с учетом богатого разнообразия вариантов самоорганизации людей на местном уровне и многочисленности терминов, которыми их описывают. Наиболее распространенной точкой отсчета для определения значения слова «местный» является уровень государственного управления. В этой связи «административно-территориальное образование» понимается и используется как родовое понятие, которое может относиться к округам, поселениям<sup>7</sup> и крупным городам, а также к небольшим

городам, сельским муниципальным образованиям и деревням<sup>8</sup>, независимо от их размера или географического положения.

#### Вставка 1.1.

# Методы отбора административно-территориального образования для проведения оценки (на примере Индонезии)

Шесть небольших городов для проведения оценки по методике «Состояние демократии на местном уровне» в Индонезии<sup>9</sup> выбирались с таким расчетом, чтобы они отражали многообразие местной политики страны, включая ее историю, общество, отношения власти, уровни экономического благополучия и демографические особенности, такие как плотность населения.

Выбор этих шести регионов для проведения оценки опирался на целый ряд критериев. В качестве первого критерия использовался рейтинг Министерства внутренних дел за 2011 год, составленный на основе Ежегодного доклада о подотчетности и эффективности работы местного самоуправления. В рейтинге органы местного самоуправления располагались в порядке убывающей степени эффективности. На основе этих данных эксперты разделили органы местного самоуправления на три группы с низким, средним и высоким уровнем эффективности.

На втором этапе эксперты рассмотрели распределение властных полномочий в указанных регионах и разделили их по типу отношений власти на моноцентрические (централизованные отношения власти) и полицентрические (дисперсные отношения власти). Моноцентрическими называются отношения, при которых в регионе существует доминирующий политический субъект, такой как бюрократия, рыночные или традиционные лидеры. Полицентрической называется ситуация, когда в регионе действует множество политических субъектов.

Из каждой группы административно-территориальных образований были выбраны по два региона – один с моноцентрической системой отношений власти и другой – с полицентрической системой, причем эти группы представляли западные, центральные и восточные регионы Индонезии. В результате в подлежащую оценке выборку вошли следующие

#### Вставка 1.1. (П.)

муниципальные районы (относящиеся к третьему ярусу государственной структуры Индонезии):

- Суракарта, центральная часть Явы (эффективность высокая, полицентричность);
- Джомбанг, восточная часть Явы (эффективность высокая, моноцентричность);
- Большой Ачех, Ачех (эффективность средняя, полицентричность);
- Маноквари, Западное Папуа (эффективность средняя, моноцентричность);
- Купанг, провинция Восточные Малые Зондские острова (эффективность от среднего до низкого уровня, полицентричность);
- Париги Мутонг, Центральный Сулавеси (эффективность низкая, моноцентричность).

Несмотря на то, что наша система оценки состояния демократии на местном уровне (СоМД), главным образом, рассчитана на местный уровень управления, ее можно применять и для оценки демократии на субнациональном уровне, т. е. в регионах, провинциях или районах. Однако это может потребовать значительных мер по ее контекстуализации и усложнит анализ демократии на местном уровне, так как понадобится произвести оценку и в региональных, и в местных административнотерриториальных образованиях. Например, применяя систему оценки состояния демократии на местном уровне в условиях многоуровневой или федеральной структуры управления, группы оценки могут найти ее недостаточной и предпочтут использовать систему «Состояние демократии» (СоД) (или ее компоненты), которая предназначена для национального уровня. Аналогичным образом, СоД можно дополнять компонентами системы оценки состояния демократии на местном уровне с тем, чтобы оценка лучше отражала субнациональный характер демократии. Система оценки состояния демократии на местном уровне предназначена для оценки качества любого типа демократии, какой бы она ни считалась – молодой, зрелой, хрупкой, стабильной и т. д. Система исходит из того, что каждая демократия уникальна, должна расти изнутри, а ее развитие происходит непрерывно. Вместе с тем, эта изначальная нацеленность на оценку демократических стран не является препятствием для того, чтобы группы, проводящие оценку в переходном

обществе, могли, например, осуществить контекстуализацию этой системы применительно к их конкретным условиям.

По замыслу авторов, данная система должна оставаться актуальной на различных стадиях развития демократии и (или) углубления демократических процессов, а также содействовать постановке демократической повестки дня и демократической дискуссии на всех уровнях государственной структуры. Следовательно, эту чрезвычайно гибкую систему можно контекстуализировать и затем эффективно применять в условиях широкого ряда культур и ситуаций. Это также означает, что, в случае необходимости выделить и оценить какой-либо конкретный аспект демократии на местном уровне, есть возможность сосредоточиться на какой-либо конкретной части системы оценки состояния демократии на местном уровне.

#### Вставка 1.2.

# Применение системы оценки состояния демократии на местном уровне в Автономном регионе в Мусульманском Минданао

Программа оценки «Состояние демократии на местном уровне в Автономном регионе Мусульманского Минданао» (состояния демократии на местном уровне АРММ)<sup>10</sup> начала действовать в июле 2011 г. Она стала пятой в серии оценок состояния демократии на Филиппинах, проводимых при ведущей роли граждан, и первой, когда оценка демократии на местном уровне проводилась в рамках системы оценки состояния демократии на местном уровне.

Оценка состояния демократии на местном уровне APMM имела целью содействовать предметному диалогу о качестве демократии на местном уровне в пяти провинциях APMM. Она затрагивала отношения между APMM и правительством, проблемы местного управления в южной части Филиппин, а также вызовы, с которыми сталкивается демократия в преимущественно мусульманском обществе.

Официальная презентация отчета об этой оценке состоялась 2 сентября 2013 г. на Филиппинах. Ее организаторы надеялись, что она внесет существенный вклад в проведение дискуссий и социальных реформ в этом неспокойном регионе, где как раз проходили мирные переговоры и намечалось мирное развитие ситуации.

Сильными сторонами системы оценки состояния демократии на местном уровне являются: применение подхода, направленного на проведение оценки при ведущей роли и по инициативе самих граждан, а также то, что она ориентирована на реформы и практические действия и, вдобавок, легко приспособляема к различным условиям на местах. От предыдущих версий и от других методик данную систему отличают и некоторые дополнительные особенности, которые рассматриваются ниже в главе 2:

- В фокусе внимания системы оценка, в какой степени демократия на местном уровне отражает и защищает основные демократические принципы и ценности.
- Оценка всегда начинается с анализа текущей ситуации.
- Система предусматривает анализ трех нижеизложенных ключевых позиций или «ключевых составляющих» оценки:
  - I. Равенство прав и доступа к правосудию.
  - II. Представительность и подотчетность институтов и процессов.
  - III. Гражданская инициатива и участие граждан.
- Оценка по этим составляющим требует учета взаимосвязанных вопросов, характерных для каждой ключевой составляющей, а именно:
  - учет гендерной проблематики при проведении оценки;
  - · особое внимание к вопросам социальной интеграции и культурного многообразия;
  - · признание проблем, связанных с предупреждением конфликтов и обеспечением безопасности на местном уровне;
  - рассмотрение важной связи между демократией и развитием.

# Глава 2

Система оценки СоМД

# Система оценки состояния демократии на местном уровне (СоМД)

В соответствии с общим замыслом системы оценки состояния демократии на местном уровне ( $CoM\Delta$ ), она должна служить универсальной системой оценки качества демократии на местном уровне. Под «качеством» понимается степень соответствия действующих местных институтов, процессов и практик основным демократическим принципам и ценностям – т. е., степень реального контроля граждан за решениями (местного) правительства и степень равенства граждан в процессе осуществления такого контроля.

Эти демократические принципы и ценности лежат в основе оценки качества демократии на местном уровне. Они должны быть законодательно закреплены и защищены законом; они должны учитываться в деятельности институтов и при реализации процессов; они должны проходить красной нитью через теорию и практику гражданских инициатив и гражданского участия; ими надлежит пользоваться как методом усиления таких промежуточных ценностей демократии в данной местности, как представительная власть, гражданское участие, полномочность, легитимность, реагирование на потребности населения, подотчетность, прозрачность и солидарность (см. раздел 2.1.).

Учитывая, что ни одна демократия не является совершенной, и у каждой системы есть свои сильные и слабые стороны в зависимости от местных условий, настоящая система задумана как инструмент оценки качества демократии на местном уровне путем анализа функционирования трех ключевых составляющих демократии на местном уровне.

Таблица 2.1. Структура системы оценки состояния демократии на местном уровне (CoMД) с учетом трех ключевых составляющих

1. ГРАЖДАНСТВЕННОСТЬ, РАВЕНСТВО ПРАВ И ДО- СТУПА К ПРАВОСУДИЮ	2. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ И ПОДОТЧЕТНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ	3. ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА И ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ
<ul> <li>1.1. Гражданственность на местном уровне</li> <li>1.2. Гражданские и политические права</li> <li>1.3. Экономические, социальные и культурные права</li> <li>1.4. Верховенство закона и доступ к правосудию</li> </ul>	<ul> <li>2.1. Выборы и механизмы прямой демократии на местном уровне</li> <li>2.2. Местные законодательные органы</li> <li>2.3. Политические партии</li> <li>2.4. Местные исполнительные и другие органы самоуправления</li> <li>2.5. Обычные и традиционные институты</li> </ul>	<ul><li>3.1. Активное вовлечение граждан</li><li>3.2. Средства массовой информации</li></ul>

Гражданственность понимается как некий комплекс равных прав и свобод, дополненных равенством доступа к правосудию (Составляющая 1), которые, с одной стороны, обеспечиваются и продвигаются представительными и подотчетными институтами и процессами (Составляющая 2), а с другой – предоставляются по требованию народа и реализуются через посредство и путем действий самого народа (Составляющая 3).<sup>12</sup>

В принципе, эксперты, проводящие оценку, начнут с выявления гражданских, политических и социально-экономических прав, которые дают гражданам возможность жить и действовать в своей общине, а затем перейдут к оценке демократического качества институтов и процессов, созданных для содействия реализации этих прав данном административнотерриториальном образовании. Задача следующего этапа выявить, каким образом граждане пользуются этими правами или требуют их соблюдения, тем самым обеспечивая себе жизнь в условиях полноценной демократии; это можно сделать, отслеживая степень вовлеченности граждан в общественную жизнь, а также материалы СМИ.

Несмотря на то, что указанные ключевые составляющие демократии неотделимы одна от другой, данную систему

всегда можно приспособить к местным условиям: т. е., группа может принять решение о необходимости сосредоточить больше внимания на какой-либо одной составляющей в ущерб другой – по соображениям ее особой важности или с учетом запаса ресурсов. Например, в одних случаях особое значение может иметь оценка таких аспектов, как гражданственность, соблюдение прав и доступ к правосудию, а в других больше внимания следует уделить таким вопросам как гражданская инициатива и гражданское участие.

Кроме того, анализ всегда должен опираться на результаты анализа текущей ситуации и учитывать их; это дает возможность правильно оценить данные, получаемые в ходе оценки. Оценка должна неизменно учитывать принципы и посреднические ценности демократии, которые отражаются и в вопросах оценочной анкеты.

Рис. 2.1. Визуализация системы оценки состояния демократии на местном уровне



#### 2.1. Демократические принципы и посреднические ценности

Система оценки состояния демократии на местном уровне основывается из определения демократии, которое базируется на двух основных демократических принципах: 1) контроль народа за принятием государственных решений и за теми, кто их принимает; 2) политическое равенство тех, кто осуществляет такой контроль. Чем последовательней оба эти принципа – народного контроля и политического равенства – соблюдаются в данном обществе, тем более высокую оценку можно поставить состоянию его демократии.<sup>13</sup>

В числе прочего это означает, что в процессе формирования политики и принятия решений на местном уровне необходимо учитывать мнения, стремления и волю всего местного населения, как мужчин, так и женщин. Это также означает, что власть не должна принадлежать исключительно местным элитам, но обязана отражать волю народа, а облеченные властью лицаобязаны трудиться в интересах каждого, независимо от таких различий как этническое происхождение, возраст, религиозная, языковая, классовая принадлежность, социальное положение, и т. д. Если демократия на местном уровне не распространяется в равной степени на мужчин и на женщин или на отдельные маргинализованные группы общества, которые выступают в качестве активных сторонников или бенефициаров реформ, она считается неполноценной и дефектной.

Для оценки степени, в которой принципы народного контроля и политического равенства формируют и определяют деятельность институтов и процедуры представительных органов управления, необходимо провести анализ промежуточных ценностей, через которые граждане пытаются воплотить эти принципы в жизнь в рамках институциональных механизмов и практик данного административно-территориального образования.

К этим промежуточным ценностям относятся: представительная власть, гражданское участие, полномочность, подотчетность, реагирование на потребности населения, прозрачность, легитимность и солидарность. <sup>14</sup> Именно через соблюдение этих ценностей в повседневной демократической практике реализуются гражданский контроль и политическое равенство, обеспечивая существование демократических прав, институтов и процессов. Демократические принципы и ценности образуют

критерии для оценки степени реализации этих прав, институтов и процессов на местном уровне и, тем самым, служат мерилом, которым надлежит пользоваться при оценке качества демократии на местном уровне.

Идея демократии, которая зиждется на ясных принципах ценностях, позволяет очертить систему высокого качества демократии, в сопоставлении с которой жители административно-территориальных образований оценивать и измерять собственное положение дел. Важно, чтобы на всех этапах оценивания в рамках оценки состояния демократии на местном уровне применялся общий комплекс демократических принципов и ценностей. Это не только способствует контекстуализации оценки состояния демократии на местном уровне (например, в процессе формулирования более подробных вопросов для проведения исследования и интервью), но и облегчает интерпретацию полученных сведений; демократические принципы и посреднические ценности используются как увеличительное стекло в ходе поиска фактов и помогают в проведении анализа и при подготовке комментариев. Хотя сама по себе система оценки состояния демократии на местном уровне характеризуется гибкостью и может быть приспособлена к любым местным условиям, в фокусе ее внимания всегда должны оставаться демократические принципы и ценности.

Таблица 2.2. Посреднические ценности

#### ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И ПОСРЕДНИЧЕСКИЕ ЦЕННОСТИ

Основные демократические принципы:

- общественный контроль за принятием государственных решений в публичной сфере и за теми, кто их принимает
- равенство граждан в процессе осуществления такого контроля

ПОСРЕДНИЧЕСКИЕ ЦЕННОСТИ¹⁵	ХАРАКТЕРИСТИКА
Представительство	Представительство через региональные, районные и локальные выборы, и политических партий, является основой существования демократических институтов и процессов (как развитие, и как процесс осуществления). Представительство воплощает власть народа и разнообразие общественного мнения.

Гражданское участие	Гражданское участие — необходимое условие демократии и может обеспечиваться как официальными, так и неофициальными механизмами. Лишь посредством своего участия граждане могут избирать своих представителей, контролировать их работу, а также играть роль в формировании политики и практики местной власти.
Полномочность <sup>16</sup>	Полномочность неразрывно связана со свободными и честными выборами. Местные выборы позволяют гражданам наделять общественных представителей и должностных лиц полномочиями, представлять их интересы в местном законодательном органе или ином избранном органе, или делегировать их в состав других государственных органов/органов местного самоуправления.
Легитимность	Демократическая легитимность означает поддержку и признание населением власти и полномочий, осуществляемых избранными местными представителями через посредство своих решений и действий. Она придает законную силу демократическим правилам и процессам, а также подтверждает, действительно ли эти правила и практики признаются и соблюдаются местным населением.
Реагирование на потребности населения	Эта составляющая отражает, в какой степени органы местного самоуправления реагируют на потребности, запросы и политические предпочтения граждан. Он показывает, на каких основаниях происходит принятие решений, а также, в какой степени публичная политика и ее реализация на местном уровне отражает волю народа.
Подотчетность <sup>17</sup>	Подотчетность характеризует отношения между местным населением и его представителями, а также механизмы, посредством которых граждане могут обеспечить ответственность политиков и должностных лиц за принимаемые ими решения (например, в области предоставления общественных услуг) и действия, предпринимаемые от имени граждан. Подотчетность бывает как горизонтальной (разделение властей), так и вертикальной (граждане — элита).
Прозрачность <sup>18</sup>	Прозрачность касается уровня открытости, предсказуемости и подотчетности местных представителей и институтов. Прозрачность властей — насущно необходимое условие, дающее гражданам возможность участвовать в демократических процессах, контролировать действия государственных должностных лиц и требовать от них подотчетности и реагирования на потребности населения.
Солидарность	Термин «солидарность» подразумевает наличие в обществе связей между различными людьми на уровне социума, а не на уровне отдельных межличностных отношений. Солидарность отражает степень социальной интеграции в данном административно-территориальном образовании, степень равенства между отдельными людьми, а также отношений между различными слоями общества, которая дает возможность всем жителям данного административно-территориального образования получать доступ к своим правам и пользоваться ими.

#### 2.2. Вопросы для выявления главных факторов на местном уровне

Достоинство любой оценки состояния демократии на местном уровне заключается в том, что она позволяет учесть особенности каждого административно-территориального образования. Поскольку всякая среда обитания уникальна, необходимо, прежде всего, обеспечить сбор основных данных, а также информации и сообщений, которые бы давали полное представление о ее характере и особенностях.

Анализ текущей ситуации на местном уровне – важнейший отправной пункт для формирования представления о качестве демократии на местном уровне, поскольку он помогает получить общую картину и интерпретировать выявленные в ходе оценки факты. Таким образом, анализ текущей ситуации лежит в основе любого процесса оценки состояния демократии на местном уровне. Он дает возможность проводящим анализ специалистам лучше понять историческую траекторию демократии и в максимально возможной степени точно определить особенности данного административно-территориального образования.

К важным компонентам анализа текущей ситуации относятся, в том числе, следующие направления:

 Исторические, географические, социально-экономические и демографические данные

Демократия на местном уровне формируется в конкретных исторических, географических и социально-экономических условиях данного административно-территориального образования. Отдельные особенности этих условий необходимо либо защитить и обеспечить их дальнейшее развитие в целях поддержки социальной интеграции и демократии, либо устранить ввиду того, что они способствуют разжиганию розни и препятствуют укреплению демократии. К числу важных факторов, подлежащих учету, относятся: возраст и гендерная принадлежность, культурный, религиозный и социальноэкономический контекст местного населения, доходов и занятости, а также его демографический состав т.е., факторы, которые влияют на демократическое развитие данного административно-территориального образования и в значительной степени формируют его. Данные, связанные с этими факторами, также часто выявляют политэкономические проблемы, имеющие фундаментальное значение для демократии (например, доступ к земле, воде или природным ресурсам),

которые, в случае неудовлетворительного их решения, нередко становятся источником недоверия к местным демократическим институтам и процессам. В рамках анализа текущей ситуации следует также рассмотреть основные формы распределения гендерных ролей, социальные нормы или формы социального отторжения и маргинализации на почве половой или гендерной принадлежности.

#### • Влияние органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления – составная часть более широкой государственной структуры. Не обладая независимостью, они политически и, нередко, экономически зависят от национального правительства и пользуются скорее ограниченными, нежели суверенными полномочиями. К числу основных факторов, способствующих и (или) препятствующих развитию демократии, относится характер отношений между национальными и местным уровнями управления, закрепленный конституционной и нормативной базой страны, а также методы ее практической реализации. Это немаловажный момент, поскольку для того, чтобы местная администрация обладала неким собственным влиянием, ее полномочия должны быть в значительной степени отграничены от полномочий национального правительства. Чтобы составить ясное представление о различных зонах ответственности, уровнях власти и полномочий местных администраций, важно иметь картину структуры управления данной страны и (или) систему ее децентрализации, а также знать, как она реализуется на практике.

Кроме того, анализ отношений между центральным и местным правительством следует проводить с учетом исторического которого было постепенно узаконено процесса, в ходе современное разделение полномочий между ними, и который в различных условиях бывает различным. Такие системы власти как федерация, конфедерация или унитарное государство проходят каждая свой собственный путь развития и отличаются собственными особенностями демократии на субнациональном уровне – например, в связи с различным применением правил в различных частях страны. В результате для каждого местного образования характерна своеобразная - как положительная, так и отрицательная - динамика развития. Спорные вопросы, связанные с территориальным устройством, могут возникать по таким позициям, как управление налогами и ресурсами, земельные права или положение маргинализованных общин, в особенности из числа коренного населения и мигрантов. В крайней форме эти проблемы могут перерасти в конфликты с применением насилия.

В этой связи вопрос о влиянии местных органов самоуправления и о степени самостоятельности местных администраций и общин составляет существенный пункт переговоров и входит в число основных проблем демократии на местном уровне.

#### Вставка 2.1.

#### Децентрализация

Децентрализация – это форма правления и мера административно-политической реформы, широко применяемая в мире, обычно – вследствие ряда различных видов внешнего и внутреннего давления в пользу ее осуществления. Конкретная модель децентрализации страны и ее отношения с демократией на местном уровне определяются сочетанием таких факторов, как положение страны, потребности и стимулы децентрализации. Соответственно, для разных областей характерны различные системы децентрализации.

Вместе с тем, несмотря на существование различных, в зависимости от условий, систем децентрализации, для характеристики формы децентрализации в той или иной стране применяется широко принятый набор классификаций. Они характеризуют децентрализацию либо а) по отраслям, либо б) по реформированию порядка подотчетности и ответственности. В общем случае, децентрализация по отраслям включает децентрализацию административного подчинения, политической системы, налоговой системы, а также экономической системы и системы рынка; классификация по реформированию порядка подотчетности и ответственности включает деконцентрацию, передачу полномочий и делегирование функций.

Все эти типы децентрализации касаются передачи ответственности и полномочий, главным образом, между различными уровнями администрации и субъектов, хотя в ряде случаев речь может идти о передаче прав организациям (полу)частного сектора.

Процессы децентрализации могут иметь положительные последствия для демократии на местном уровне, особенно, поскольку считается, что они приближают власть к людям. Однако децентрализация не означает автоматической передачи народу контроля над решениями, которые принимает

#### Вставка 2.1. (П.)

правительство, или получения гражданами равных прав на осуществление такого контроля; равным образом, она не обязательно приводит к достижению долгосрочных результатов демократии. Следовательно, нужно помнить, что на практике, в зависимости от обстановки, децентрализация проходит по-разному и различным образом влияет на состояние демократии на местном уровне: демократия на местном уровне может успешно развиваться вне процесса децентрализации, и наоборот.

#### • Благополучие и безопасность человека

Обеспечение благополучия и безопасности человека обязательно для удовлетворения минимальных условий, при которых можно практически реализовать формальную демократию и гарантировать мир. <sup>19</sup> Для функционирования демократии та или иная территория должна предложить физическую и экономическую безопасность.

Оценка демократии на местном уровне требует предварительного, но тщательного учета факторов, влияющих на обеспечение благополучия и безопасности человека. К числу наиболее распространенных вызовов благополучию и безопасности человека на местном уровне относятся: бедность, неравенство и безработица; отсутствие доступа к ресурсам; стихийные бедствия; социальное отторжение групп меньшинств или маргинализованных групп; дискриминация на гендерной почве; насилие со стороны государственных или негосударственных вооруженных субъектов (например, связанных с торговлей наркотиками или оружием, добычей ресурсов или конфискацией земель). Все это очень сложные социальные ситуации, возникновение которых нечасто зависит непосредственно от какого-либо единственного фактора. Тем не менее, эти отрицательные условия непременно присутствуют в конфликтных ситуациях и нередко в значительной степени способствуют вспышкам насилия и конфликтам.

#### Вставка 2.2.

#### Не навреди

В отдельных поляризованных, неустойчивых или чреватых конфликтами ситуациях эта часть анализа текущей ситуации может навести на мысль, что проведение оценки демократии

#### Вставка 2.2. (П.)

будет невозможным, нежелательным или даже способно усугубить существующее напряжение и (или) конфликт. В таком случае в систему оценки следует внести изменения с учетом соответствующих обстоятельств. Например, в период приближающихся выборов в поляризованной обстановке может быть лучше отложить проведение оценки до окончания выборов. В случаях, когда риски представляются слишком высокими, может быть даже более благоразумным отложить оценку состояния демократии на местном уровне. Хотя система оценки состояния демократии на местном уровне и учитывает возможность конфликта и проблем безопасности, ее нынешняя структура еще не позволяет использовать оценку состояния демократии на местном уровне в качестве методики для разрешения конфликта или смягчения конфликтной ситуации; в то же время эта система может способствовать объединению сообществ вокруг идеи оценки и реформирования их демократии.

#### Вопросы для выявления главных факторов о текущей ситуации

В данном разделе представлены темы, которые надлежит затронуть в ходе анализа текущей ситуации, и ряд ключевых вопросов по ним. Проведение анализа текущей ситуации задумано и как отправной пункт процесса оценки, и как средство постоянной информационной поддержки оценки ключевых составляющих системы оценки состояния демократии на местном уровне. Вместе с тем, хотя перечисленные ниже приоритетные направления и важны для анализа текущей ситуации, основная ответственность за принятие решения о том, какие из них актуальны для понимания особенностей качества демократии в данном административно-территориальном образовании, возлагается на группы оценки.

#### Вставка 2.3.

## Вопросы для выявления главных факторов на местном уровне:

Анализ текущей ситуации на местном уровне служит основой для проведения оценки состояния демократии на местном уровне и позволяет получить общее представление о «фактах», выявленных в ходе данной оценки, или об их контексте.

#### Вставка 2.3. (П.)

### А. Исторические, географические, социально-экономические и демографические данные

**Ключевой вопрос:** Какие основные исторические, географические, социально-экономические и демографические особенности данного административно-территориального образования существенны для понимания состояния демократии?

#### Вопросы для оценки:

- а. Какие самые важные исторические события сформировали данное административно-территориальное образование?
- b. Каковы основные географические особенности и границы данного административно-территориального образования?
- с. Существует ли какое-либо особое территориальное устройство данного образования, и если да, то как оно соотносится с самоуправлением групп коренного населения или групп меньшинств?
- d. Какие ресурсы или предприятия составляют основу местной экономики, и кто владеет/распоряжается ими?
- е. В какой степени на данное административнотерриториальное образование влияет наличие/ отсутствие природных ресурсов?
- f. В какой степени данное административнотерриториальное образование подвержено влиянию отрицательной экологической или социально-экономической ситуации, связанной с изменением климата?
- g. Какая социальная дифференциация и стратификация населения возникает под влиянием местных экономических условий?
- h. Можно ли выделить какие-либо группы граждан по их культурной, религиозной, этнической или языковой принадлежности?
- i. В какой степени в данном административнотерриториальном образовании ощущается присутствие мигрантов?

#### Вставка 2.3. (П.)

- ј. Каков демографический половой и возрастной состав данного административно-территориального образования?
- к. В какой степени между различными группами населения данного административно-территориального образования существует консенсус относительно его исторического развития, географических границ, и (или) социально-экономической и демографической структуры?

#### В. Роль и влияние органов местного самоуправления

**Ключевой вопрос:** Какова роль и влияние органов местного самоуправления в институциональной структуре страны?

Вопросы для оценки:

- а. Как можно охарактеризовать институциональные структуры страны и отношения между национальным, региональным (провинциальным) и местным уровнями управления?
- b. Какие основные демократические (или политические) институты и процессы действуют на местном уровне?
- с. Приняла ли данная страна какую-либо политику и схему децентрализации?
- d. Если да, то каков тип принятой системы децентрализации: деконцентрация, передача полномочий и делегирование функций, или какое-либо сочетание этих типов? Каковы ее основные характеристики и структуры?
- е. Какие полномочия и компетенцию по принятию решений конкретная институциональная и политическая структура децентрализации делегирует данному административно-территориальному образованию?
- f. На каком уровне управления формируется государственная политика?
- g. Какова степень независимости данного административнотерриториального образования в части развития своих ресурсов и контроля над ними?
- h. Каковы официальные структуры вертикального и горизонтального подчинения?

#### Вставка 2.3. (П.)

- i. Играют ли какую-либо роль в системе руководства данного административно-территориального образования те или иные традиционные, обычные или религиозные структуры управления?
- j. Какие влиятельные внешние институты или (незаконные) политические силы действуют в данном административно-территориальном образовании?

#### С. Благополучие и безопасность человека

**Ключевой вопрос:** Каков общий уровень благополучия и безопасности человека в данном административнотерриториальном образовании?

#### Вопросы для оценки:

- а. В какой степени данная местность пострадала от стихийных бедствий, голода, засухи или болезней в недавнем прошлом?
- b. Происходили ли здесь какие-либо (вооруженные) конфликты, и какие субъекты имели к ним отношение?
- с. В какой степени эти угрозы благополучию и безопасности сказались на жителях данного административнотерриториального образования и на их уровне жизни?
- d. Какие институты (субъекты) обязаны предотвращать и устранять такие угрозы безопасности человека и играют какую-либо роль в предотвращении и разрешении конфликтов?
- е. До какой степени данное административнотерриториальное образование свободно от деятельности сетей и банд организованной преступности, незаконных военизированных формирований, частных армий или местных полевых командиров?
- f. Прозрачны ли действия местных правоохранительных органов, и осуществляется ли над ними надлежащий контроль посредством демократических механизмов?
- g. Как отличаются угрозы благополучию и безопасности женщин и мужчин?
- b. Как отличаются угрозы благополучию и безопасности различных групп населения данного административнотерриториального образования?

#### 2.3. Ключевые составляющие системы оценки СоМД

Система оценки состояния демократии на местном уровне позволяет провести оценку состояния демократии на местном уровне путем анализа трех ключевых составляющих демократии на местном уровне:

- 1. гражданственность, равенство прав и доступа к правосудию;
- 2. представительные и подотчетные процессы и институты;
- 3. гражданская инициатива и гражданское участие.

Ниже приводится краткая характеристика каждой из ключевых составляющих и связанных с нею важных проблем.

#### Составляющая 1: Гражданственность, равенство прав и доступа к правосудию

Демократия начинается с гражданина. Соответственно, в фокусе первой составляющей данной системы находятся положение и права гражданина, а также способность органов местного самоуправления обеспечить равные права и свободы всем жителям данного административно-территориального образования. В условиях глобализации во многих странах этот отправной пункт анализа осложняется за счет присутствия в них не-граждан (лиц, не зарегистрированных по факту рождения, мигрантов без документов, лиц без гражданства, беженцев, просителей политического убежища), чьи права нередко подвергаются жестким ограничениям или не признаются вообще.

Универсальные понятия прав человека и гражданства могут мало что значить в повседневной жизни людей, если их используют в целях отторжения, а не интеграции тех, кто беден и беспомощен<sup>20</sup>. В этой связи система оценки состояния демократии на местном уровне опирается на широкое, инклюзивное понимание термина «гражданство» и предусматривает вопрос о том, как гражданство определяется и реализуется на местном уровне – и в теории, и на практике. Ответ на него требует анализа правовых, социальных, экономических и пространственных измерений гражданства, а также изучения таких сложных проблем как социальное и экономическое отторжение, расовая дискриминация или существование этнических гетто или конфликтов на почве идентичности.

#### Вставка 2.4.

### Интерпретация термина «гражданин»: расширенное понимание

Вопрос о гражданственности находится в центре демократической практики, в связи с чем важно выяснить, как определяется и как применяется понятие «гражданин». По поводу содержания термина «гражданственность» нередко возникают острые разногласия, поскольку различные культуры, интересы, идеологии и правовые системы наделяют его разным смыслом. Несмотря на эти различия, приверженцы гражданственности часто разделяют одни и те же базовые ценности, в том числе стремление к социальной справедливости и самоопределению, а также ощущение солидарности на горизонтальном уровне. Концепция гражданственности многомерна и объединяет такие понятия как общественный институт, самоидентификация и действия самих людей.<sup>21</sup> С узкой, правовой точки зрения, гражданин – это лицо, которое удовлетворяет требованиям, изложенным в конституции и во всех законах, принятых с целью присвоения национальности или гражданства. Нередко именно этим определением руководствуются правительства в своих действиях или бездействии в отношении различных групп. Однако в тех случаях, когда термин «гражданин» в первую очередь рассматривается с этой правовой точки зрения, под него могут не подпадать лица, которые также могут проживать в данном административно-территориальном образовании, и должны бы обладать равным правом на активное или иное участие в демократии на местном уровне.

В этой связи в рамках оценки состояния демократии на местном уровне термин «гражданин» используется в более широком смысле: в ходе оценки равное внимание уделяется проблемам, заботам и правам всех жителей данного административнотерриториального образования, независимо от конкретного места их проживания, наличия у них официальной регистрации или статуса иммигранта.

Одной из важнейших задач, стоящих сегодня перед демократическими государствами, является полное и эффективное включение всех, проживающих в их пределах, в процессы принятия решений по касающимся их вопросам. Следовательно, любая оценка качества демократии должна

обеспечить учет: в равной ли степени все жители данного административно-территориального образования наделяются человеческими правами, то есть – правами человека и свободами независимо от своей национальной принадлежности, возраста, места проживания, пола, национального или этнического происхождения, цвета кожи, религии, языка или любого иного статуса. Например, в оценку качества демократии на местном уровне обязательно должен входить анализ отношения в данном административно-территориальном образовании к (незаконным) иммигрантам, беженцам и внутренне перемещенным лицам.

При оценке равенства пользования правами в том или ином демократическом образовании необходимо обращать внимание на то, как в нем реализуются, соблюдаются и защищаются не только гражданские и политические права, но и социально-экономические права (групп) граждан. Это значит, что нужно также понять, с какими вызовами могут сталкиваться органы управления при попытке способствовать соблюдению некоторых из этих прав – например, предоставить избирательные права маргинализованным общинам, проживающим на подведомственной территории, таким как коренные народы или племена, мигранты, перемещенные лица или беженцы. Подобные проблемы нередко возникают в связи с предоставлением гражданства и вида на жительство, так как в этом случае органы местного самоуправления должны обладать достаточным административным и правовым потенциалом, а также эффективными юрисдикционными полномочиями. 22

Население (совершенно справедливо!) судит о качестве демократии по ее способности обеспечить гражданские и политические права, а также экономические, социальные и культурные права, от которых зависит возможность иметь минимально приемлемый уровень жизни. За Хотя гарантия равенства гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав нередко закреплена в конституции и в правовой системе национального уровня, на практике возможность доступа к этим правам, к их реализации и к равенству при их соблюдении (или отсутствии) проявляется на местном уровне.

Оценка соблюдения гарантий гражданских и политических прав предусматривает анализ, в какой степени граждане могут пользоваться правом на свободу убеждений, на свободу слова, на участие в собраниях, правом создавать организации,

исповедовать свою религию, избирать или быть избранными. Без этих прав невозможно участие в политическом процессе совместно с другими людьми и, следовательно, они составляют неотъемлемую часть демократии.

Хотя анализ соблюдения экономических, социальных и культурных прав – не менее важный компонент оценки состояния демократии, это нередко оспаривают, особенно те, кто рассматривает демократию лишь в рамках деятельности институтов и процессов принятия решений, но не в долгосрочных результатах этой деятельности и процессов. Однако на самом деле мало кто станет оспаривать, что экономические, социальные и культурные права, такие как право на достаточный уровень жизни, на образование, жилье и охрану здоровья, составляют необходимое условие для фактического осуществления гражданских свобод и политических прав.

Поскольку на органы местного самоуправления во все большей степени возлагается ответственность за обеспечение услуг здравоохранения, образования, водоснабжения, санитарной очистки и безопасности (например, услуги полиции), они получают возможность реализации социально-экономических и культурных прав на практике. В связи с тем, что органы местного самоуправления нередко в значительной степени зависят от национальной политики и ресурсов, их собственных ресурсов может не хватать для обеспечения социально-экономических прав граждан. В этой связи оценка состояния демократии на местном уровне имеет целью не только выявить факты, касающиеся соотношения между качеством демократии на местном уровне и социально-экономическими правами, но и (что более важно) обеспечить систематическое выявление успехов и неудач в реализации этих прав. Это должно содействовать разработке, как на местном, так и на национальном уровне, такой политики и программ, которые обеспечили бы реагирование на потребности населения.

В ходе анализа, насколько инклюзивна практическая реализация гражданства и равных прав, особенно важно оценить, все ли жители данного административно-территориального образования постоянно и в одинаковой степени равны перед законом и получают защиту от закона, а также имеют доступ к правосудию и, следовательно, могут потребовать соблюдения своих прав. Иными словами, важно оценить степень соблюдения принципа верховенства закона и доступности правосудия.

Особенно актуально обеспечение верховенства закона и доступности правосудия в обществах, которые находятся на этапе восстановления после конфликта или на этапе демократизации, поскольку перед ними могут стоять особые вызовы, связанные с преодолением последствий нарушения прав человека. Если верховенство закона рассматривать не только в качестве инструмента в руках (местного) правительства, но в качестве правила, которое обязано соблюдать все общество, включая и правительство, то принцип верховенства закона становится фундаментальным условием развития демократии. Укрепление принципа верховенства закона и доступа населения к правосудию необходимо обеспечивать не только, фокусируя все внимание на применении норм и процедур. Необходимо сделать упор на его фундаментальную роль в защите прав и продвижении принципа инклюзивности, тем самым помещая защиту прав в рамки более широкого дискурса о развитии человеческого потенциала. 24

Верховенство закона и доступ к правосудию – это одна из тех сфер, где женщины нередко сталкиваются с ограничением своих прав и возможностей пользоваться ими. Кроме того, для представителей различных общин условия могут различаться: например, женщины из числа меньшинств сталкиваются с непропорционально более сложными препятствиями при защите своих прав. В этой связи важно понимать пути возникновения и развития гендерных различий.

#### Составляющая 2: Представительные и подотчетные процессы и институты

Объектом второй составляющей оценки являются институты и процессы, которые играют важную роль в защите и продвижении демократии на местном уровне и необходимы для обеспечения представительности и подотчетности институтов и процессов на местном уровне. Любая оценка демократии на местном уровне должна учитывать степень, в которой эти институты и процессы могут служить эффективному развитию своих сообществ и выступать представителями граждан в соответствии со своим мандатом, а также степень подотчетности должностных лиц органов местного самоуправления, которая обеспечивается посредством демократических механизмов.

#### Процессы

В демократической системе выборы – один из основополагающих процессов, посредством которого граждане выбирают своих представителей на конкретный, предусмотренный

соответствующим мандатом период. В идеале, именно через выборы граждане уполномочивают представителей действовать от своего имени, а также осуществлять контроль над государственной политикой и над теми, кто принимает решения. Следовательно, выборы являются основной платформой для участия граждан в демократической политике.

Нередко считается, что местные выборы эффективнее национальных в том смысле, что избранные местные политические представители ближе к народу, а, значит, лучше понимают потребности и проблемы своих общин и могут содействовать реализации ожиданий и стремлений народа через политический процесс. Однако в реальности местные выборы могут быть в большей или в меньшей степени лишены смысла — в зависимости от того, какие политические, фискальные и административные полномочия делегируются на местный уровень в рамках децентрализации.

Кроме того, избирательные системы могут в большей или в меньшей степени благоприятствовать участию женщин в политике. Темпы роста представительства женщин в органах, ответственных за принятие решений, невысоки во всем мире; в этой связи нередко, в том числе и на местном уровне, в целях устранения гендерного дисбаланса в полномочных органах применяются различные меры положительной дискриминации, такие как установление нормы представительства. В политике применяются три вида гендерных квот: резервирование мест в законодательном собрании, квоты для кандидатов, установленные законодательные в конституции, так и установленные законодательным актом) и квоты для кандидатов, установленные (чаще всего, добровольно) партийным уставом.<sup>25</sup>

Аналогичным образом, от того, в какой степени данная избирательная система учитывает потребности меньшинств и маргинализованных групп, будет зависеть, например, эффективность мер по обеспечению социальной интеграции на местном уровне и уважения к культурному многообразию. Избирательные законы, актуальные и на местном уровне, могут предусматривать пороги для партий меньшинств, а также меры положительной дискриминации.

В демократической системе закрепленное в законодательстве участие граждан в таких процессах как формирование политики,

планирование и осуществление развития, играет важную роль, так как предоставляет гражданам возможность заявить о своих политических предпочтениях. Это также помогает гражданам добиваться ответственности должностных лиц государства за свои действия с тем, чтобы предоставляемые государством услуги отвечали требованиям и потребностям граждан. Эти механизмы могут включать консультации по вопросам государственного планирования и подготовки бюджета, инструменты прямой демократии<sup>26</sup>, такие как консультативные референдумы, возможность отзыва депутатов или выдвижения гражданских инициатив. Иногда применяются также относительно новые формы «электронной демократии», значение которых неуклонно растет в связи с тем, что за последнее десятилетие успехи, достигнутые в сфере информационных и коммуникационных технологий (ИКТ), преобразили работу местных органов самоуправления. Например, администрация может использовать ИКТ для выявления интересов граждан. Другие формы институциализированного участия граждан могут включать слушания, проводимые в муниципальных советах, организацию комитетов по определению приоритетов в области предоставлении услуг или составление бюджета при участии общественности, или проведение, под эгидой органов самоуправления, совещательных форумов.

Несмотря на значимость этой меры, институционализации участия граждан может быть не всегда достаточно для вовлечения именно того населения, которое организаторы намерены или надеются привлечь. Так, официально проводимые администрацией консультации и слушания на практике могут собрать лишь небольшую группу людей или привлечь лишь местные организации, а не отдельных лиц (например, изза требований, касающихся участия НПО). Кроме того, не все граждане могут знать о проведении таких мероприятий, или же они могут предпочесть неофициальные собрания, проводимые не под эгидой местной администрации (см. Составляющую 3).

#### Институты

В большинстве случаев политическая власть на местах сосредоточена в руках органов местного самоуправления, которые обычно принадлежат исполнительной, законодательной или судебной ветви власти.

На региональном и местном уровне органы политической власти обычно включают следующие институты: на исполнительном

(административном) уровне – губернатор штата, премьерминистр провинции, префект, мэр или какая-либо более коллективная форма органов местного самоуправления; а на законодательном уровне – законодательное собрание штата или провинции, парламент или совет. И исполнительной власти обычно нередко также относятся правоохранительные органы – местная полиция или воинские подразделения, расквартированные в данном регионе. Хотя мандаты и зоны ответственности этих органов власти нередко определены законами и регламентами, лишь на практике можно увидеть действительную степень их представительности, подотчетности и соответствия ожиданиям местного населения.

Эти политические институты обычно дополняются местными судами и судьями, а также иными органами по разрешению конфликтов и споров, в задачи которых входит противодействие преступности и актам насилия, а также урегулирование споров и противоречий на местном уровне в качестве независимого, беспристрастного органа (см. раздел о верховенстве закона в Составляющей 1). Совместно с упомянутыми органами законодательной и исполнительной власти они составляют основные институты, обеспечивающие функционирование местной системы сдержек и противовесов. Кроме того, они создаются в целях обеспечения контроля гражданских властей над военными и полицейскими силами, действующими на местном уровне – например, для надзора, чтобы те действовали в рамках своего демократического мандата и предоставляли равную защиту как гражданам, так и не-гражданам.

Эффективно действующие политические партии также являются одним из ключевых компонентов демократии на местном уровне. В идеальном случае, они совокупно представляют интересы граждан, объединенных схожими взглядами или потребностями, и преобразуют их в политические установки и программы на местном уровне, предлагая их в качестве альтернативных платформ управления. Местные отделения партий обычно составляют становой хребет национальных политических партий. Они могут вести предвыборные кампании непосредственно среди избирателей, выдвигать кандидатов, вести набор членов, обучать навыкам работы в администрации, обеспечивать голосование под местными и национальными лозунгами, тем самым определяя их содержание. Централизованные и децентрализованные партии обычно

предлагают различные возможности вовлечения граждан, добиваются различных долгосрочных результатов правления, а также демонстрируют различный уровень реагирования на потребности своих избирателей.

Там, где местные партии не созданы или слабы, могут возникать иные формы политической организации. Например, это могут быть коалиции политических групп, которые формально не объединены в партию, но выдвигают ограниченное число кандидатов на какой либо узкой платформе.

Наличие сильных местных институтов еще не означает, что они управляются демократически или ведут к долгосрочным демократическим результатам. Их способность эффективно выполнять эту функцию в значительной степени зависит от множества разных факторов. К таким факторам относятся: существующая политическая система, применимые законы или нормы о выборах, о децентрализации и (или) о политических партиях, действующие внутренние процедуры и потенциал, имеющиеся ресурсы, степень позитивного (негативного) влияния извне, а также такие меры, как система гендерных квот или позитивная дискриминация в отношении маргинализованных групп.

Наличие личных связей в своем избирательном округе нередко упрощает политикам задачу завоевания доверия избирателей, а также осознания их насущных проблем и потребностей. Однако в определенных условиях личные связи также способствуют формированию сетей протекционизма или провоцируют насилие. Те же проблемы возникают и в связи с деятельностью других институтов. Следовательно, оценка функционирования этих институтов предусматривает также оценку деятельности их должностных лиц, таких как члены местных советов, мэры, судьи, полицейские чиновники или партийные лидеры. Причем особенно актуальна оценка на предмет выяснения их добросовестности при выполнении официальных обязанностей. Проблема добросовестности при выполнении должностных обязанностей тесно связана с проблемой коррупции, мздоимства и протекционизма. Причем это одна из ключевых проблем, так как доверие к государственным должностным лицам лежит в основе эффективного функционирования демократии на местном уровне.<sup>28</sup>

Управление на местном уровне может опираться как на традиционные, так и на современные институты. Следовательно,

особый интерес с точки зрения качества демократии на местном уровне представляет роль и влияние традиционных, обычных или религиозных институтов — например, действующих в отдельных общинах коренного населения, в консервативных общинах или в рамках монархических традиций. В некоторых странах старые институты были упразднены, получили символический статус или считаются устаревшими на уровне демократии на местном уровне, тогда как в других они сумели приспособиться, эволюционировать и сохранить за собой политическое влияние.

Традиционные институты могут существовать неофициально или формально входить в систему управления. Границы между современным и традиционным управлением могут размываться — например, когда традиционные лидеры играют ведущие роли в органах местного самоуправления<sup>29</sup> или становятся политиками.

Противоречия в связи со слиянием современной и обычной систем правления, возникают в различных формах и масштабах во всем мире. Иногда трудности взаимоотношений между современными традиционными институтами власти могут стать источником нестабильности<sup>30</sup> – например, когда традиционные институты обвиняют в том, что они тормозят развитие местного региона, разжигают национальную рознь или не допускают женщин и (или) этнические, расовые или религиозные группы к участию в политических процессах. Традиционные органы власти могут играть и позитивную роль, например, когда они участвуют в мерах по совершенствованию предоставления услуг в данной местности, выступают в качестве гражданской платформы для распространения информации, мобилизуют ресурсы для реализации местных инициатив или содействуют предотвращению или урегулированию конфликтов.

При исследовании любых институтов, современных или традиционных, важно определить степень равенства (по количеству, качеству или по уровню влияния) участия в их деятельности мужчин, женщин, молодых и пожилых людей, а также религиозных, этнических и (или) маргинализованных групп.

#### Составляющая 3: Гражданская инициатива и участие

Третья ключевая составляющая системы оценки состояния демократии на местном уровне касается направлений и

механизмов активного, неформального участия граждан в общественной и политической жизни, которое происходит независимо, вне устоявшихся местных институтов и процессов. Если во второй составляющей системы оценки состояния демократии на местном уровне проводится анализ, в какой степени процессы и институты управления могут создавать механизмы вовлечения граждан в жизнь общества, то в третьей составляющей, прежде всего, осуществляется исследование, в какой степени граждане по собственной инициативе принимают участие в демократической жизни, а также на практике требуют и добиваются соблюдения своих прав и свобод.

Активная гражданственность, прежде всего, требует, чтобы права граждан создавать организации в целях решения вызывающих обеспокоенность или интерес проблем гарантировались официальными правовыми и политическими документами и были защищены действующей системой верховенства закона (см. Составляющую 1). Это требование особенно актуально для маргинализованных групп, которым нередко бывает трудно с уверенностью сформулировать свои требования. Обычно такие гарантии об уважении и защите прав человека закрепляются в законах страны. Повседневная защита и соблюдение таких прав должны проявляться в процессе ежедневного взаимодействия людей с местными органами управления и друг с другом – иными словами, в процессе динамических вертикальных отношений между гражданами и местными органами управления и оживленных горизонтальных отношений между гражданами, составляющими местное население.

«По своей сути, демократия означает, что граждане принимают участие в работе правительства, а правительство обращается с гражданами как с равными. Установившейся формой реализации каждого из этих идеалов является периодическое проведение выборов. Следовательно, для углубления демократии необходимо выйти за пределы регулярно проводимых выборов и принять дальнейшие меры по укреплению гражданственности и демократизации государства».

Бенджамин Гольдфранк $^{31}$ 

Активное участие граждан в жизни общества составляет один из основных компонентов построения более здоровой демократии на местном уровне не в последнюю очередь потому, что эффективное функционирование демократических институтов

в равной степени зависит как от гарантирования и защиты гражданских прав, так и от наличия группы бдительных и активных гражданское участие важно само по себе, независимо от масштабов его влияния.

Ключевую роль в обеспечении эффективного и активного участия граждан в местном самоуправлении играют: доступ к информации, лица, принимающие решения, и процессы принятия решений, а также наличие (неформальных) платформ и возможностей для гражданского действия и дискуссий. Сегодня граждане могут либо встречаться напрямую в общественных местах, таких как городские площади и парки, или воспользоваться Интернетом и социальными сетям для ведения диалога и дискуссий.

К формам и способам активного участия граждан, в том числе, относятся:

- волонтёрство;
- общественные мероприятия;
- уличные протесты;
- предоставление дополнительных услуг;
- совещательные неправительственные форумы;
- Интернет-платформы;
- гражданские движения;
- петиции;
- общественные кампании.

К важнейшим факторам, которые благоприятствуют этим формам гражданского участия, относятся: свобода убеждений и их выражения; свобода собраний и объединений; а также право на публичное выражение протеста. Они также требуют наличия альтернативных субъектов (помимо официальных политических и административных структур), с которыми можно наладить сотрудничество на местном уровне, таких как организации гражданского общества, частный сектор и организации по оказанию помощи в вопросах развития.

Развитию таких динамических взаимоотношений, посредством которых граждане могут принимать меры для решения собственных проблем и влиять на местную политику, способствует наличие энергичной местной сети волонтёрских ассоциаций различного типа, включая организации гражданского общества. Энергичная жизнь ассоциаций также

являются важным условием, призванным обеспечить, чтобы органы местного самоуправления в своей политике реагировали на нужды местных жителей, а качество предоставления общественных услуг отвечало их потребностям.<sup>33</sup>

В этом контексте заслуживает особого внимания роль общественных (гражданских) движений, поскольку они нередко оказываются важным инструментом объединения людей на местном уровне вокруг каких-либо интересов. Отчасти такие движения могут быть сродни политическим партиям и обладать политической властью. Они могут выражать интересы доминирующих общественных сил — таких, как группы землевладельцев или фермеров, деловые круги, влиятельные элиты или семьи, племенные союзы или более широкие протестные движения, охватывающие все слои общества, которые выражают мнение групп озабоченных какими-либо проблемами граждан или активистов, например, экологических коалиций.

Народное участие является средством, с помощью которого граждане осуществляют народный контроль над своими лидерами и принимаемыми ими решениями. Вместе с тем, активное участие народа возможно лишь в том случае, если люди располагают полной информацией. Следовательно, в условиях демократии одним из важных индикаторов качества демократии является, в какой степени граждане обладают правом на информацию, и действительно ли они имеют к ней доступ.

Платформами для народного участия, распространения информации в общинах и мобилизации граждан могут служить независимые и плюралистические средства массовой информации в различных формах (в том числе печатные, вещательные или электронные СМИ). Как «сторожевые псы общества», независимые журналисты подвергают критике местные власти, призывая их к ответу и вскрывая недостатки демократии, такие как неудовлетворительная работа институтов, фальсификации на выборах или коррупция. Однако, в действительности во многих странах не все средства массовой информации независимы или доступны для всех слоев общества. В этой связи важно определить, в какой степени разные слои данного общества обладают равным доступом к местным и национальным (международным) новостям и информации, и в какой степени средства информации могут действовать (или действуют) независимо в местных условиях.

Возникшие в последние годы мобильные технологии, и социальные сети в частности, предоставляют гражданам возможность прямо и в настоящем режиме выражать свои взгляды. Значение этих инструментов трудно переоценить, так как они превращают людей из простых потребителей информации в граждан, имеющих больше возможностей активно заявлять о своих требованиях. Правда, это не значит, что дискуссии в социальных сетях всегда оказывают влияние на процесс формирования политики, или что в некоторых ситуациях их нельзя использовать для раздувания конфликтов. Социальные сети открыли гражданам на местном уровне новые возможности выражать свое мнение и организовываться по политическим интересам<sup>34</sup>, даже действуя через государственные границы.

#### Вставка 2.5.

#### Демократия прямого участия в муниципалитете Кап-Аитьен

Проведенная в 2010 г. оценка состояния демократии на местном уровне Северного департамента Гаити<sup>35</sup> характеризует достоинства и недостатки некоторых аспектов демократии прямого участия в муниципалитете Кап-Аитьен следующим образом:

#### **НЕДОСТАТКИ**

#### Отсутствует процесс официальных консультаций, а также консультаций с другими ключевыми субъектами, такими как религиозные лидеры, гражданское общество, частный

- Отсутствует политика, направленная на поощрение доступа женщин, молодежи и других маргинализованных групп к процессу принятия решений
- Чрезмерная разобщенность гражданского общества

сектор, и т. д.

- В муниципальном образовании не проводятся официальные и регулярные встречи между различными субъектами
- Имеет место манипуляция общественными организациями в пользу политических движений, особенно в период перед выборами, когда город нередко бывает парализован
- Вмешательство со стороны международных организаций

#### ПРЕИМУЩЕСТВА

- Энергичные и многочисленные организации гражданского общества
- Активная вовлеченность церквей в развитие муниципального образования, а также наличие смешанной церковно-государственной комиссии
- В муниципальном образовании очень активно действуют СМИ, тщательно отслеживая местные проблемы
- По сравнению с прошлыми периодами, СМИ в меньшей степени контролируются и подвергаются запугиваниям со стороны государства и политических партий
- Заметное влияние неправительственных групп в публичной политике
- Значительное присутствие иностранных финансовых спонсоров
- Партии оппозиции пользуются свободой слова, не опасаясь запугиваний

- Избранным должностным лицам не хватает открытости и желания выслушивать других людей
- Оппозиция не участвует в процессе принятия решений (ввиду отсутствия собраний)
- Мэр малодоступен для граждан
- Счета не публикуются, хотя это могло бы способствовать повышению прозрачности администрации
- Мэрия практически не сотрудничает с Делегатом Департамента
- Плохие отношения между мэрией и Торговой палатой
- Отсутствует официальная система для рассмотрения жалоб граждан (кроме организации встречи с мэрами)
- Незначительное количество государственно-частных компаний, и неудовлетворительное качество управления теми, что существуют.
- Отсутствуют партнерские отношения между общественностью и местными НПО, но существуют между общественностью и международными НПО
- Неспособность мобилизовать граждан в единую силу

- Власти публикуют информацию для граждан через СМИ
- Желая повысить прозрачность своей деятельности, администрация создала свой веб-сайт и опубликовала отчет об итогах первых 100 дней пребывания у власти
- Международные НПО совершают попытки продвигать диалог между местными субъектами
- Успешное использование опыта прошлых лет в области планирования на основе участия граждан и вовлечение граждан в реализацию инициатив
- Гражданское общество пользуется большой свободой слова и действий

#### 2.4. Взаимосвязанные вопросы

Перечисленные выше ключевые составляющие анализа представляют собой вертикальные структурные компоненты оценки состояния демократии на местном уровне. Однако имеется также ряд важных, регулярно возникающих вопросов, которые приходится учитывать независимо от того, к какой составляющей они относятся. Это вопросы:

- гендерного равенства;
- социальной интеграции и культурного многообразия;
- конфликтов и безопасности;
- демократии и развития.

Ниже приводятся краткая характеристика каждого из них.

#### Гендерное равенство

Равенство между женщинами и мужчинами<sup>36</sup> – неотъемлемый признак демократии на всех уровнях, который широко признается в качестве предварительного условия существования действительно представительных органов местного самоуправления, реагирующих на потребности населения. Принципиально важным моментом является включение в процесс принятия решений на местном уровне и предоставление соответствующих полномочий лицам любой гендерной идентичности - во-первых, в качестве одного из основных демократических прав, а во-вторых, в качестве стратегии, направленной на то, чтобы местная политика и программы удовлетворяли потребности избирателей, соблюдая принцип гендерного равенства и беспристрастности. Таким образом, всеохватный процесс оценки включает: анализ учета гендерных проблем на всех уровнях; исследование степени доступа женщин и мужчин к должностям, связанным с принятием решений на местном уровне (например, в качестве избранного члена местного совета); а также оценку содержания местной политики и того, каковы последствия правления данной администрации для женщин и мужчин местных избирательных округов (например, как получателей услуг местных учреждений здравоохранения).

Нередко считается, что органы местного самоуправления – удобный входной пункт в политику для женщин, поскольку, как считают, ряд факторов, традиционно препятствующих участию женщин в политике на национальном уровне, на местном уровне выражены не столь сильно. Это, например, денежные расходы на проведение кампаний, время, затрачиваемое на поездки из дома, необходимость наличия опыта политической борьбы в целом и опыта борьбы за выдвижение своей кандидатуры внутри партии<sup>37</sup>. Вместе с тем, в некоторых ситуациях вызовы, с которыми сталкиваются женщины на пути к эффективному участию на местном уровне, могут оказаться сильнее из-за ряда факторов структурного характера, которые способствуют существованию неравенства на гендерной почве. В числе прочего к таким факторам относятся:<sup>38</sup>

- общий дисбаланс между женщинами и мужчинами по объему властных полномочий;
- глубоко укоренившиеся гендерные роли и стереотипы в частной и публичной сферах;

- гендерное неравенство с точки зрения социальноэкономического статуса и дохода;
- отсутствие социальной мобильности;
- патриархальная организация общества;
- несоответствие между формальными правами и реальными возможностями;
- дискриминация и (или) насилие на гендерной почве;
- гендерный разрыв в сфере грамотности и образования;
- неравное влияние избирательных практик на шансы женщин и мужчин добиться успеха на выборах;
- неравные условия игры для мужчин и женщин внутри политических партий;
- отсутствие доступа к финансовым и другим материальным ресурсам;
- неразвитые государственные механизмы продвижения гендерного равенства.

Эти проблемы пронизывают все сферы частной и общественной жизни и могут в разной степени проявляться в виде различных форм дискриминации на гендерной почве, социального отторжения и маргинализации.

#### Вставка 2.6.

## Всемирная декларация о роли женщин в местном самоуправлении

Во Всемирной декларации Международного Союза Местных Органов Власти (МСМОВ) о роли женщин в местном самоуправлении<sup>39</sup>, принятой в 1998 г., подчеркивается, что «местное самоуправление, будучи составной частью национальной структуры руководства, представляет собой уровень управления, наиболее близкий к гражданам, и, следовательно, способный наилучшим образом вовлекать женщин в процесс принятия решений относительно их условий жизни и использовать их знания и возможности для содействия устойчивому развитию».

#### Социальная интеграция и многообразие

Социальная интеграция и многообразие общества составляют еще два критически важных компонента демократии на местном уровне, особенно если учесть, что в наши дни многие местные сообщества (особенно в мега-городах и приграничных районах) включают крупные популяции не-граждан.

Многие из новых демократических государств мира возникли в результате меж- или внутригосударственных конфликтов или вследствие падения прежних режимов, что привело к многообразию состава их населения. Термин «многообразие» может, с одной стороны, обозначать наличие характерных демографических переменных, таких как религиозная и этническая принадлежность, гендерная идентичность, язык, сексуальная ориентация, род занятий, возраст, класс и различные места проживания, а с другой, он может отражать различные взгляды на роль соответствующего административнотерриториального образования.

Данные большого количества исследований показывают, что общества с разнородным составом нередко сталкиваются с вызовами, которые неизвестны гомогенным обществам: например, они в большей степени подвержены внутренним конфликтам<sup>40</sup>. Новые угрозы эффективному функционированию демократии на местном уровне возникают также в результате новых, усиливающихся волн миграции в связи с ростом не только социально-экономических и экологических, но и политических проблем. К их числу относится также изменение демографического состава стран под влиянием диаспор и общин беженцев.

Таким образом, на пути обеспечения полного и осознанного участия разнородного по составу населения на местном уровне в решениях, влияющих на положение граждан, возникают серьезные проблемы. Они могут носить и административный, и идеологический характер, но понимание их важности неуклонно растет: решив эти проблемы, общество сможет не только снизить опасность конфликтов, но и обеспечить соблюдение принципов справедливого и поистине всеохватывающего демократического общества. В этой связи система оценки состояния демократии на местном уровне уделяет особое внимание идее всеохватывающего, мультикультурного гражданства и рекомендует собирать и представлять, где это уместно, детализированные данные, что может способствовать формированию такой политики, которая учитывала бы потребности и ожидания различных слоев общества.

#### Вставка 2.7.

#### Детализация данных: предостережение

Иметь детализированные данные о таких факторах, как этническая, кастовая и религиозная принадлежность населения весьма полезно, поскольку это позволяет прогнозировать

#### Вставка 2.7. (П.)

возможные модели социального отторжения или дискриминации на их почве. Нередко выявление маргинализованных групп возможно лишь при наличии детализированных данных. Отсутствие такой информации чревато тем, что последующие политические шаги и программы могут обойти вниманием интересы и мнения меньшинств и (или) маргинализованных групп. Вместе с тем, она может оказаться палкой о двух концах: властные структуры могут воспользоваться ею в неблаговидных целях – для ужесточения политики дискриминации или для осуществления еще более разрушительных действий. Формирование политики на основе демографических данных об этнической, религиозной, племенной и т. д. принадлежности населения может способствовать обеспечению равного представительства, но может также стать поводом для крайней «этнизации» или «племенизации» политики. Кроме того, необходимо, чтобы сами классифицируемые не возражали против попытки включить их в группы, предварительно выделенные кем-то извне. Законно предположить, что найдутся люди, которые не захотят, чтобы их относили к какой-либо категории, и предпочтут называться просто гражданами. При проведении оценки всегда необходимо тщательно учитывать важные вопросы культурного многообразия. Однако, принимая решение об использовании детализированных данных, состав которых выходит за рамки общепринятой информации о гендерной и возрастной принадлежности, группе оценки следует подумать о неоднозначности последствий представления детализированных данных и взвесить все «за» и «против» с учетом конкретной ситуации в стране, где проводится оценка.

Простых ответов на вопрос о том, каким образом можно совместить единство и многообразие, не существует, особенно если учесть, что каждая демократия решает это противоречие по-своему. В большинстве демократических государств законодательство запрещает дискриминацию и содействует интеграции, обеспечивая всем гражданам полноценный доступ к политическим, гражданским и социально-экономическим правам. Тем не менее, многое зависит от того, каким образом эти нормативные акты толкуются, реализуются и соблюдаются на практике.

#### Конфликты и безопасность

Как упомянуто выше в разделе 2.2., о существовании демократии на той или иной территории можно говорить в том случае, когда на ней обеспечивается благополучие и безопасность человека. При оценке демократии на местном уровне необходимо тщательно изучить и понять те факторы, которые угрожают благополучию и безопасности человека или ставят их под сомнение. Настоящий раздел задуман как напоминание, что проблемы конфликтов и безопасности, какими сложными бы они ни казались, необходимо учитывать не только при анализе текущей ситуации, но и в ходе всей оценки.

После выявления (в рамках анализа текущей ситуации) факторов, которые могут составить угрозу благополучию и безопасности человека, важно понять, как они сказываются на качестве демократии на местном уровне. Например, существенную угрозу для целостности демократического процесса и демократических институтов, а нередко и для самой жизнеспособности демократии на местном уровне, представляют насилие и организованная преступность. Участники противоправной деятельности могут угрожать представителям власти или оказывать на них давление. Тем самым они влияют на местную политику или на стереотипы поведения избирателей, ставят под сомнение самостоятельность должностных лиц и политиков местного уровня, берут под свой контроль государственные институты или препятствуют отправлению правосудия, что подвергает постепенной эрозии принцип верховенства закона<sup>41</sup>.

Теоретически, демократические процессы и институты местного уровня (если они надлежащим образом оснащены, уполномочены и функционируют) имеют все возможности, чтобы обуздать вспышки насилия, прекратить вмешательство криминалитета в жизнь демократии на местном уровне, а также привести в действие механизмы урегулирования и разрешения конфликтов. Однако в процессе оценки необходимо попробовать выяснить, каким образом этот идеал реализуется на местном уровне. В самом деле, для точного понимания обстановки с точки зрения угрозы конфликтов и обеспечения безопасности необходимо иметь точное представление о структурах власти и правосудия в данном административно-территориальном образовании. Например, во многих странах ключевую роль в предупреждении и урегулировании конфликтов играют механизмы традиционного правосудия.

В действительности соотношение между безопасностью и демократией намного сложнее предлагаемого здесь описания; его трудно, если вообще возможно, свести к ситуации в данном административно-территориальном образовании или на местном уровне в целом. Вместе с тем, любая оценка должна отражать все сложные, а иногда и неоднозначные отношения между демократией, предупреждением конфликтов и безопасностью. 42

#### Демократия и развитие

Во многих ситуациях избиратели, как правило, усматривают между демократией и развитием неразрывную связь. Граждане выступают в поддержку демократии не только лишь потому, что она желательна сама по себе, но и потому, что демократия дает надежду на повышение качества социально-экономической и политической жизни. Граждане ожидают от органов местного самоуправления эффективного предоставления общественных услуг, которое удовлетворяло бы их потребностям.

Неизменно высокий уровень поддержки демократии во всем мире и не соответствующий ему низкий уровень удовлетворения ею показывает, что граждане оценивают демократию не только по возможности периодически выбирать политических представителей, но также и по долгосрочным результатам их работы. 43

Соотношение между демократией и развитием часто называют в числе самых серьезных вызовов современности в мире. Во многих регионах одной из ключевых проблем считается отсутствие экономических и социальных выгод от перехода к демократии. В то же время, иногда процессы экономического развития и внешние движущие силы подрывают авторитет субъектов демократии или действуют в обход них, что ослабляет их еще в большей степени. Будучи ценностью сама по себе, демократия также черпает устойчивость и силу в своей способности удовлетворять надежды граждан на устойчивое развитие всех слоев общества. 44

От демократических политических процессов ожидают, что они сумеют преобразовать надежды и стремления людей в политику и программы развития, направленные на повышение качества

повседневной жизни. Неспособность демократических институтов добиться результатов в сфере социально-экономического развития, скорее всего, приведет к ослаблению демократии. Следовательно, местным органам самоуправления необходимо иметь реальную власть, ресурсы и полномочия; лишь тогда их руководители и представители смогут принимать существенные политические и социально-экономические решения, в полной мере учитывающие требования, потребности и реалии своих общин в сфере соблюдении прав человека. Для этого также необходимо задействовать такие структурные меры и практики, которые уполномочивали бы и поощряли органы местного самоуправления и общины не только реализовывать свои избирательные полномочия при выборе местных руководителей и представителей, но и оказывать значительное влияние на подготовку, выполнение, мониторинг и оценку решений, касающихся их социально-экономического благополучия, а также постоянно требовать отчетности от своего местного руководства.<sup>45</sup>

# Глава 3

Методы проведения оценки

### Методы проведения оценки

Поскольку система оценки состояния демократии на местном уровне предусматривает поддержку местных политических инициатив и повестки реформ, выдвигаемой изнутри, главная роль в процессе оценки качества демократии в ней отводится гражданам. Таким образом, эта ориентированная на проведение реформ система оценки задумана не только как метод проверки качества демократии, но также и как возможность для граждан обеспечить дальнейшее развитие и углубление демократии на местах.

Проведение оценки представляет собой процесс, протекающий в двух измерениях, когда исследование сочетается с проведением инклюзивного диалога и дискуссий. Отсюда, с одной стороны, оценка должна проводиться профессионально, в соответствии с принятыми во всем мире нормами социологического исследования, а с другой, она должна обеспечить, на различных этапах процесса, активное участие и сотрудничество местных граждан, как мужчин, так и женщин.

Право инициировать процесс оценки, мобилизовать ресурсы для ее проведения и воспользоваться системой оценки имеют любые представители общественности, заинтересованные в повышении качества демократии на местном уровне или в достижении какой-либо конкретной цели. Такими инициаторами могут выступать кто угодно — ученые, члены местного совета, должностные лица, представители СМИ и организаций гражданского общества или политики местного уровня, местные активисты и представители меньшинств.

Широкое участие граждан имеет существенное значение для повышения заинтересованности в результатах оценки и максимального расширения возможностей повлиять на процессы реформ в том административно-территориальном

образовании, где она проводится. В то же время необходимо найти точный баланс между проведением профессионального и эффективного исследования и обеспечением активного и представительного участия всех слоев местных граждан.

Ниже предлагается краткий обзор основных мер и решений, включающий восемь последовательных этапов. Этот порядок действий должен обеспечить надлежащую подготовку и проведение оценки и последующих мероприятий.

#### Рисунок 3.1. Этапы оценки



### 3.1. Подготовка, определение сроков и формирование партнерских отношений

Первый этап предусматривает подготовку к проведению оценки, в ходе которой инициаторы должны удостовериться в необходимости ее проведения, определить цель и целесообразность оценки состояния демократии на местном уровне, убедиться в правильности выбранных сроков и попытаться с самого начала вовлечь в проект потенциальных реформаторов посредством формирования партнерских отношений на местном уровне.

# Определение целесообразности проведения оценки состояния демократии на местном уровне

Прежде, чем приступать к процессу оценки демократии на местном уровне, ее инициаторам нужно ознакомиться с тем, что в этой области делают или уже сделали другие, а также выяснить, в чем состоит целесообразность оценки состояния демократии на местном уровне в данном случае. Оценка состояния демократии на местном уровне должна дополнять, а не подменять собой работу, выполненную другими. Обычно на этом этапе следует найти ответы на следующие вопросы:

- Какие другие оценки качества демократии и деятельности органов власти проводились в данном административнотерриториальном образовании?
- Проводились ли в данном регионе какие-либо научные исследования, относящиеся к этой теме?
- Проводился ли когда-либо подобный анализ по инициативе общины?
- На что были нацелены эти исследования?
- Кто их проводил?
- С какой целью?
- Какие подходы применялись при их проведении?
- Как их использовали
- Каковы долгосрочные последствия и результаты этих исследований?
- Какие существенные направления не были охвачены анализом или могут представлять интерес для исследования сейчас?

Основная цель поиска ответов на эти вопросы состоит в том, чтобы определить, насколько необходима данная

оценка состояния демократии на местном уровне, каковы ее задачи, и что нового она может прибавить к уже имеющимся результатам оценок и измерений, а также решить, позволит ли она получить новые результаты, способствующие дальнейшему совершенствованию демократии на местном уровне. В числе целей проведения оценки могут быть следующие: повысить общий уровень осведомленности местного населения, повлиять на исход политических дебатов или на формирование политической повестки проведения реформ, осуществить анализ государственных программ или политики. Нередко инициаторы оценки преследуют какое-либо сочетание перечисленных целей.

#### Согласование контрольных точек

Следующий этап – выявление контрольных точек, которые позволят поместить и оценку, и факты, которые будут выявлены по ее итогам, в определенный контекст. Прежде всего, это временная контрольная точка, выбрать которую довольно просто. Это может быть какое-либо важное событие местного масштаба – например, смена правительства, выборы, принятие новой конституции или схемы децентрализации, недавнее обретение автономии. На втором месте может быть какая-либо содержательная контрольная точка, которую можно использовать в качестве отправного параметра содержания оценки. Однако, особенно в случаях, когда оценки качества демократии на местном уровне ранее не проводились, найти важную контрольную точку может быть непросто. Ниже приводятся четыре источника информации, где можно обнаружить подходящие контрольные точки:

- і. Опросы общественного мнения о демократии на местном уровне и (или) о качестве работы органов самоуправления.
  - Плюсы: этот источник позволяет выявить мнения местных жителей, а также, чего они ждут от демократии на местном уровне.
  - Минусы: выводы из опроса могут оказаться неоднозначными и ресурсоемкими если их итоги еще не подводились.
- ii. Местные нормативные акты например, директивы и цели, обозначенные органами местного самоуправления.
  - · Плюсы: обеспечивают легитимность на местном уровне, информацию можно получить легко и без особых затрат.
  - Минусы: в этих документах не всегда упоминаются мнения граждан или взгляды оппозиции.

- iii. Нормативные акты национального уровня например, государственные нормативные документы, предусмотренные конституцией или мирным договором.
  - Плюсы: обеспечивают легитимность на национальном уровне, информацию можно получить легко и без особых затрат.
  - Минусы: могут быть полезны лишь в том случае, если эти документы принимают и поддерживают органы местного самоуправления и граждане данного административнотерриториального объединения.
- iv. Международные стандарты надлежащего управления например, принципы надлежащего управления ООН.
  - · Плюсы: эти стандарты широко признаны и основаны на всемирных принципах надлежащей практики.
  - Минусы: данное административно-территориальное образование и его граждане могут не поддерживать эти (внешние) стандарты.

#### Выбор сроков проведения оценки

Поскольку данная система оценки ориентирована на осуществление реформ, важно, чтобы сроки проведения оценки выбирались с учетом развития политического процесса и, тесно связанного с ним, желания влиятельных местных (а иногда и национальных) субъектов власти повысить качество демократии на местном уровне.

Выбор сроков важен, потому что такие процессы, как выборы или политическая реформа, могут оказать влияние на процесс оценки, и наоборот. Например, в период приближения выборов местные политики всецело заняты предвыборной борьбой, и в этом случае может быть лучше повременить с проведением оценки состояния демократии на местном уровне, дождавшись, когда ситуация успокоится и станет проще свести вместе разных действующих лиц. Аналогичным образом, в период политических перемен, когда, например, планируется конституционная реформа или меры по децентрализации, стоит спланировать проведение оценки состояния демократии на местном уровне таким образом, чтобы выявленные по ее итогам факты могли использоваться в ходе общественных и политических дискуссий и, тем самым, оказать влияние на политику реформ.

### Привлечение потенциальных реформаторов путём формирование партнерских отношений

Хотя лица, проводящие оценку состояния демократии на местном уровне, могут не иметь полномочий на осуществление перемен – например, когда речь идет о национальной политике или законодательстве - у них может быть возможность повлиять на информационно-просветительскую деятельность или наладить взаимодействие с теми, чьи полномочия позволяют обеспечить демократические перемены и демократическое развитие. Таким образом, заблаговременным, но критически важным шагом следует считать вовлечение в проект с самого начала потенциальных реформаторов и формирование широких партнерских отношений между соответственными местными организациями и гражданскими группами. Можно ожидать, что, чем больше государственных органов, политических партий, организаций гражданского общества, местных СМИ, общинных организаций, правозащитных организаций и организаций за гендерное равенство, сторонников развития и ключевых партнеров из частного сектора будет задействовано с самого начала оценки, тем выше будет интерес к проекту со стороны местных субъектов, и тем более открытыми к переменам будут его участники. Следовательно, при выборе участников нужно учесть общие цели реформ и найти ответ на вопрос: кто может помочь в их достижении?

Заблаговременное принятие таких мер, как информационная кампания, проведение консультаций и вовлечение в проект оценки состояния демократии на местном уровне ряда различных местных субъектов, а также формирование партнерских отношений, может принести и практическую пользу. Например, это может облегчить выявление и объединение ресурсов и потенциала, получение доступа к ряду различных источников данных, а также привлечение экспертов и специалистов-практиков из различных профильных областей. В качестве одного из практических способов привлечения партнеров можно предложить им войти в состав консультативной группы по проведению оценки (см. раздел 3.2.).

#### Определение необходимых ресурсов

В ходе такого процесса подготовки необходимо определить необходимый и потенциально достижимый уровень финансовых, человеческих ресурсов и ресурсов времени. Осознание наличного объема ресурсов представляет собой важный

момент, так как позволяет принимать обоснованные решения относительно масштабов и глубины оценки и планировать меры по привлечению средств.

#### Вставка 3.1.

#### Привлечение средств

Для привлечения средств можно использовать разные источники, в том числе поддержку от ассоциаций органов местного самоуправления, средства исследовательских грантов, национальных государственных программ или фондов развития иных (меж)национальных организаций. Настоящей заинтересованности в результатах оценки со стороны местных субъектов можно добиться при условии привлечения для ее проведения отечественных ресурсов. Однако в некоторых ситуациях это может быть невозможно или нецелесообразно. Принимая решение об источниках финансирования, необходимо учитывать, позволят ли данные источники финансирования применить ту методику проведения оценки, которая предусмотрена настоящим руководством.

#### 3.2. Организация оценки

На следующем этапе после принятия решения о проведении оценки необходимо сформировать организационную структуру для поддержки процесса оценки и содействия ему. Такая структура должна гарантировать необходимый баланс между исследовательской составляющей проекта и обеспечением инклюзивного диалога в процессе его реализации.

Руководящий орган проекта — это структура с функциями управления и координации, которая, как минимум, должна включать: (а) основную группу оценки и (b) консультативную группу. В задачу такой структуры управления или координации входит обеспечение повседневного управления и руководства данным проектом оценки. Ее значение еще больше возрастает, если проект оценки осуществляется двумя или более организациями на основе партнерства. С самого начала необходимо четко определить и согласовать мандаты, роли, зоны ответственности, обязательства, линии подчинения каждой группы, включая ее членов.

В группу оценки и в консультативную группу следует включить равное число мужчин и женщин, обладающих необходимым набором профессиональных навыков и подтвержденным опытом.



Рисунок 3.2. Уровни вовлечения граждан

Основная группа оценки— движущая сила оценки состояния демократии на местном уровне

Основная группа оценки, прежде всего, отвечает за руководство оценкой, за исследовательскую часть, а также за привлечение местного населения к участию в проекте через организацию диалога и консультаций на различных этапах процесса оценки. Несмотря на то, что состав основной группы оценки в разных условиях будет различным, при ее формировании необходимо учитывать ряд аспектов.

#### • Численность и состав группы

В группу обычно входят от пяти до семи граждан, которые работают в ней на постоянной основе. Члены группы должны назначить руководителя проекта (или группы) для осуществления общего руководства проектом, причем в состав группы должны входить исследователи и эксперты по различным дисциплинам. Важно, чтобы состав группы оценки не был слишком большим, иначе это может снизить ее управляемость. При необходимости дополнительной помощи – например, для сбора данных или проведения диалога, можно нанимать помощников-исследователей или ведущих на краткосрочной основе. В состав группы должны входить мужчины и женщины в равной пропорции.

### • Члены группы должны представлять разные отрасли и разные интересы

Важно, чтобы процесс оценки обогащали представители разных отраслей, люди с разными навыками, знаниями и опытом. В идеальном случае знания, профессиональные навыки и опыт членов основной группы оценки должны в некоторой степени отвечать темам, которых будет касаться оценка (например, принцип верховенства закона; социально-экономические и культурные права; децентрализация или выборы). В состав группы важно также привлечь людей с опытом работы в сфере гендерных вопросов и культурного многообразия. В зависимости от ситуации, могут понадобиться и представители других отраслей знаний – например, специалисты в области конфликтологии, безопасности или обычных систем правления. В случаях, когда невозможно включить в состав группы представителей всех необходимых дисциплин, т. е. сформировать «идеальную» группу, и при этом сохранить ее управляемость, рекомендуется прибегать к услугам консультативной группы.

#### • Навыки проведения исследований

Следует, чтобы в состав каждой группы оценки входили лица с достаточным опытом проведения исследований, в том числе в области статистического анализа. Их задача — осуществлять надзор за планированием и проведением исследований и обеспечить качество отчета и выводов по проведенной оценке с научной точки зрения. Их участие чрезвычайно важно, так как они гарантируют соблюдение научных стандартов, контроль качества каждого сегмента оценки, а также общую надежность и достоверность процесса оценки, анализа данных и итогового отчета.

#### • Опыт ведения диалога

В каждой группе оценки или в составе ее консультантов должен быть человек, обладающий солидными знаниями в области проведения диалога. Задача таких людей – предоставление консультаций по аспекту ведения диалога в процессе оценки, а также обеспечение качества этой работы с тем, чтобы диалоги охватили представителей всех групп населения данного административно-территориального образования, как мужчин, так и женщин. Диалог с гражданами – один из важнейших компонентов оценки, который надлежит применять в стратегических точках процесса оценки, в том числе в целях сбора данных и подтверждения корректности полученных результатов.

Распределение обязанностей в группе и ее готовность к работе Следует также подумать о распределении обязанностей между членами основной группы оценки, назначить руководителя и определить роли и зоны ответственности. Важно учесть объем времени, которое члены основной группы могут посвятить проекту оценки на всем его протяжении, а также подтвердить готовность каждого члена группы принять участие во всех этапах оценки и наличие у него (нее) такой возможности. Для снижения риска зависимости от какого-либо одного человека и минимизации негативных последствий для процесса оценки в случае, если руководитель группы по какой-либо причине не сможет продолжать выполнять свои функции на какомлибо этапе проекта, в качестве подстраховки можно заранее распределить обязанности руководителя между членами или работать, используя заместителей. Если для выполнения отдельных заданий приглашаются сторонние сотрудники, необходимо исходить из того, что их работа составляет часть какого-либо процесса: например, если для участия в проекте нанимается эксперт по гендерным вопросам, этот человек должен быть задействован на различных этапах процесса оценки.

#### Консультативная группа: олицетворение партнерства во имя реформ

Помимо основной группы оценки, важно также подготовить консультативную группу в составе экспертов, представляющих разные отрасли знаний и интересы разных сторон. Консультативную группу можно рассматривать и как срез данного сообщества, и как резонатор технического содержания и социально-политических измерений оценки и ее последствий. Задача консультативной группы — направлять ход оценки, проверять проекты отчетов на разных этапах работы и служить источником обратной связи для основной группы оценки.

#### • Численность и состав группы

В состав консультативной группы должно входить примерно 10–15 человек, представляющих широкий спектр местного общества из ряда организаций, институтов и округов, которые заинтересованы в результатах данной оценки. Это должны быть представители организаций и авторитетные люди, к рекомендациям которых, скорее всего, будут прислушиваться; эксперты с навыками проведения исследований; лица, от которых предполагается услышать критические замечания; потенциальные реформаторы; а также представители

меньшинств и маргинализованных групп. При формировании консультативной группы в ее составе следует предусмотреть баланс между теми, кто будет предоставлять технические советы по проведению оценки и теми, кто может помочь в продвижении выводов отчета об оценке и в использовании ее результатов в процессе реформ. В этом может помочь проведение специального анализа на предмет выявления заинтересованных сторон и целевой аудитории. Консультативная группа также должна включать равное число женщин и мужчин с учетом необходимого сочетания навыков и опыта. Участники группы должны быть настроены на конструктивную работу на всех этапах процесса оценки.

#### • Представители разных интересов и разных профессий

Консультативная группа должна не только подтвердить корректность анализа данных и отчета об оценке, но и выступать в качестве одного из вдохновителей последующих за публикацией отчета мероприятий. Таким образом, необходимо, чтобы в состав консультативной группы входили те, кто может в дальнейшем дать ход выявленным в ходе оценки фактам: представители СМИ, политических групп, организаций гражданского общества, НПО, соответствующих государственных учреждений, ученые. Следовательно, важно предварительно выявить потенциальные целевые группы и конечных пользователей будущего отчета и сформировать консультативную группу уже по итогам анализа заинтересованных сторон. Чтобы обеспечить широкую поддержку итогового отчета, его легитимность и эффективный вклад в осуществление реформ, лучше всего вовлечь в проект представителей разных профессий, отраслей, уровней и (географических) регионов данного административно-территориального образования.

#### Вставка 3.2.

### Надлежащая практика: привлечение членов местного совета

Стремясь обеспечить заинтересованность местного совета в проведении оценки и в ее долгосрочных результатах, группа оценки по системе оценки состояния демократии на местном уровне в Танзании (2013 г.) с самого начала договорилась, что принявшие участие в проекте местные советы назначат своих специальных представителей в качестве координаторов оценки состояния демократии на местном уровне и членов консультативной группы. В этом качестве они согласились

### Вставка 3.2. (П.)

принимать участие и в планировании, и в реализации оценки. В их обязанности входила координация проходивших в совете дискуссий и консультаций, а также организация мер по подтверждению корректности выявленных фактов и подготовки рекомендаций по итогам оценки.

### • Постоянное и последовательное участие

Консультативной группе не нужно принимать непосредственное участие в исследованиях, однако важно, чтобы ее члены с самого начала были последовательно вовлечены в проект, так как это обеспечит широкую заинтересованность в результатах оценки, контроль качества и отдачу от ее проведения. Это означает, что консультативная группа должна быть в курсе хода оценки, а также иметь возможность давать рекомендации по ее проведению; для чего необходимо организовать обмен информацией и консультации с основной группой на постоянной основе. Роль консультативной группы также важна при проведении дебатов и организации диалога — например, она может позаботиться о технической поддержке и о популяризации проекта.

# 3.3. Проект оценки и рабочий план

Разработка проекта оценки — это этап, на котором группа оценки приступает к детальному обсуждению структуры оценки состояния демократии на местном уровне и путей ее практической реализации. Обычно этот этап протекает в виде серии совещаний между членами основной и консультативной групп проекта. Чем больше времени, энергии и ресурсов уделяется разработке проекта оценки, тем более вероятен ее успех.

### Вставка 3.3.

# Важные составляющие разработки проекта оценки

В ходе дискуссий по разработке проекта оценки необходимо, в том числе, выполнить следующее:

- Обсудить методику исследований, методы сбора и источники данных, в том числе определить группы участников проведения исследования и респондентов.
- Добиться общего понимания используемых понятий и их значения в определенных контекстах (иногда следует признать наличие разных толкований).

### Вставка 3.3. (П.)

- Адаптировать анкету к местным условиям, для чего необходимо пересмотреть ее вопросы, увязав их с местным контекстом. При этом нужно убедиться, что все вопросы и в новой редакции составлены с учетом гендерной тематики, культурного многообразия и рисков возможных конфликтов.
- Перевести анкету и другие соответствующие документы на местный язык (языки).
- Выявить ключевые заинтересованные стороны, которые необходимо задействовать на различных этапах оценки, включая целевых пользователей и аудитории, которые потенциально могут оказать поддержку выводам оценки состояния демократии на местном уровне и участвовать в проведении последующих мероприятий.
- Согласовать методы проведения диалога с гражданами и вовлечения их в проект, а также масштабы и интенсивность этого процесса.
- Составить проект процесса диалога, в котором надлежит точно указать, каким образом и на каких этапах диалог будет способствовать проведению исследований и содействовать вовлечению в проект всех слоев граждан.
- Принять решение о методах и порядке ведения диалога.
- Определить формат(ы) и язык(и) отчета о проведении оценки, а также стратегию его распространения с учетом выявленных целевых пользователей и аудитории.
- Согласовать стратегию информационно-просветительской работы с общественностью и распространения результатов оценки. Обычно эти меры включают проведение, на этапе подготовки проекта отчета, семинаров по проверке корректности выявленных фактов, официальное представление отчета, а также другие мероприятия по распространению отчета и информационно-просветительской работе.
- Наметить предварительную стратегию реализации проекта и информационно-просветительских мероприятий (например, выявить, информировать и вовлечь стратегических партнеров; добиться их готовности использовать результаты оценки для укрепления местной нормативно-правовой и политической базы и демократической практики).
- Обсудить, каким образом, и в какой степени будут разработаны местные индикаторы, и может ли проведение оценки демократии на местном уровне стать регулярной практикой.

Разработка проекта оценки – один из важнейших этапов, на которых нужно добиться формирования у членов основной группы общего понимания поставленной задачи и способов ее реализации. Хотя проект оценки должен разрабатываться в самом начале работы, на самом деле группы продолжают совершенствовать различные его аспекты и проводят регулярные совещания в ходе всего процесса оценки.

### Вставка 3.4.

# Диалог с гражданами: выбор вариантов и методов

Методы и степень включения диалога с гражданами в проект в качестве компонента процесса оценки в значительной степени зависят от условий и общего масштаба оценки состояния демократии на местном уровне. Например, в небольшой сельской общине инклюзивный диалог и консультации с гражданами могут проходить иначе, чем в малом или большом городе, а встреча для проведения диалога с небольшой группой из 8-12 человек будет организована иначе, чем диалог с группой из 100–200 человек. Точно так же диалог, проводимый в целях сбора данных, будет организован иначе, чем диалог в целях подтверждения корректности проекта, распространения его итогов или в целях организации совместных действий. Следовательно, группам оценки необходимо знать и выбирать различные варианты организации диалога еще на стадии проектирования процесса оценки. Для этого они могут воспользоваться изданием «Пособие по диалогу о демократии» [Democratic Dialogue Handbook (2007)]<sup>46</sup>, в котором описывается ряд процессов и методов ведения диалога, а также варианты их адаптации к местным условиям.

# Привязка анкеты к местным условиям

Система оценки состояния демократии на местном уровне задумана как широкая методологическая система качественного анализа демократии на местах. Следовательно, темы и вопросы для выявления главных факторов, приведенные в главе 4 — это всего лишь основа для оценки функционирования демократии, а группы оценки должны по собственному усмотрению углублять и адаптировать их к местным условиям, при этом все же не упуская из виду цели, принципы и ценности, на которых зиждется система оценки состояния демократии на местном уровне.

В ходе привязки вопросов к конкретным условиям рекомендуется не забывать о том, что необходимо:

- Адаптировать их язык к местным условиям и использовать понятия, понятные для местного населения.
- Обеспечить, чтобы грамматика и лексика вопросов по-прежнему строилась с учетом гендерных проблем. 47
- Проверить, насколько приемлемы и понятны используемые термины для различных групп местного сообщества.
- Убедиться, что используемый язык и терминология нейтрально окрашены, и не звучат двусмысленно с точки зрения местных жителей.
- Обеспечить, чтобы вопросы анкеты по-прежнему отражали принципы и ценности оценки состояния демократии на местном уровне.

Вопросы интервью не должны совпадать с вопросами оценки, так как они нередко более конкретны и отражают приобретенные интервьюером знания и понимание отдельных демократических понятий и принципов. Следует, чтобы все вопросы и темы дискуссии были сформулированы просто и ясно, а группа всегда охотно устраняла любые сомнения и разъясняла любые вопросы, возникающие в ходе проведения интервью и исследований в рамках оценки состояния демократии на местном уровне.

## Утверждение рабочего плана, бюджета и сроков

Как и в любом проекте, решающими факторами успеха оценки состояния демократии на местном уровне являются систематизированный и реальный рабочий план и бюджет. Хорошо продуманный рабочий план позволяет: не упустить из виду объем времени и ресурсов, необходимых для ключевых этапов до начала оценки, в период оценки и после окончания оценки; заранее учесть политические (общественные) события, такие как местные выборы; а также избежать неожиданностей, способных сорвать весь проект. Таким образом, основной группе оценки следует подготовить детальный план всех этапов проекта, бюджетную смету и установить соответствующие должен Рабочий план учитывать мероприятия, такие как распространение последующие результатов, информационно-просветительская диалоги с соответствующими заинтересованными сторонами после окончания оценки. Основная группа должна ознакомить

консультативную группу с подготовленным рабочим планом на предмет получения от нее замечаний и советов.

# Рисунок 3.3. Основные компоненты рабочего плана: цель, мероприятия, сроки и бюджет

Наименование проекта: Оценка состояния демократии на местном уровне в административно-территориальном образовании

Цель проведения оценки: (разъяснение, в каких целях, кем, когда, почему и в рамках какого политического процесса будут использованы результаты оценки)

ФАЗА	ЭТАПЫ И МЕРОПРИЯТИЯ	СРОК	СОВОКУПНЫЕ ЗАТРАТЫ*
1. Подготовка, выбор сроков и формирование партнерских отношений	Проведение аналитического обзора в целях выявления потребности в проведении оценки состояния демократии на местном уровнес, ее целесообразности, целей и контрольных точек	До запуска проекта	*Зависит от затрат и условий на местном уровне
	Определение необходимых финансовых, человеческих ресурсов и ресурсов времени, а также привлечение средств		
	Встречи с представителями заинтересованных сторон и потенциальными партнерами на местном уровне		
	Другие мероприятия:		
2. Организация оценки	Формирование руководящей и координирующей структуры		
	Предварительные встречи с основной группой оценки и консультативной группой		
	Другие мероприятия:		
3. Проект оценки, рабочий план и презентация проекта	Концептуализация и согласование проекта оценки	До запуска проекта	
	Привязка анкеты к местным условиям		
	Определение рабочего плана, бюджета и сроков		
	Консультации (диалог) с соответствующими группами и институтами		
	Другие мероприятия:		
	Официальная презентация: официальный старт проекта оценки состояния демократии на местном уровне	месяц 1	

ФАЗА	ЭТАПЫ И МЕРОПРИЯТИЯ	СРОК	СОВОКУПНЫЕ ЗАТРАТЫ*
4. Сбор и анализ данных	Сбор данных с использованием различных методов (уточнить, каких именно)	месяцы 1-3	
	Совещания с основной и консультативной группами оценки	месяцы 1-5	
	Консультации (диалог) с соответствующими местными группами и институтами	месяцы 2-5	
	Интерпретация и анализ данных, подготовка комментариев	месяцы 4-5	
	Другие мероприятия:		
	Подготовка проекта отчета (отчетов)	месяцы 5-6	
5. Подготовка отчета и рекомендаций	Совещания с основной группой оценки и консультативной группой	месяц 6	
	Согласование рекомендаций на кратко-/ средне-/долгосрочный период	месяц 6	
	Консультации (диалоги) с соответствующими группами и институтами	месяц 6	
	Другие мероприятия:		
6. Семинары по подтверждению достоверности выявленных фактов и проведение диалога	Подтверждение достоверности выявленных фактов и проведение диалога на семинарах (совещаниях) на местном уровне	месяц 7	
	Подтверждение достоверности обнаруженных фактов и проведение диалога на семинарах (совещаниях) (суб)национального уровня	месяц 7	
	Учет информации, полученной от участников семинарах по подтверждению достоверности выявленных фактов, и согласование окончательного варианта отчета (отчетов)	месяц 8	
	Другие мероприятия:		
7. Публикация, распространение результатов и информационно-просветительские мероприятия в поддержку реформ	Подготовка публикаций и информационных материалов в удобной для аудитории форме	месяцы 9-12	
	Публичная презентация (презентации) отчета о проведенной оценке	месяц 10	
	Распространение и целевое обсуждение выявленных фактов и рекомендаций	месяцы 9-12	
	Реализация информационно- просветительских мер (мероприятий) в поддержку реформ	месяцы 9-12 и период после оценки	
	Другие мероприятия:		

ФАЗА	ЗТАПЫ И МЕРОПРИЯТИЯ	СРОК	СОВОКУПНЫЕ ЗАТРАТЫ*
8. Анализ, формирование местных индикаторов и планирование последующих шагов	Анализ процесса оценки и ее результатов	месяц 12 и период после оценки	
	Выявление местных индикаторов		
	Обсуждение возможности (или планирование) проведения следующей оценки состояния демократии на местном уровне и возможности ее институционализации/укоренения.		
	Другие последующие мероприятия:		

касается длительности этого процесса, то приобретенный МИДСВ в ходе реализации предыдущих проектов оценки состояния демократии на местном уровне, показывает, что основной группе оценки примерно из пяти человек, работающих на постоянной основе при наличии ассистентов-исследователей, на осуществление проекта оценки состояния демократии на местном уровне в среднем требуется 12 месяцев. Если на проект отводится меньше времени, качество оценки состояния демократии на местном уровне, скорее всего, будет ниже, а важнейшие компоненты исследования могут быть упущены. Это не значит, что система оценки состояния демократии на местном уровне непригодна для проведения ускоренных оценок типа экспресс-анализа или опросов граждан онлайн. Длительность проекта всегда зависит от таких переменных, как человеческие и финансовые ресурсы, географический масштаб и объем работ.

Затраты и бюджет в разных проектах сильно различаются, поэтому если необходимо составить точную смету, лучше посмотреть на сопоставимые проекты на местном уровне: это поможет получить полное представление о будущих потребностях и выявить скрытые издержки. При выборе методов исследования первичных и вторичных источников важно также реалистично сопоставить наличные человеческие и финансовые ресурсы. Основными статьями расходов могут оказаться рабочее время сотрудников, условия сбора данных (например, поездки на местах или поведение масштабных опросов), семинары по подтверждению достоверности выявленных фактов, а также затраты на публикацию и распространение материалов. Таким образом, будет полезно тщательно рассмотреть эти и другие затраты.

Как уменьшить расходы – важный вопрос для многих групп оценки. Здесь имеется ряд различных вариантов. Работа на принципах партнерства с рядом организаций и субъектов дает возможность объединения ресурсов и получения взносов в натуральной форме. Например, когда в проекте оценки участвуют местные советы, они могут предложить здание мэрии для проведения встреч или совещаний. Что касается набора персонала, то университеты могут попросить студентов (в том числе, на добровольной основе) поработать ассистентами опытных исследователей, а местные научные учреждения, органы самоуправления или организации гражданского общества могут выделить своих сотрудников в помощь на время проведения оценки. Значительный объем средств можно сэкономить, если перенести заседания из отелей в менее дорогие помещения, такие как местные учебные центры. В целом, для экономии средств рекомендуется всегда сравнивать цены.

До того, как будет окончательно сформирован рабочий план, группе оценки необходимо выявить факторы, которые потенциально могут привести к увеличению расходов, задержать и удлинить процесс оценки или помешать достижению искомых целей. Для этого, в том числе, нужно принять во внимание соответствующую динамику политической ситуации. Заблаговременное выявление потенциальных рисков позволит инициаторам проекта найти нужные решения или внести изменения в стратегию его реализации.

Как указано выше, к существенным компонентам любой оценки состояния демократии на местном уровне относится анализ текущей ситуации; он позволяет не только рассматривать выявленные в ходе оценки факты на более широком фоне, но также дает возможность определить отправные параметры демократии на местном уровне и затем проводить мониторинг и отслеживать динамику ее развития. Известно, что одна из серьезных проблем, встающих перед группой оценки состояния демократии на местном уровне, состоит в необходимости реалистичного планирования: ей нужно нащупать точную пропорцию между тщательным анализом текущей обстановки и изучением данных, которые более всего позволяют оценить качество демократии на местном уровне. Основное внимание необходимо сосредоточить на трех ключевых составляющих оценки, тогда как анализ текущей обстановки проводится для получения соответствующей фоновой информации.

Вставка 3.5.

# Полезная информация: как повысить степень инклюзивности оценки состояния демократии на местном уровне

Учет культурного и этнического многообразия местного населения: Проведите соответствующий анализ и подумайте, каким образом ваше исследование может учесть культурное и этническое многообразие местного населения. При этом необходимо понять, в какой степени процесс оценки и выявляемые в ее ходе факты зависят от таких демографических признаков или маркеров идентичности, как гендерная принадлежность, род занятий, принадлежность к тому или иному социально-экономическому классу, касте, религиозная принадлежность, половая принадлежность, этническая или племенная принадлежность, принадлежность к аборигенному или коренному населению.

**Инклюзивный процесс:** Путем проведения целевых консультаций необходимо обеспечить, чтобы положение и мнения представителей маргинализованных групп равным образом учитывались в ходе всего процесса оценки – начиная с формулировки вопросов в начале, до формулировки рекомендаций в конце проекта.

Обеспечение многообразия в составе группы: Необходимо обеспечить сбалансированность гендерного состава основной и консультативной групп оценки. Следует добиваться, чтобы консультативная группа в максимально возможной степени включала в свой состав представителей разных слоев населения – в том числе из маргинализованных и иных групп, которые отражают горизонтальный срез общества. Например, это могут быть лица с ограниченными возможностями, молодежь и пожилые люди, представители различных религиозных, этнических, кастовых, племенных групп, а также представители аборигенного или коренного населения.

Разнообразие методов: Группам оценки необходимо применять разнообразные методы при сборе данных, что должно обеспечить полноту охвата мнений населения. Например, чтобы получить информацию о взглядах и опыте необразованных людей или лиц, не охваченных переписью населения и не вошедших в официальные базы данных (таких, как ВПЛ, мигранты или лица без документов), может понадобиться проведение персональных опросов или бесед

Вставка 3.5. (П.)

в составе фокус-групп. В этих целях также необходимо обеспечить сбалансированное применение качественных и количественных методов сбора данных.

Использование местных языков и перевод на местные языки: В состав группы оценки необходимо включить людей, владеющих местными языками и диалектами, а также перевести материалы на эти языки и диалекты и организовать их распространение. Соответственно, на эти цели в смете должны быть предусмотрены достаточные средства.

Учет особых потребностей: В числе объектов исследования могут быть группы лиц с особыми потребностями. Так, чтобы охватить лиц с ограниченными возможностями, группе оценки следует организовать встречи в местах, приспособленных для проезда в инвалидных колясках, а также пользоваться услугами переводчиков для глухонемых.

Конфиденциальность: Следует обеспечить, чтобы общение с различными группами респондентов, включая интервью с такими лицами, как мигранты без документов или нелегальные мигранты, проходило в соответствии с существующими нормами соблюдения их права на неприкосновенность частной жизни. Группы оценки обязаны уважать и обеспечивать анонимность внешних субъектов.

Сбор детализированых данных: Сбор детализированных данных о гендерной принадлежности респондентов обязателен при любых условиях. В то же время, детализированые данных, которые касаются иной демографической информации, или маркеров социальной идентичности в исследовательских и, возможно, политических целях, представляет собой серьезную проблему и требует особого подхода со стороны исследователей. Прежде, чем принимать такое решение, группы оценки должны быть хорошо информированы как о преимуществах, так и о рисках подобной меры (см. также примечание о мерах предосторожности во вставке 2.7.).

### Публичная презентация проекта

Официальную презентацию процесса оценки рекомендуется провести на стадии его проектирования в целях повышения

осведомленности о проекте. Нередко ее организуют как публичное мероприятие, в котором принимают участие члены группы оценки и представители ключевых заинтересованных сторон; оно сопровождается выпуском пресс-релизов. Такая официальная презентация имеет целью широко оповестить граждан о планируемой оценке и сформировать группы сторонников этой идеи.

# 3.4. Сбор и анализ данных

В этом разделе, посвященном ключевому компоненту проекта по оценке демократии, предлагаются основные соображения относительно сбора и анализа данных. 48

# Выбор методов сбора данных

В идеальном случае в проектах по оценке состояния демократии на местном уровне используются и количественные, и качественные методы сбора и анализа данных. Качественные данные о личном опыте людей, о том, как они видят демократию и какие, по их мнению, сферы требуют реформирования, можно собирать, используя целый ряд методов, в том числе углубленное интервью, включенное наблюдение, представление информации в повествовательной форме, работа с фокус-группами, аналитические семинары национального уровня и местные конференции. В качестве средства получения, преобразования и анализа данных все шире начинает использоваться «краудсорсинг», который определяют как метод получения платной или бесплатной информации или помощи в решении какой-либо конкретной задачи или проекта от разных людей через Интернет. 49

Количественный сбор и анализ данных может дополнить результаты качественного сбора данных, в ходе которого собираются различные индикаторы по всем ключевым составляющим оценки, что позволяет получить описательную характеристику демократии. Цель объединения количественных и качественных методов состоит в том, чтобы, в условиях ограниченных ресурсов, характерных для любого проекта оценки, получить как можно более полную и надежную картину опыта функционирования демократии.

Иногда количественный подход используется в дополнение к качественному. В рамках оценок состояния демократии на местном уровне, проводившихся в Восточной и Южной Африке в 2002 г., мэры 22 городов прошли опрос на предмет проблем в области управления, с которыми сталкиваются их города, а также методов демократической практики, применяемых в процессе управления. В АРММ оценка состояния демократии на местном уровне предусматривала целевое исследование 4 тыс. жителей, тогда как в Египте число опрошенных составило 500 человек. В этих исследованиях использовались некоторые вопросы из первоначальной версии системы оценки состояния демократии на местном уровне. Поскольку исследования могут обходиться довольно дорого, участники оценки использовали уже существующие данные опросов, находили дополнительное финансирование или проводили собственное исследование в ходе каких-либо других мероприятий, где собирались представители заинтересованных сторон.<sup>50</sup>

Вставка 3.6.

# Состояние демократии на местном уровне в арабском мире: уроки Египта, Иордании, Марокко и Йемена

В 2010 г. был опубликован отчет «Состояние демократии на местном уровне в арабском мире» [State of Local Democracy in the Arab World]<sup>51</sup>, где перечислен ряд препятствий и проблем, с которыми сталкиваются местные группы оценки, работающие непосредственно на местах.

Некоторым группам было трудно получить доступ к источникам данных и задокументировать их, в связи с тем, что данные либо отсутствовали, либо не были собраны в один массив соответствующими органами местной администрации. Например, оказалось трудно собрать информацию о коррупции в финансовых и административных органах в связи с отсутствием прозрачной информации или с низким качеством информационных систем. В результате некоторые группы прибегли к неофициальным средствам сбора данных и проводили полевые исследования, а также нередко использовали расчеты, представленные исследовательской группой местного муниципалитета.

В числе других проблем были административные ограничения или ограничения, установленные органами безопасности, или задержки с получением ответов от местных советов и

### Вставка 3.6. (П.)

местной администрации на вопросы группы оценки. У ряда общин также отсутствовал консенсус по поводу основных приоритетов развития, т. е. они не могли дать ответ на вопрос: «Чего же мы хотим?».

Несмотря на эти препятствия, в ходе реализации проектов и во время последующих общенациональных конференций группы оценки сумели собрать вместе широкий ряд представителей формальных и неформальных заинтересованных сторон и лиц, ответственных за принятие решений. Эти люди часто говорили о необходимости использовать указанные в отчетах об оценке факты для совершенствования программ демократических реформ.

Система оценки состояния демократии на местном уровне не предписывает какого-либо одного, правильного метода исследований, и большинство проводящих оценку экспертов вырабатывают свой собственный подход. Окончательное решение о методах сбора данных принимает основная группа оценки, с учетом мнения консультативной группы.

Однако при любой методике сбора данных главная задача состоит в том, чтобы обеспечить участие в процессе сбора данных как можно большего числа представителей разных слоев населения. Кроме того, проводящие оценку эксперты должны помнить о том, что необходимо использовать множество разных методов сбора данных, осуществлять триангуляцию собранных данных с использованием различных методов, а также не забывать о важности детализации данных, имеющих отношение к гендерной проблематике. Важно также вести учет различных социальных категорий – по возрасту, уровню дохода, религиозной, этнической принадлежности, половой идентичности, и т. д. (см. также вставку 2.7.).

### Вставка 3.7.

# Проведение аналитического обзора

Аналитический обзор проводится в целях изучения существующей литературы и данных, включая отчеты национального ревизионного управления, международную/ национальную статистическую информацию, отчеты уполномоченного по правам человека, отчеты правозащитных организаций, отчеты об экспертных проверках профес-

### Вставка 3.7. (П.)

сиональных ассоциаций, отчеты исследовательских центров, материалы научных исследований с рецензиями экспертов, заключительные замечания органов мониторинга исполнения договоров, отчеты специальных докладчиков и миссий по наблюдению за выборами, материалы проектов по мониторингу обслуживания населения и т. д. Однако на практике обнаружить в Интернете информацию об искомом местном административно-территориальном образовании весьма трудно, что подчеркивает важность местных и источников, также целесообразность национальных проведения оценки состояния демократии на местном уровне.

Большой объем соответствующей информации и источников данных можно найти на веб-сайте «Состояние демократии» [State of Democracy]: <a href="http://www.idea.int/">http://www.idea.int/</a>>.

### Интерпретация и анализ данных, подготовка комментариев

Этот этап может частично совпадать с началом написания проекта текста, поскольку приведение материала в порядок уже входит в процесс составления комментариев. В ходе анализа данных и подготовки комментариев или сюжетной линии вероятны две проблемы. Первая состоит в том, что могут обнаружиться несоответствия, а также дублирование различных источников собранных данных, что потребует дополнительных исследований для устранения возможных противоречий. Другая проблема — незакрытые пробелы в массиве фактического материала, что может потребовать поиска дополнительных источников информации.

### • Составление списка использованной литературы

Самый простой способ составить список использованной литературы – взять по очереди каждый раздел системы оценки состояния демократии на местном уровне и провести по нему обычный библиографический поиск. Полезно включить в нее научные книги и статьи, так как их отличает высокое качество анализа. Онлайн-источники, такие как веб-сайты государственных департаментов, официальных органов статистики, служб опроса общественного мнения, НПО, информационные репортажи и т. д. обычно содержат более современную информацию.

### • Выявление и сортировка данных

Как показывает опыт, пригодность большинства источников не ограничивается каким-либо конкретным разделом системы: они могут иметь отношение сразу к нескольким затрагиваемым в ней вопросам. Рекомендуется отбирать источники по каждому разделу системы в отдельности, так как большинство источников содержат материал, который относится к нескольким вопросам. Ответственность за выбор и использование наиболее подходящих источников, а также за анализ и триангуляцию данных, возлагается на группу оценки.

### • Компоновка и сортирование позиций

На этом этапе происходит компоновка собранного материала таким образом, чтобы он представлял ясную картину или последовательное, пусть даже и сложное, повествование. На этом этапе неплохо вернуться к первоначальному вопросу и связанным с ним демократическим ценностям. Впоследствии эти позиции надлежит расположить по темам, в порядке их значимости или исторического приоритета – в зависимости от того, что кажется более предпочтительным в свете общей направленности данного проекта оценки. Один из возможных способов оформления ответов на вопросы анкеты – краткое обобщающее суждение, которое сопровождается фактическими данными, скомпонованными так, чтобы они систематическим образом подтверждали, развивали или разъясняли данное суждение.

## • Согласование данных, выявленных фактов и комментариев

На практике согласование полученных данных, выявленных фактов и комментариев может привести к затруднениям и даже разногласиям, что чревато подрывом единства группы оценки. В подобных случаях рекомендуется открыто признать и принять во внимание различия мнений, а также указать наиболее заметные различия между разными видами отчетов (например, полученными из государственных и из независимых источников). Чтобы не задерживать процесс оценки, вызывающие споры или разногласия моменты следует отразить в анализе текущей ситуации и в отчете о проведенной оценке.

В подобных ситуациях принять решение основной группе оценки могут помочь следующие меры: сбор информации из различных источников, использование советов консультативной группы, а также вынесение отдельных спорных вопросов на обсуждение в ходе рабочих совещаний.

# 3.5. Подготовка отчета и рекомендаций

После завершения перечисленных выше этапов начинается собственно составление отчета. На этом этапе необходимо принять (окончательное) решение о желательной форме, объеме и компоновке отчета, так как он должен не просто излагать выявленные в ходе оценки факты, но и апеллировать к той целевой аудитории, которая была определена в ходе предварительного этапа, а также к широкой общественности.

### Составление проекта отчета

Основное внимание отчета об оценке должно быть, прежде всего, направлено на то административно-территориальное образование, в котором проходит оценка. Вместе с тем, отчет может быть посвящен сразу нескольким административно-территориальным образованиям. В этом случае более краткие отдельные отчеты по каждому из таких местных административно-территориальных образований можно сопроводить сводным отчетом (суб)национального уровня. Тогда местные субъекты не только получат информацию о выявленных фактах и рекомендации относительно своего административно-территориального образования, но и ознакомятся с общими проблемами, для преодоления которых они могут объединить усилия с другими субъектами и органами местного самоуправления.

На этом этапе в проекте отчета об оценке следует не только свести воедино все факты, выявленные на основе детализированных данных и результатов анализа, но и представить предварительные выводы и проект рекомендаций по проведению реформ, которые можно обсудить на семинарах по подтверждению информации. Чтобы текст отчета был более удобен для чтения, следует избегать длинных непрерывных пассажей, перемежать его таблицами, краткими справками, цитатами, описаниями показательных случаев или личными историями, а также включить в готовый отчет дополнительные компоненты вроде сводного резюме. Данные таблиц полезно представлять в детализированом виде.

Отчет предваряет введение, задача которого – разъяснить и обосновать процесс оценки, поместить его в местный и общенациональный контекст, а также увязать отчет с недавними процессами в области развития демократии и соответствующими традициями в культуре и политике.

Одна из целей отчета оценки состояния демократии на местном уровне – выявить сильные и слабые места демократии на местном уровне и выработать основанные на подтвержденных фактах рекомендации по совершенствованию качества демократии на местном уровне. Целесообразно включить в него и сводное резюме, которое излагает краткое содержание отчета и доводит основные факты и рекомендации отчета до сведения более широкой аудитории.

### Подготовка рекомендаций

Ниже приводится ряд полезных советов по подготовке, на основе материалов оценки, рекомендаций по совершенствованию демократии на местном уровне.<sup>52</sup>

- 1. Определите самые насущные первоочередные задачи по укреплению демократии и подготовьте рекомендации, направленные на их решение в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.
- 2. Определите те аспекты демократии, с улучшением которых органы местного самоуправления могут справиться самостоятельно, и те, в случае которых требуется участие других заинтересованных сторон (например, должностных лиц национального или регионального уровня).
- 3. Делайте упор на преимущества, обнаруженные в ходе оценки; не нужно заострять внимание исключительно на недостатках, которые выявил или определил анализ.
- 4. Делайте различие между проблемами, решение которых требует масштабных институциональных перемен, проблемами, связанными с отдельными персонами или гражданами, и проблемами, которые можно решить политическим путем.
- 5. Выработайте такой подход к составлению рекомендаций, чтобы они увязывали системные проблемы с комплексными мерами по их постепенному разрешению. То есть, не просто указывайте перечень мер, которые могли бы способствовать укреплению демократии на местном уровне, а предложите алгоритм, в рамках которого вначале устанавливаются причины возникновения данных проблем, а затем определяется серия шагов с участием местных лидеров, активистов и граждан.

- 6. Разрабатывайте (политические) рекомендации для различных уровней государственного управления (например, местного, субнационального и национального).
- 7. Предложите систему реализации намеченных мер в течение определенного срока (предусматривая не только немедленное решение самых насущных проблем, но и намечая более долгосрочный подход) и способы мониторинга успехов, достигнутых на пути совершенствования демократии

## Выявление краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных вариантов

Местные административно-территориальные образования приветствуют такие рекомендации, которые опираются на выявленные в ходе оценки факты и рассчитаны на практическое применение. Следует, чтобы рекомендации были реалистичными, т. е. в них необходимо точно определять сроки, степень сложности реализации, долгосрочные результаты и затраты. В этом смысле полезной может быть следующая структура рекомендаций:

# Краткосрочные варианты

Шаги или меры, принятие которых не требует больших усилий и затрат, масштабных изменений в политике или законодательстве и может принести немедленную отдачу в текущей ситуации.

# Среднесрочные варианты

Шаги, принятие которых может потребовать реформирования действующей политики и законодательства и требует крупных перемен в сфере управления, или для реализации которых необходимы существенные вложения.

# Долгосрочные варианты

Меры, требующие проведения существенных реформ или перестройки местных институтов, существенных затрат, общенациональной поддержки, или серьезного реформирования системы управления и финансов.

Важно учесть, что до того, как проект отчета выносится на семинар по проверке информации с участием заинтересованных сторон, с ним должна ознакомиться и предложить свои замечания и комментарии консультативная группа.

### Вставка 3.8.

### Рекомендации от муниципалитета Кап-Аитьен

Проведенная в 2010 г. по методике системы оценки состояния демократии на местном уровне оценка качества демократии в Северном департаменте Гаити<sup>53</sup> была посвящена исследованию достоинств и недостатков демократии на местном уровне в муниципалитете Кап-Аитьен. В сфере представительной демократии были предложены рекомендации трех уровней:

### В краткосрочной перспективе

*Прозрачность:* Обязать органы местного самоуправления раскрывать перед населением свой бюджет.

Открытость: Принять такой план управления муниципалитетом, который был бы полностью свободен от влияния любых факторов, связанных с политической, классовой, расовой, религиозной принадлежности и т. д.

Учет мнений народа: Ежемесячно представлять обзор наиболее значимых решений органов местного самоуправления (по поводу завершенных проектов или инициатив, полученных доходов, и т. д.) и принятых администрацией мер.

Мобилизация: Организовать кампании гражданского просвещения, цель которых – повысить уровень осведомленности населения и побудить граждан принять участие в формировании надлежащей системы местного самоуправления.

*Ответственность:* Обеспечить уплату муниципальных налогов (лицензий, и т. д.).

# В среднесрочной перспективе

Справедливость: Создать базу для социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями и выделить для них специальные зоны на улицах (дорожное движение), в государственных учреждениях, а также для обеспечения их участия в общественной деятельности.

Открытость: Организовать при мэрии службу, в обязанности которой будет входить налаживание диалога и сотрудничества с ключевыми субъектами демократии на местном уровне.

*Прозрачность:* Сформировать гражданскую комиссию из числа добровольцев от всех слоев общества, в целях мониторинга операций или мер, предпринимаемых органами местного самоуправления.

### Вставка 3.8. (П.)

Мобилизация: Объединить усилия добровольных гражданских комитетов, деятельность которых посвящена урегулированию конфликтов, охране окружающей среды и исторического центра города, поддержке туризма, а также оказанию благотворительной помощи незащищенным категориям населения.

### В долгосрочной перспективе

*Мобилизация:* Частному сектору необходимо принять меры для поддержки социально-экономического развития и занятости.

*Мобилизация:* Гражданскому обществу необходимо реализовать конкретные проекты в рамках партнерских отношений с местными властями.

# 3.6. Семинар по проверке информации и доработка отчета

В ходе семинаров представители ключевых заинтересованных сторон обсуждают проект отчета и осуществляют его критический разбор. Цель таких семинаров – проверка результатов общего анализа и основных фактов прежде, чем их окончательный вариант будет утвержден совместно с представителями административно-территориального Отклики местных политиков и представителей гражданского общества, меньшинств и СМИ способствуют повышению качества, значимости и эффективности отчета. В число участников семинаров полезно включить представителей самого ряда заинтересованных сторон: расширение аудитории означает и расширение спектра и разнообразия взглядов, что повышает уровень легитимности отчета оценки состояния демократии на местном уровне.

# Организация семинаров по проверке информации

Семинары организуются, первую очередь, на местном уровне. Однако, в дополнение к местным субъектам организаторам рекомендуется приглашать соответствующих субъектов (суб)национального уровня, таких как представители Министерства местного самоуправления или соседних регионов, национальных органов политических партий, управления уполномоченного по правам человека, и т. д. В ряде случаев может быть

необходимо проведение общенационального семинара – например, когда оценку проходят сразу несколько административно-территориальных образований, и речь идет о некотором срезе состояния демократии на местном уровне в общенациональном масштабе.

Цель семинаров - получение обратной связи по поводу содержания проекта отчета, т. е. поправок, предложений о необходимости дальнейшей доработки, разъяснений или даже прямых возражений против каких-либо выводов отчета или методов, на основании которых они были сделаны. Для максимальной эффективности семинаров они должны быть четко организованы по согласованному плану. Необходимо обеспечить: конкретные вопросы для выявления главных факторов; энергичное ведение заседания; тщательный учет гендерных проблем и проблем культурного многообразия, а также политических взаимоотношений внутри данного сектора и группы; ведение протокола (правда, с учетом того, что некоторые участники могут возражать против того, чтобы их цитировали); место проведения, располагающее к неформальному обсуждению, и т. д. Это не означает, что семинар должен закончиться достижением полного консенсуса: необходимо, чтобы любой отчет оценки состояния демократии на местном уровне предусматривал возможность признания возражений и мнений меньшинства.

# Доработка окончательного варианта отчета

Окончательный вариант отчета об оценке формируется на основе информации, полученной в форме обратной связи, критических замечаний и предложений по итогам семинаров (нередко, не одного, а нескольких). Это означает, что необходимо предусмотреть достаточное количество времени на внесение результатов каждого семинара в текст окончательного варианта отчета.

# 3.7. Публикация, распространение отчета и информационнопросветительские мероприятия в поддержку реформ

Система оценки состояния демократии на местном уровне нацелена на проведение реформ и принятие конкретных мер. Предполагается, что выявляемые в ходе оценки факты не просто будут использованы для информирования населения

о проблемах, влияющих на качество демократии на местном уровне, но и послужат отправной точкой для формирования (по инициативе и силами местных общин) повестки дня демократических реформ и (или) планов действий.

Во-первых, это значит, что выявленные факты подлежат публикации и должны быть представлены в таком формате, чтобы их могли легко понять и получить к ним доступ широкие слои населения и лица, ответственные за формирование политики; а во-вторых, что рекомендации по совершенствованию демократии должны распространяться среди местного населения. Однако фактический старт реформ возможен лишь, если распространение этих выводов будет сопровождаться информационно-просветительской работой в поддержку совершенствования политики и практики по указанным в отчете направлениям.

# Выбор формата публикации

Формат публикации в значительной степени определяет, дойдет ли информация до тех, кому она предназначена. В зависимости от целевой аудитории, это может быть краткий обзор, тематический отчет, бюллетень, пресс-релиз или популяризованный вариант отчета. Такие публикации должны выделять основные выявленные в ходе оценки факты; их следует выпускать на всех местных языках с тем, чтобы различные группы общества имели возможность легко их понять и получить к ним доступ. Эти тексты должны быть доступны и в бумажном варианте, и в виде публикаций в Интернете.

# Реализация стратегии по распространению отчета и проведению адвокационных кампаний

В качестве надлежащей практики, после публикации отчета организуются его публичные презентации в районах, где проводилась оценка, а также на национальном уровне. В идеальном случае публичное представление отчета освещают местные СМИ, чтобы довести его до сведения тех граждан, которых он касается.

На этом этапе целевое распространение отчета и информационно-просветительские мероприятия (например, через средства

массовой информации и в рамках диалогов с представителями общин, направленных на реализацию практических действий) необходимо организовать так, чтобы обеспечить ознакомление людей с выводами отчета и поддержку предлагаемых в отчете краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных рекомендаций. Эта важная мера дает возможность привлечь к отчету внимание, добиться более целенаправленного взаимодействия с лицами, ответственными за формирование политики на местном и национальном уровне, а также проводить информационно-просветительские мероприятия в поддержку процесса реформ.

Термины «распространение отчета» и «информационнопросветительские мероприятия» ни в коем случае не означают, что единовременно проводятся какие-либо публичные дебаты или выпуск единственной публикации; они предусматривают широкий набор вариантов, в том числе:

- Целевые брифинги с участием руководителей и экспертов местных отделений политических партий, в том числе их местных молодежных организаций, женских организаций и исследовательских институтов.
- Участие в открытых слушаниях на соответствующих заседаниях местного совета или на совещаниях с мэрами, членами местных законодательных органов и государственными должностными лицами.
- Совещания с местными исследователями и политологами или с местными уполномоченными по правам человека или правозащитными организациями.
- Ознакомление с отчетом соответствующих органов или инспекций национального правительства например, департамента по вопросам децентрализации или гражданского просвещения.

Каналы для распространения отчета и проведения адвокационной кампании выбираются, исходя из того, какие из них более всего популярны в данном административно-территориальном образовании, какие общественные мероприятия проходят в данный момент, на каком витке политического цикла находится общество, а также исходя из имеющихся ресурсов. Этот выбор также в значительной степени зависит от общей конфигурации, партнеров и целей данного проекта оценки состояния демократии на местном уровне. Стратегии и методы распространения отчета и проведения информационно-просветительских кампаний нередко строятся так, чтобы информировать ответственных деятелей местного, регионального и национального уровня о

долгосрочных результатах оценки и повлиять на их отношение к ним. Однако методы проведения информационно-просветительских мероприятий не менее важны и тогда, когда представителям институтов, принимавших участие в проекте оценки состояния демократии на местном уровне, бывает необходимо вести внутреннее адвокатирование в поддержку его заключений — например, в дискуссиях с представителями других управлений местной администрации, с коллегами и (или) избирателями.

Особые меры следует принимать для доведения заключений итогового отчета до сведения тех групп населения, которых политические или экономические элиты обычно не допускают до власти, или маргинальный статус которых является следствием исторических или структурных факторов.

Даже наилучшая стратегия распространения отчета и проведения информационно-просветительской кампании не может предусмотреть абсолютно все возможные перемены в направлениях политических ветров. Меняются события и возникают новые возможности, равно как и новые вызовы<sup>54</sup>. Следовательно, спустя некоторое время бывает необходимо вспомнить пройденный путь и посмотреть, что удалось, а что требует коррективов при проведении следующей оценки.

### Вставка 3.9.

# Как выступать в поддержку реформ

Адвокатирование — это процесс доведения до широкого сведения массовой аудитории какой-либо идеи от имени других людей. Ее цель — привлечь внимание к какому-либо важному вопросу или проблеме и заручиться поддержкой мероприятий, проводимых в связи с ней и направленных на ее решение. Искомый долговременный результат адвокатирования состоит в изменении политики, позиций или программ какого-либо института. 55 Обычно разработка плана информационно-просветительской деятельности включает шесть этапов: 56

Первый этап: осмысление и определение проблемы Каковы основные заключения и рекомендации системы оценки состояния демократии на местном уровне?

Второй этап: определение целевой аудитории Кто играет важную роль в принятии решений и влияет на принятие решений?

### Вставка 3.9. (П.)

### Третий этап: формирование идеи

Причины, по которым перемены или реформы необходимы, и как их осуществление может повысить качество демократии на местном уровне?

### Четвертый этап: разработка плана действий

Какие мероприятия СМИ, меры по работе с общественностью и меры лоббирования необходимы для эффективного адвокатирования этой идеи?

Пятый этап: вовлечение партнеров и местной общественности Каким образом партнеры оценки состояния демократии на местном уровне могут помочь в мобилизации общественной поддержки предлагаемых реформ?

### Шестой этап: мониторинг и оценка

В чем состояли успехи и неудачи проекта, и какие изменения произошли в политической и социальной обстановке?

### 3.8. Анализ и последующие шаги

На этом этапе проводится совместный разбор или анализ процесса оценки. Его задача – установить степень поддающегося наблюдению воздействия на соответствующие дискуссии и инициативы по проведению реформ.

# Ретроспективный анализ оценки

В рамках анализа всего процесса оценки состояния демократии на местном уровне проводится встреча или совещание членов основной группы оценки и консультативной группы по подведению итогов, в задачу которой входит общий обзор процесса оценки и его реализации. Его участники обсуждают, что удалось, а что можно было сделать лучше, обобщают полученный опыт и предлагают рекомендации по совершенствованию процесса на предмет их применения в ходе очередного проекта оценки.

Далее проводится анализ рекомендаций по проведению реформ на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный период, которые были подготовлены на этапе оценки. В ходе этого обсуждения ведущая организация может провести обзор политических

событий, имевших место после завершения проекта оценки; его цель – отследить ход распространения отчета и проведения информационно-просветительских мероприятий, а также степень их успешности. При этом также проводится сопоставление результатов данного исследования с другими источниками информации, а также обсуждаются различные методы, с помощью которых граждане могут осуществлять мониторинг реализации мер по проведению реформ.

# Рассмотрение возможности принятия местных индикаторов и институционализации системы оценки состояния демократии на местном уровне

Например, ведущая организация может согласиться продолжать диалог с гражданами и в дальнейшем осуществлять совместный мониторинг выполнения рекомендаций, предложенных по итогам оценки состояния демократии на местном уровне. Она может даже пойти на разработку местных индикаторов, которые бы отражали стратегические цели процесса совершенствования демократии на местном уровне, а также плана его реализации. Кроме того, она может рассмотреть вопрос о целесообразности институционализации данной оценки (например, о регулярном проведении оценки состояния демократии на местном уровне один раз в четыре года) или о распространении этого проекта на другие общины.

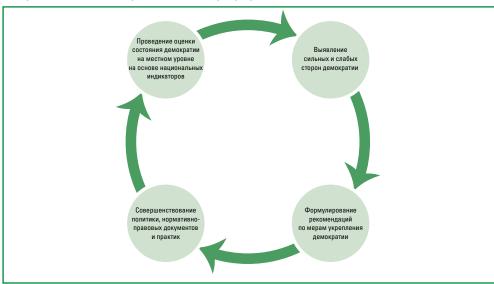


Рисунок 3.4. Цикл осуществления реформ

# Глава 4

Система оценки состояния демократии на местном уровне и вопросы оценки

# Система оценки состояния демократии на местном уровне и вопросы оценки

### принципы:

Народный контроль и равенство

### ПОСРЕДНИЧЕСКИЕ ЦЕННОСТИ:

Представительная власть—Гражданское участие—Полномочность— Легитимность—Реагирование на потребности населения—Подотчетность— Прозрачность—Солидарность

Составляющая 2:

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ И

## Составляющая 1: ГРАЖДАНСТВЕННОСТЬ, РАВЕНСТВО ПРАВ И ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ

на местном уровне

Ключевой вопрос:

В какой степени в данном

административно-терри-

ториальном образовании

его границах, в том числе

касающихся их решений?

учитываются интересы

всех, проживающих в

в процессе принятия

# РАВЕНСТВО ПРАВ И ПОДОТЧЕТНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ 1.1. Гражданственность 2.1. Выборы и механизмы

## 2.1. Выборы и механизмы прямой демократии на местном уровне

Ключевой вопрос: В какой степени выборы и механизмы прямой демократии<sup>57</sup> обеспечивают контроль граждан за органами местного самоуправления и проводимой ими политикой?

# 1.2. Гражданские и политические права

Ключевой вопрос: В равной ли степени обеспечивается соблюдение и поддержка гражданских и политических прав и свобод всех жителей данного административно-территориального образования?

# 2.2. Местный законодательный орган

Ключевой вопрос: Насколько эффек-тивно местный законодательный орган выполняет свой демократический мандат?

## Составляющая 3: ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА И УЧАСТИЕ

### 3.1. Активное вовлечение граждан

Ключевой вопрос: В какой степени имеет место полноценное, активное и регулярное вовлечение граждан в общественную жизнь на местном уровне?

# 3.2. Средства массовой информации

Ключевой вопрос: Какова эффективность средств массовой информации в поддержании демократических ценностей в данном административнотерриториальном образовании?

## Составляющая 1: ГРАЖДАНСТВЕННОСТЬ, РАВЕНСТВО ПРАВ И ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ [П.]

# Составляющая 2: ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ И ПОДОТЧЕТНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ $[\Pi.]$

## Составляющая 3: ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА И УЧАСТИЕ

# 1.3. Экономические, социальные и культурные права

# Ключевой вопрос:

В какой степени обеспечивается равное соблюдение и поддержка экономических, социальных и культурных прав всех жителей данного административнотерриториального образования?

### 1.4. Верховенство закона и доступ к правосудию

### Ключевой вопрос:

В какой степени органы местного самоуправления и граждане равны перед законом и защищены законом, а также имеют ли они равный доступ к правосудию?

### 2.3. Политические партии

### Ключевой вопрос:

Насколько эффективно политические партии играют свою демократическую роль на местном уровне?

# 2.4. Исполнительные и другие органы местного самоуправления

Ключевой вопрос: Какова степень подотчетности исполнительных органов местного самоуправления и их реагирования на потребности местного населения?

# 2.5. Обычные и традиционные институты

#### Ключевой вопрос:

В какой степени обычные и традиционные институты и системы управления оказывают влияние на качество и функционирование демократии в данном административно-территориальном образовании?

#### **KOHTEKCT**

### Исторические, географические, социально-экономические и демографические данные

**Ключевой вопрос:** Какие основные исторические, географические, социальноэкономические и демографические особенности данного административно-территориального образования существенны для оценки состояния демократии в нем?

#### іі. Влияние органов местного самоуправления

**Ключевой вопрос**: Какова роль и влияние органов местного самоуправления в институциональной структуре страны?

### ііі. Благополучие и безопасность человека

**Ключевой вопрос**: Каков общий уровень благополучия и безопасности человека в данном административно-территориальном образовании?

Хотя соотношения между промежуточными ценностями и ключевыми составляющими анализа могут быть разными, формулировка вопросов анкеты должна обеспечивать их четкую характеристику.

Вопросы анкеты универсальной системы (которая предусматривает возможность адаптации к любым условиям) не могут иметь слишком подробную формулировку. В этой связи в настоящем руководстве предлагаются широкие формулировки вопросов с тем, чтобы группы оценки могли их менять в зависимости от конкретной обстановки и местных условий. Однако при этом нельзя упускать из виду внутреннюю логику данной системы оценки, которая связывает между собой ключевые составляющие (демократические принципы), посреднические ценности и вопросы анкеты.

- Необходимо, чтобы принципы и ценности прямо или косвенно отражались в законодательстве и находились бы под защитой действующей системы правосудия.
- Принципы и ценности определяют демократические качества институтов и процессов и должны отражаться в их работе.
- Принципы и ценности существуют во благо граждан и способствуют развитию здоровой демократии на местах.

Учитывая, что ключевые ценности, определение которых дано в СоМД, занимают в ней центральное положение, важно, чтобы эти ценности отражались и в формулировках вопросов анкеты. Например: «Я задаю вопрос о политическом плюрализме в муниципальном совете, потому что он позволяет иметь полноценное представительство граждан (промежуточная ценность), а полноценное представительство граждан – одна из предпосылок равенства и обеспечения контроля со стороны народа (принцип)».

Выбирая подход к ответам на вопросы оценки, группы оценки могут воспользоваться приводимой ниже таблицей. Рекомендуется, чтобы в отношении каждого вопроса группа вначале установила, какие законы, нормы и (или) местные нормативные документы действуют в данной стране, а затем сопоставила эту информацию с реальной практикой данного административно-территориального образования. Для оценки первоначально выявляемых фактов полезно разработать как положительные, так и отрицательные индикаторы. Это не только позволяет иметь фактическую базу для ответа на данный вопрос,

но и может стать отправной точкой для разработки «местных» индикаторов, отвечающих условиям данного административнотерриториального образования. Такие индикаторы можно использовать как качественные контрольные точки, а также в целях измерения успехов и неудач — на тот случай, если будет проводиться еще одна оценка состояния демократии на местном уровне.

Законодательство, политические установки и местные нормативные документы	Практика	Отрицательные индикаторы	Положительные индикаторы
Изучите законодательную, нормативно-правовую и институциональную базу, которая защищает маргинализованные группы, а также обеспечивает их участие и представительство в официальных институтах и процессах.	Изучите, насколько справедливо и беспристрастно эта законодательная, нормативно-правовая и институциональная база применяется на местном уровне, и как ее применение влияет на участие и представительство маргинализованных групп.	Расследуйте факты социального отторжения, злоупотреблений, а также прямых и косвенных нарушений закона имевших место как в пределах, так и за пределами контроля данных органов местного самоуправления.	Расследуйте информацию о числе членов муниципального совета, членов партий, судей или государственных чиновников, которых можно отнести к представителям одной или более маргинализованных групп.

# Анализ текущей ситуации: вопросы для выявления главных факторовосновних факторів

Анализ текущей ситуации на местном уровне лежит в основе CoMД и помогает поместить выявляемые в ходе оценки «факты» в определенную перспективу или контекст.

# А. Исторические, географические, социально-экономические и демографические данные

Ключевой вопрос: Какие основные исторические, географические, социально-экономические и демографические особенности данного административно-территориального образования существенны для понимания текущего состояния демократии?

### Вопросы для оценки:

- а. Какие самые важные исторические события сформировали данное административно-территориальное образование?
- b. Каковы основные географические особенности и границы данного административно-территориального образования?
- с. Существует ли какое-либо особое территориальное устройство данного образования, и если да, то как оно соотносится с самоуправлением групп коренного населения или групп меньшинств?
- d. Какие ресурсы или предприятия составляют основу местной экономики, и кто владеет/распоряжается ими?
- е. В какой степени на данное административно-территориальное образование влияет наличие/отсутствие природных ресурсов?
- f. В какой степени данное административно-территориальное образование подвержено влиянию отрицательной экологической или социально-экономической ситуации, связанной с изменением климата?
- g. Какая социальная дифференциация и стратификация населения возникает под влиянием местных экономических условий?
- h. Можно ли выделить какие-либо группы граждан по их культурной, религиозной, этнической или языковой принадлежности?
- i. В какой степени в данном административно-территориальном образовании ощущается присутствие мигрантов?
- j. Каков демографический половой и возрастной состав данного административно-территориального образования?
- k. В какой степени между различными группами населения данного административно-территориального образования существует консенсус относительно его исторического развития, географических границ, и (или) социально-экономической и демографической структуры?

# В. Роль и влияние органов местного самоуправления

# Ключевой вопрос: Какова роль и влияние органов местного самоуправления в институциональной структуре страны?

- а. Как можно охарактеризовать институциональные структуры страны и отношения между национальным, региональным (провинциальным) и местным уровнями управления?
- b. Какие основные демократические (или политические) институты и процессы действуют на местном уровне?
- с. Приняла ли данная страна какую-либо политику и схему децентрализации?

- d. Если да, то каков тип принятой системы децентрализации: деконцентрация, передача полномочий и делегирование функций, или какое-либо сочетание этих типов? Каковы ее основные характеристики и структуры?
- е. Какие полномочия и компетенцию по принятию решений данная институциональная и политическая структура децентрализации делегирует данному административнотерриториальному образованию?
- f. На каком уровне управления формируется государственная политика?
- g. Какова степень независимости данного административнотерриториального образования в части развития своих ресурсов и контроля над ними?
- h. Каковы официальные структуры вертикального и горизонтального подчинения?
- i. Играют ли какую-либо роль в системе руководства данного административно-территориального образования те или иные традиционные, обычные или религиозные структуры управления?
- ј. Какие влиятельные внешние институты или (незаконные) политические силы действуют в данном административнотерриториальном образовании?

# С. Благополучие и безопасность человека

Ключевой вопрос: Каков общий уровень благополучия и безопасности человека в данном административнотерриториальном образовании?

- а. В какой степени данная местность пострадала от стихийных бедствий, голода, засухи или болезней в недавнем прошлом?
- b. Происходили ли здесь какие-либо (вооруженные) конфликты, и какие субъекты имели к ним отношение?
- с. В какой степени эти угрозы благополучию и безопасности сказались на жителях данного административнотерриториального образования и на их уровне жизни?
- d. Какие институты (субъекты) обязаны предотвращать и разрешать такие угрозы безопасности человека и играют какую-либо роль в предотвращении и разрешении конфликтов?
- е. До какой степени данное административно-территориальное образование свободно от деятельности сетей и банд организованной преступности, незаконных военизированных

- формирований, частных армий или местных полевых командиров?
- f. Прозрачны ли действия местных правоохранительных органов, и осуществляется ли над ними надлежащий контроль посредством демократических механизмов?
- g. Как отличаются угрозы благополучию и безопасности женщин и мужчин?
- h. Как отличаются угрозы благополучию и безопасности различных групп населения данного административнотерриториального образования?

# Составляющая 1: ГРАЖДАНСТВЕННОСТЬ, РАВЕНСТВО ПРАВ И ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

### 1.1. Гражданственность на местном уровне

Ключевой вопрос: В какой степени в данном административно-территориальном образовании учитываются интересы всех, проживающих в его границах, в том числе интересы всех жителей в процессе принятия касающихся их решений?

- 1.1.1. Насколько инклюзивно определение или интерпретация гражданственности в данном административнотерриториальном образовании?
- 1.1.2. В равной ли степени в данном административнотерриториальном образовании учитываются проблемы, интересы и права всех, кто в нем проживает?
- 1.1.3. В какой степени различные группы, проживающие в данном административно-территориальном образовании, свободны от дискриминации или социального отторжения по таким признакам, как национальность, возраст, место проживания, гендерная принадлежность, сексуальная ориентация, национальное или этническое происхождение, цвет кожи, религиозная принадлежность, политические убеждения, языковая принадлежность или любой иной статус?
- 1.1.4. В какой степени все, проживающие в данном административнотерриториальном образовании (например, не имеющие свидетельства о рождении, мигранты без документов, лица без гражданства, беженцы, просители убежища, внутренне перемещенные лица и т.д.), имеют возможность свободно, без дискриминации принимать участие в общественной жизни?

- 1.1.5. В какой степени женщины и мужчины пользуются равенством своего гражданского статуса и всеми, связанными с ним возможностями и правами, такими как право собственности, родительские права, право на передачу гражданства своим детям, право на участие и представительство в общественной жизни?
- 1.1.6. В равной ли степени молодежь и лица пожилого возраста, проживающие в данном административно-территориальном образовании, включаются во все аспекты общественной жизни и допускаются к участию в них?
- 1.1.7. В какой степени в данном административно-территориальном образовании признаются и принимаются различные языки, культуры, религии и системы верований?
- 1.1.8. В какой степени данное административно-территориальное образование свободно от конфликтов на почве идентичности, социальных разногласий и (или) поляризации между различными слоями общества?

## 1.2. Гражданские и политические права

Ключевой вопрос: В равной ли степени обеспечивается соблюдение и поддержка гражданских и политических прав и свобод всех жителей данного административнотерриториального образования?

- 1.2.1. В равной ли степени конституция, законодательство и местные нормативно-правовые документы гарантируют гражданские и политические права и свободы всем людям?
- 1.2.2. Насколько эффективна предоставляемая защита прав на свободу мнения, высказывания, на участие в объединениях, собраниях и на свободу создания организаций, и предоставляется ли она всем в равной степени?
- 1.2.3. Насколько строго обеспечивается свобода всех людей практиковать свою религию, культуру и говорить на своем языке?
- 1.2.4. Насколько эффективно люди могут добиваться соблюдения своих гражданских и политических прав и свобод, и могут ли какие-либо общественные нормы или ограничения помешать им в этом?
- 1.2.5. Насколько равны возможности женщин и мужчин получить доступ к этим правам и свободам и пользоваться ими?
- 1.2.6. В какой степени лица, пользующиеся своими правами и свободами в целях противодействия местным властям

- или представителям правящей элиты, могут не опасаться притеснений или мер устрашения?
- 1.2.7. В какой степени данное административно-территориальное образование может содействовать соблюдению этих прав и свобод в отношении маргинализованных или уязвимых групп, таких как меньшинства, коренные (племенные) общины, мигранты, перемещенные лица, беженцы и иные группы?

### 1.3. Экономические, социальные и культурные права

Ключевой вопрос: В равной ли степени обеспечивается соблюдение и поддержка экономических, социальных и культурных прав всех жителей данного административнотерриториального образования?

- 1.3.1. В равной ли степени национальная конституция, законодательство и местные нормативно-правовые документы гарантируют экономические, социальные и культурные права для всех?
- 1.3.2. Насколько свободен для всех лиц, без дискриминации, доступ к получению образования, занятости и социального обеспечения?
- 1.3.3. В какой степени всем жителям гарантировано удовлетворение таких основных потребностей жизни, как достаточное по качеству питание, услуги здравоохранения, жилье и чистая вода?
- 1.3.4. Насколько эффективно все жители могут добиваться удовлетворения таких основных потребностей, и могут ли какие-либо общественные нормы или ограничения помешать им в этом?
- 1.3.5. Насколько равны возможности женщин и мужчин получить доступ к этим правам и свободам и пользоваться ими?
- 1.3.6. В какой степени местное население удовлетворено тем, как органы местного самоуправления обеспечивают соблюдение этих прав?
- 1.3.7. В какой степени данное административно-территориальное образование может содействовать соблюдению этих прав и свобод в отношении маргинализованных или уязвимых групп, таких как меньшинства, коренные (племенные) общины, мигранты, перемещенные лица, беженцы и иные группы?

#### 1.4. Верховенство закона и доступ к правосудию

Ключевой вопрос: В какой степени органы местного самоуправления и граждане равны перед законом и защищены законом, а также имеют ли они равный доступ к правосудию?

- 1.4.1. В какой степени на всей территории данного административно-территориального образования принимается и соблюдается принцип верховенства закона?
- 1.4.2. В какой степени все местные институты и должностные лица соблюдают закон и требование о прозрачности их деятельности при выполнении своих функций?
- 1.4.3. Насколько доступна система правосудия, включая правоохранительные органы, суды и правовую помощь, для всех слоев общества, в том числе для мужчин и для женщин?
- 1.4.4. Насколько равным и гарантированным для всех лиц является доступ к правосудию, надлежащей правовой процедуре и средствам правовой защиты?
- 1.4.5. Насколько беспристрастной является судебная система, и какой степенью доверия она пользуется у различных слоев местного населения?
- 1.4.6. В какой степени суды и правоохранительные органы свободны от различных манипуляций, коррупции и вмешательства со стороны субъектов политической, частной, криминальной или противоправной деятельности?
- 1.4.7. Каковы масштабы деятельности систем традиционного и обычного правосудия в данном административно-территориальном образовании, и видит ли население в них альтернативный путь доступа к правосудию?
- 1.4.8. В какой степени эти институты соблюдают в своей деятельности надлежащие правила беспристрастной и объективной процедуры?
- 1.4.9. Какова эффективность формальных и неформальных институтов и механизмов данного административно-территориального образования с точки зрения предупреждения, урегулирования и разрешения конфликтов?

## Составляющая 2: ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ И ПОДОТЧЕТНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ

#### 2.1. Выборы и механизмы прямой демократии на местном уровне

Ключевой вопрос: В какой степени выборы и механизмы прямой демократии обеспечивают контроль граждан за органами местного самоуправления и проводимой ими политикой?

- 2.1.1. Насколько эффективно избирательная система предоставляет избирателям состязательный набор кандидатов, обеспечивает равный подсчет голосов и формирует выборные органы, которые точно отражают сделанный выбор?
- 2.1.2. В какой степени избирательная система способствует формированию такой исполнительной власти, которая подчиняется власти выборной?
- 2.1.3. Какова степень прозрачности референдумов, инициатив по отзыву депутатов, гражданских инициатив, которые обязательно выносятся на референдум, и гражданских инициатив, которые обязательно подлежат рассмотрению законодателями, и других видов опросов, а также в какой степени их темы и искомые долгосрочные результаты инклюзивны, то есть отражают взгляды всех слоев общества?
- 2.1.4. Какова степень полноты и равенства условий, на которых женщины и мужчины участвуют в избирательном процессе в качестве избирателей и в качестве кандидатов на выборные должности?
- 2.1.5. В какой степени равным доступом к выборам и связанной с выборами информации обладают все, кто имеет право голоса в данном административно-территориальном образовании, включая лиц с ограниченными возможностями, неграмотных людей, сельских жителей и т. д.?
- 2.1.6. В какой степени состав местного законодательного органа и органа исполнительной власти отражает социальный состав электората?
- 2.1.7. Насколько беспристрастны и прозрачны избирательные процедуры в части регистрации избирателей, кандидатов и партий?
- 2.1.8. В какой степени всем политическим партиям гарантируется равный доступ к средствам массовой информации?
- 2.1.9. В какой степени выборы свободны от коррупции, от запугивания или вмешательства извне, и насколько мирно

и к удовлетворению всех сторон разбираются и разрешаются споры или обвинения в фальсификации на выборах?

#### 2.2. Местный законодательный орган

Ключевой вопрос: Насколько эффективно местный законодательный орган выполняет свой демократический мандат?

#### Вопросы для оценки:

- 2.2.1. Насколько независима местная законодательная власть от исполнительной, и в какой степени ее представители вольны выражать свое мнение и предлагать альтернативную политику?
- 2.2.2. Как обстоит дело с равенством представительства женщин и мужчин в местном законодательном органе и в других выборных органах управления?
- 2.2.3. В какой степени состав законодательного органа отражает состав местного населения? Какие группы представлены чрезмерным, а какие недостаточным числом депутатов, и почему?
- 2.2.4. Насколько прозрачны применяемые законодательным органом процедуры опроса населения, охватывают ли они все слои населения, и насколько избранные представители доступны для своих избирателей?
- 2.2.5. Насколько широки и эффективны полномочия местного законодательного органа надзирать за деятельностью исполнительных органов и требовать от них отчета?
- 2.2.6. Насколько прозрачны полномочия и процедуры законодательного органа по принятию решений об утверждении бюджета и контролю над налогообложением и общественными расходами, и насколько строго они применяются?
- 2.2.7. Насколько эффективны механизмы защиты местного законодательного органа и его членов от вмешательства извне, коррупции и от иных форм склонения к противоправной деятельности?

#### 2.3. Политические партии

Ключевой вопрос: Насколько эффективно политические партии играют свою демократическую роль на местном уровне?

#### Вопросы для оценки:

2.3.1. В какой степени партийная система дает политическим партиям возможность эффективно выполнять свою роль с точки зрения ведения избирательных кампаний, выдвижения кандидатов,

- набора новых членов, обучения политиков и влияния на содержание партийных планов, программ и предвыборных манифестов?
- 2.3.2. В какой степени эффективно позволяют функционировать политическим партиям имеющийся у них потенциал, ресурсы и внутренние процедуры?
- 2.3.3. Какова степень участия членов партий в формировании политики партии и в отборе кандидатов, а также их влияния на этот процесс?
- 2.3.4. Насколько пропорционально представлены мужчины и женщины среди членов партии и в ее руководстве, и насколько равноправны мужчины и женщины в ее рядах?
- 2.3.5. В какой степени политические партии преодолевают этнические, религиозные и языковые барьеры и предлагают всем равные возможности по вступлению в партию или по выдвижению кандидатом от партии?
- 2.3.6. Какое государственное финансирование и (или) иное финансовое содействие получают партии и их руководители? До какой степени партии свободны от преступности и коррупции?
- 2.3.7. Насколько представительными являются политические партии и политики на местном уровне, и пользуются ли они доверием населения?

#### 2.4. Исполнительные и другие органы местного самоуправления

Ключевой вопрос: Какова степень подотчетности исполнительных органов местного самоуправления и их реагирования на потребности местного населения?

- 2.4.1. В какой степени местные исполнительные органы полномочны решать и контролировать вопросы, насущные для жизни населения? Обладают ли они достаточным для этого уровнем доверия, информации, организации и ресурсов?
- 2.4.2. Каков механизм вступления местными чиновниками в должность? Их выбирают или назначают? На основании личных заслуг или благодаря связям?
- 2.4.3. Какова степень надзора за органами местного самоуправления (включая вооруженные силы, полицию и органы безопасности) со стороны законодательного органа, СМИ и групп независимых наблюдателей?

- 2.4.4. Насколько открыта и доступна для всех слоев населения официальная информация местных органов исполнительной власти?
- 2.4.5. Насколько открыты и прозрачны процессы определения повестки дня органов местного самоуправления, формирования их политики, реализации этой политики, ее мониторинга и оценки?
- 2.4.6. Насколько инклюзивны и последовательны механизмы участия граждан в общественной жизни и проведения консультаций с общественностью?
- 2.4.7. Насколько доступны и насколько стабильно предоставляются общественные услуги тем, кто в них нуждается?
- 2.4.8. Насколько подотчетны органы местного самоуправления по вопросам предоставления этих услуг?
- 2.4.9. Каково соотношение численности мужчин и женщин в органах местного самоуправления, и в какой степени политика этих органов обеспечивает учет гендерной проблематики?

#### 2.5. Обычные и традиционные институты

Ключевой вопрос: В какой степени обычные и традиционные институты и системы управления оказывают влияние на качество и функционирование демократии в данном административно-территориальном образовании?

- 2.5.1. Насколько существенна роль обычных, традиционных и (или) религиозных институтов и систем управления в публичной политике данного административно-территориального образования?
- 2.5.2. Насколько прозрачен и общепризнан их институциональный мандат, и в какой степени они пользуются доверием местного населения?
- 2.5.3. Насколько влиятельны эти институты по сравнению с местными органами исполнительной, законодательной и судебной власти?
- 2.5.4. Какова степень положительного или отрицательного влияния этих институтов на предоставление услуг в данном административно-территориальном образовании?
- 2.5.5. В какой степени процессы принятия решений этими институтами и их деятельность способствуют поддержке гендерного равенства и культурного многообразия в данном административно-территориальном образовании?

- 2.5.6. В какой степени руководство и состав этих институтов отражают гендерный, возрастной, религиозный, этнический, классовый и т.д. состав населения данного административнотерриториального образования?
- 2.5.7. Насколько гармоничны отношения между современными и традиционными институтами управления, и рассматриваются ли эти институты в качестве источника стабильности?

#### Составляющая 3: ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА И УЧАСТИЕ

#### 3.1. Активное вовлечение граждан

Ключевой вопрос: В какой степени имеет место полноценное, активное и регулярное вовлечение граждан в общественную жизнь на местном уровне?

- 3.1.1. В какой степени граждане предпринимают индивидуальные или коллективные действия для решения затрагивающих общественные интересы проблем?
- 3.1.2. Какова способность местного населения к самоорганизации через общественные и политические движения, организации гражданского общества и (или) гражданские объединения?
- 3.1.3. В какой степени общественные деятели, лидеры и (или) активисты гражданского общества участвуют в политической деятельности?
- 3.1.4. Как часто такие общественные места как парки, площадки для общественных собраний или Интернет-платформы используются для проведения публичных дискуссий и акций, и в какой степени официальные нормы (например, правила проведения общественных собраний, акций протеста, демонстраций и т.д.) препятствуют этим инициативам?
- 3.1.5. В какой степени местное население выражает потребность в гражданских дискуссиях по вопросам, от которых зависит качество их жизни, а также проявляет интерес к участию в их решении?
- 3.1.6. В какой степени лица, отстаивающие право на свободу слова и выражение своих взглядов, на право создавать организации, вступать в объединения и вести подготовку к гражданским действиям, могут не опасаться акций запугивания и притеснений?

- 3.1.7. В какой степени для форумов в поддержку гражданского участия и общественных обсуждений характерен плюрализм мнений, и каковы типичные роли женщин и мужчин в таких форумах?
- 3.1.8. Какова эффективность гражданских инициатив в решении насущных проблем и в обеспечении подотчетности лиц, ответственных за принятие решений например, в области предоставления услуг?
- 3.1.9. Приводят ли гражданские инициативы, действия и (или) протесты к возникновению напряженности и конфликтных ситуаций, и удается ли такие конфликты урегулировать и разрешить мирным путем?

#### 3.2. Средства массовой информации

Ключевой вопрос: Какова эффективность средств массовой информации в поддержании демократических ценностей в данном административно-территориальном образовании?

- 3.2.1. Насколько безопасны и благоприятны условия работы средств массовой информации, включая журналистов, сотрудников СМИ и связанный с ними персонал, с точки зрения свободы их действий?
- 3.2.2. В какой степени владельцы средств массовой информации, редакции и платформы на местном уровне допускают плюрализм мнений, и насколько независимы местные СМИ от национальных средств массовой информации?
- 3.2.3. Насколько независимы и беспристрастны средства массовой информации данного административно-территориального образования? До какой степени они не подвержены влиянию каких-либо политических, деловых или иных кругов?
- 3.2.4. Насколько эффективно средства массовой информации проводят анализ и расследования деятельности органов местного самоуправления и других субъектов власти по вопросам, затрагивающим интересы местного населения?
- 3.2.5. В равной ли степени лидеры общественного мнения мужского и женского пола получают доступ к средствам массовой информации, и какую роль играют СМИ в борьбе с гендерными стереотипами или в закреплении таких стереотипов?

- 3.2.6. Насколько доступны средства массовой информации и Интернет всем жителям данного административнотерриториального образования, и в какой степени это способствует повышению равенства с точки зрения доступа к информации или влияет на него?
- 3.2.7. В какой степени средства массовой информации выражают различные мнения и насколько инклюзивно они отражают взгляды всего местного населения, включая меньшинства и маргинализованные группы?

### Примечания

- International IDEA, Democracy at the Local Level, The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance [Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ). «Демократия на местном уровне. Руководство МИДСВ по обеспечению участия и представительства граждан, урегулирования конфликтов и надлежащего управления»] (Stockholm: International IDEA, 2001)
- <sup>2</sup> International IDEA, Handbook on Democracy Assessment [МИДСВ. «Руководство по оценке демократии»] (The Hague: Kluwer Law International, 2002); International IDEA, The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World [МИДСВ. «Состояние демократии: оценка демократии в восьми государствах мира»] (The Hague: Kluwer Law International, 2008); International IDEA, Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [МИДСВ. «Оценка качества демократии. Практическое пособие»] (Stockholm: International IDEA, 2008)
- 3 International IDEA, Leadership for Local Democracy: Local Democracy Assessment Guide [МИДСВ. «Руководство в интересах обеспечения демократии на местном уровне. Пособие по оценке демократии на местном уровне»], находится по адресу: <a href="http://www.idea.int/democracy/upload/Local\_Dem\_Assessment\_Guide.pdf">http://www.idea.int/democracy/upload/Local\_Dem\_Assessment\_Guide.pdf</a>
- <sup>4</sup> International IDEA, *International IDEA Strategy 2012–2017* [«Стратегия МИДСВ на 2012-2017 гг.»] (Stockholm: International IDEA, 2012), находится по адресу: <a href="http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf">http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf</a>
- <sup>5</sup> International IDEA, *International IDEA Strategy 2012–2017* [«Стратегия МИДСВ на 2012-2017 гг.»] (Stockholm: International IDEA, 2012), находится по адресу: <a href="http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf">http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf</a>
- <sup>6</sup> Weir, Stuart, presentation at the publication launch for *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide* and the State of Democracy Website [Стюарт Виер, презентация на публичном представлении

- издания «Оценка качества демократии. Практическое пособие»], New York, 13 November 2008, <a href="http://www.idea.int/sod/upload/Stuart-Weir-2008.pdf">http://www.idea.int/sod/upload/Stuart-Weir-2008.pdf</a>>
- <sup>7</sup> Под «поселением» мы имеем ввиду определенную территорию или местность, которая рассматривается вместе со своими жителями. (&lt;http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/community&gt;). В контексте CoMД это территория которая также имеет своего рода собственную структуру управления.
- <sup>8</sup> Согласно изданию Varieties of Democracy Subnational Democracy Questions [«Разновидности демократии. Вопросы субнациональной демократии»], находится по адресу: <a href="https://v-dem.net/">https://v-dem.net/</a>
- 9 Karim, Abdul Gaffar, 'Diversity in Local Politics and its Implications for Democracy and Governance at the Local Level: The Case of Indonesia' [«Многообразие в местной политике и его последствия для демократии и системы управления на местном уровне»], paper presented at International IDEA's Panel on Local Democracy, 'Public Administration and Governance: Tradition and Transformation' International Conference, University of Philippines National College of Public Administration and Governance, Manila, 27–29 June 2012
- <sup>10</sup> Co, Edna E.A., et al., State of Local Democracy in the Autonomous Region in Muslim Mindanao (SoLD ARMM) [«Состояние демократии на местном уровне в Автономном Регионе Мусульманского Минданао» (Состояния демократии на местном уровне APMM)], (Philippines: National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines Diliman (UP-NCPAG) and the Philippine Center for Islam and Democracy (PCID), 2012). Издание находится по адресу: <a href="http://www.idea.int/publications/sold-armm/index.cfm">http://www.idea.int/publications/sold-armm/index.cfm</a>
- <sup>11</sup> International IDEA, Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [«Оценка качества демократии. Практическое пособие»] (Stockholm: International IDEA, 2008), pp. 20–1, Part 1
- <sup>12</sup> Kabeer, Naila (ed.), Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions [«Инклюзивное гражданство. Значения и выражения»] (London & New York: Zed Books, 2005)
- <sup>13</sup> International IDEA, Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [«Оценка качества демократии. Практическое пособие»] (Stockholm: International IDEA, 2008), pp. 20–1, Part 1
- <sup>14</sup> International IDEA, Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [«Оценка качества демократии. Практическое пособие»] (Stockholm: International IDEA, 2008), pp. 20–1, Part 1
- 15 Характеристики этих ценностей основаны на материалах издания International IDEA, Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [«Оценка качества демократии. Практическое пособие»] (Stockholm: International IDEA, 2008), pp. 20–1, Part 1

- <sup>16</sup> См. также: Beetham, D., 'Theorising Democracy and Local Government' [«Теория демократии и местного самоуправления»], in King and Stoker (eds), *Rethinking Local Democracy* (London: Macmillan, 1996), pp. 28-49
- <sup>17</sup> См. также: Transparency & Accountability Initiative [«Инициатива за прозрачность и подотчетность»], <a href="http://www.transparency-initiative.org/about/definitions">http://www.transparency-initiative.org/about/definitions</a>
- <sup>18</sup> См. также: Transparency & Accountability Initiative [«Инициатива за прозрачность и подотчетность»], <a href="http://www.transparency-initiative.org/about/definitions">http://www.transparency-initiative.org/about/definitions</a>>
- 19 International IDEA, *Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century* [МИДСВ. «Демократия, конфликт и безопасность человека. За мир в 21 веке»] (Stockholm: International IDEA, 2006), p. 17
- <sup>20</sup> Kabeer, Naila (ed.), *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions* [«Инклюзивное гражданство. Значения и выражения»] (London & New York: Zed Books, 2005), p. xiv
- <sup>21</sup> Kabeer, Naila (ed.), *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions* [«Инклюзивное гражданство. Значения и выражения»] (London & New York: Zed Books, 2005), p. xii
- <sup>22</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly, 'The state of democracy in Europe. Specific challenges facing European democracies: the case of diversity and migration' [Состояние демократии в Европе. Особые вызовы, стоящие перед европейскими демократиями: дело о многообразии и миграции»], Document 11623, 6 June 2008
- <sup>23</sup> International IDEA, Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [«Оценка качества демократии. Практическое пособие»] (Stockholm: International IDEA, 2008), p. 27
- <sup>24</sup> Tommasoli, Massimo, 'Rule of Law and Democracy: Addressing the Gap Between Policies and Practices' [«Верховенство закона и демократия. Аиквидировать разрыв между политикой и практикой»], UN Chronicle, 49/4 (December 2012), находится по адресу: <a href="http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/home/archive/issues2012/deliveringjustice/ruleoflawanddemocracy">http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/home/archive/issues2012/deliveringjustice/ruleoflawanddemocracy</a>
- <sup>25</sup> Более подробную информацию см.: QuotaProject at <a href="http://www.quotaproject.org/">http://www.quotaproject.org/</a>
- <sup>26</sup> Более подробную информацию см.: International IDEA, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* [МИДСВ. «Прямая демократия. Руководство МИДСВ»] (Stockholm: International IDEA, 2008)
- <sup>27</sup> International IDEA, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* [МИДСВ. «Прямая демократия. Руководство МИДСВ»] (Stockholm: International IDEA, 2008), p. 41

- <sup>28</sup> International IDEA, Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [«Оценка качества демократии. Практическое пособие»] (Stockholm: International IDEA, 2008), pp. 27–8
- <sup>29</sup> Sakey, M., 'The Role of Customary/Traditional Systems of Governance in Enhancing or Undermining the Quality of Local Democracy and Governance: The Case of Ghana' [«Роль обычных/традиционных систем управления в улучшении или подрыве качества демократии на местном уровне и управления»], paper presented at the International IDEA Conference 'Citizen-led Assessments of Democracy: A Decade of Experiences from Around the World', Bangkok, 16–18 September 2013 (unpublished)
- Molutsi, P. D., 'Challenges and Threats to Political Stability: The Case of Botswana' [«Вызовы и угрозы политической стабильности. Ботсвана»], paper presented at the International IDEA Conference 'Citizen-led Assessments of Democracy: A Decade of Experiences from Around the World', Bangkok, 16–18 September 2013 (unpublished)
- Goldfrank, Benjamin, Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left [«Углубление демократии на местном уровне в Латинской Америке: участие, децентрализация и левые»] (University Park, PA: Penn State University Press, 2011)
- <sup>32</sup> International IDEA, Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [«Оценка качества демократии. Практическое пособие»] (Stockholm: International IDEA, 2008), p. 28
- <sup>33</sup> International IDEA, Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [«Оценка качества демократии. Практическое пособие»] (Stockholm: International IDEA, 2008), p. 28
- <sup>34</sup> Fox, Richard L. and Jennifer M. Ramos (ed.s), iPolitics: Citizens, Elections, and Governing in the New Media Era [«И-политика: граждане, выборы и управление в новую эру средств массовой информации»] (New York: Cambridge University Press, 2012)
- 35 Local Democracy in the Municipality of Cap-Haïtien, [«Демократия на местном уровне в муниципалитете Кап-Аитьен»] (Stockholm: International IDEA, 2010), находится по адресу: <a href="http://www.idea.int/publications/local\_democracy\_in\_cap\_haitien/upload/Local\_democracy\_in\_Cap-Haitien.pdf">http://www.idea.int/publications/local\_democracy\_in\_cap\_haitien/upload/Local\_democracy\_in\_Cap-Haitien.pdf</a>
- <sup>36</sup> «Гендер» не следует понимать просто как синоним «мужчины» или «женщины»; за этим термином, скорее, стоит представление о том, из чего формируются понятия «женского» и «мужского», и как это в свою очередь связано с распределением властных полномочий и ресурсов. Формирование гендера связано с социальными процессами на пересечении с другими маркерами идентичности или демографии, такими как класс, возраст, религия, сексуальная ориентация, и т. д.

- <sup>37</sup> United Nations Research Institute for Social Development, Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World [Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций. «Гендерное равноправие: стремление к справедливости в несправедливом мире»] (Geneva: UNRISD/UN Publications, 2005), находится по адресу: <a href="http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/">http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/</a> search/1FF4AC64C1894EAAC1256FA3005E7201?OpenDocument>
- <sup>38</sup> Например, см.: Horowitz, Leah, *Getting Good Government for Women: A Literature Review*[«Обеспечение надлежащего правления для женщин. Обзор литературы»], Agriculture and Rural Development Discussion Paper nr. 43, (Washington, DC: World Bank, 2009), находится по адресу: <a href="http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/01/11061201/getting-good-government-women-literature-review">http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/01/11061201/getting-good-government-women-literature-review</a>
- <sup>39</sup> World Executive Committee of the International Union of Local Authorities (IULA), Worldwide Declaration on Women in Local Government [Всемирная декларация МСМОВ о роли женщин в местном самоуправлении], находится по адресу: <a href="http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/worldwidedeclaration.htm">http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/worldwidedeclaration.htm</a>
- <sup>40</sup> См., например: Baldwin, С., Chris Chapman and Zoe Gray, Minority Rights: The Key to Conflict Prevention [«Права меньшинств: ключ к предотвращению конфликтов»](Minority Rights Group International, 2003); а также Prewitt, Kevin, 'When Social Inequality Maps to Demographic Diversity, What Then for Liberal Democracies?'[«Когда карта социального неравенства совпадает с картой демографического многообразия что это означает для стран либеральной демократии?»], Social Research: An International Quarterly 77/1 (spring 2010), pp. 1–20
- По материалам конференции, состоявшейся в Брукингском институте (Brookings Institution): 'Dangerous Liaisons: Political Finance and Organized Crime in Latin America and Beyond' [«Опасные связи: политическое финансирование и организованная преступность в Латинской Америке и не только»], аудиоподкаст находится по адресу: <a href="http://www.brookings.edu/events/2013/10/15-latin-america-political-finance-organized-crime">http://www.brookings.edu/events/2013/10/15-latin-america-political-finance-organized-crime</a>
- <sup>42</sup> Более подробную информацию можно найти, например, в: International IDEA, *Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century* [МИДСВ. «Демократия, конфликт и безопасность человека. За мир в 21 веке»] (Stockholm: International IDEA, 2006)

- <sup>43</sup> См., например: Bratton, Michael, 'Trends in Popular Attitudes to Multiparty Democracy in Africa, 2000–2012' [«Тенденции в отношении населения к многопартийной демократии в Африке, 2000 2012 гг.»], Afrobarometer Briefing Paper No. 105, October 2012; а также: Doorenspleet, Renske, 'Critical Citizens, Democratic Support and Satisfaction in African Democracies' [«Критикующие граждане: демократическая поддержка и удовлетворение в демократических странах Африки»], International Political Science Review, 33/3 (June 2012), pp. 279–300
- <sup>44</sup> International IDEA, *International IDEA Strategy 2012–2017* [«Стратегия МИДСВ на 2012-2017 гг.»] (Stockholm: International IDEA, 2012), available at <a href="http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf">http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf</a>, p. 1
- <sup>45</sup> Kauzya, John-Mary, 'Political Decentralization in Africa: Experiences of Uganda, Rwanda, and South Africa' [«Политическая децентрализация в Африке: опыт Уганды, Руанды и Южной Африки»], discussion paper, December 2007, p. 4, находится по адресу: <a href="http://www.researchgate.net/publication/228469932\_">http://www.researchgate.net/publication/228469932\_</a> Political\_Decentralization\_in\_Africa\_Experiences\_of\_Uganda\_ Rwanda\_and\_South\_Africa>
- <sup>46</sup> Pruitt, Bettye and Philip Thomas, *Democratic Dialogue—A Handbook* for Practitioners [«Демократический диалог. Руководство для специалистов-практиков»] (Stockholm: International IDEA, 2007), pp. 214–24
- <sup>47</sup> Например, для обозначения гендерной идентичности предлагаются термины «женщина», «мужчина» и «третий пол»; а для обозначения сексуальной ориентации «гомосексуалист», «бисексуал», «гетеросексуал», «лесбиянка» и «гей».
- <sup>48</sup> International IDEA, Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [«Оценка качества демократии. Практическое пособие»] (Stockholm: International IDEA, 2008), pp. 53–8
- <sup>49</sup> http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/crowdsource
- Conference report of the International IDEA Conference 'Citizen-led Assessments of Democracy: A Decade of Experiences from Around the World' [«Оценка демократии при ведущей роли граждан: десятилетний опыт проведения в разных регионах мира»], Bangkok, 16–18 September 2013, p 10 (unpublished)
- 51 International IDEA, The State of Local Democracy in the Arab World: A Regional Report [«Состояние демократии на местном уровне в арабском мире. Региональный доклад»] (Stockholm: International IDEA, 2010)
- 52 International IDEA, Leadership for Local Democracy: Local Democracy Assessment Guide [МИДСВ. «Руководство в интересах обеспечения

- демократии на местном уровне. Пособие по оценке демократии на местном уровне»], находится по адресу: <a href="http://www.idea.int/democracy/upload/Local\_Dem\_Assessment\_Guide.pdf">http://www.idea.int/democracy/upload/Local\_Dem\_Assessment\_Guide.pdf</a>
- Local Democracy in the Municipality of Cap-Haïtien [«Демократия на местном уровне в муниципалитете Кап-Аитьен»] (Stockholm: International IDEA, 2010), находится по адресу: <a href="http://www.idea.int/publications/local\_democracy\_in\_cap\_haitien/upload/Local\_democracy\_in\_Cap-Haitien.pdf">http://www.idea.int/publications/local\_democracy\_in\_cap\_haitien/upload/Local\_democracy\_in\_Cap-Haitien.pdf</a>
- Schultz, Jim, *The Democracy Owners' Manual: A Practical Guide* to Changing the World [«Пособие для владельцев демократии. Практическое руководство по изменению мира»] (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2002), находится по адресу: <a href="http://democracyctr.org/wp/wp-content/uploads/2011/10/Strategy-chapter-DOM.pdf">http://democracyctr.org/wp/wp-content/uploads/2011/10/Strategy-chapter-DOM.pdf</a>
- Advocacy toolkit for women in politics: Planning for advocacy [Способы проведения информационно-просветительской роботы для женщин в политике: создание плана проведения информационно-просветительской работы], UN Women, IPS Africa, находится по адресу: <a href="http://www.ipsnews.net/publications/Planning%20for%20">http://www.ipsnews.net/publications/Planning%20for%20</a> Advocacy.pdf>
- Adapted from Advocacy toolkit for women in politics: Planning for advocacy [По материалам «Способы проведения информационно-просветительской роботы для женщин в политике: создание плана проведения информационно-просветительской работы»»,], UN Women, IPS Africa находится по адресу <a href="http://www.ipsnews.net/publications/Planning%20for%20Advocacy.pdf">http://www.ipsnews.net/publications/Planning%20for%20Advocacy.pdf</a>
- <sup>57</sup> Механизм прямой демократии включает в себя референдумы, инициативы по отзыву чиновников, гражданские инициативы и инициативы по разработке повестки дня. Более подробную информацию можно найти: International IDEA, *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* [МИДСВ. «Прямая демократия. Руководство МИДСВ»] (Stockholm: International IDEA, 2008)

## Выражение признательности

Свой вклад в подготовку настоящего издания внесли многие люди и организации. Мы хотели бы выразить искреннюю признательность тем многочисленным группам оценки, которые в течение последних десяти лет провели множество удачных оценок состояния демократии на местном уровне в различных регионах мира (или иным образом способствовали их успеху). Их опыт, интуиция и экспертные знания не только вдохновили нас на пересмотр системы оценки состояния демократии на местном уровне, но и послужили ориентиром в работе.

Мы также в большом долгу перед авторами всех предыдущих работ, которые привели к созданию первой системы оценки состояния демократии — Local Democracy Assessment Guide [«Руководства по оценке демократии на местном уровне»] и других связанных с ней публикаций, особенно Democracy at the Local Level [«Демократия на местном уровне»]; Handbook on Democracy Assessment [«Руководство по оценке демократии»]; Democracy Assessments in Eight Nations Around the World [«Оценка демократии в восьми государствах мира»] и Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide [«Оценка качества демократии. Практическое пособие»].

В частности, пересмотру издания Local Democracy Assessment Guide (2003) [«Руководство по оценке демократии на местном уровне»], в огромной степени способствовал процесс ее коллективного обзора, начало которому было положено на конференции 2009 г. в Аммане (Иордания), проводившейся по итогам оценок состояния демократии на местном уровне в Египте, Иордании, Марокко и Йемене. За ней последовала конференция в Лусаке (Замбия) в 2011 г. Эти мероприятия предоставили группам оценки демократии из различных регионов мира возможность встретиться и обсудить слабые и

сильные стороны первоначальной системы оценки и высказать предложения относительно направлений ее совершенствования, что и послужило основанием для подготовки настоящей публикации.

Особую и сердечную благодарность хотелось бы выразить следующим экспертам, которые отрецензировали настоящий вариант этой публикации и внесли в него конкретные предложения:

- Эдна Ко (Edna Co), профессор Национального колледжа административного государственного управления Университета Филиппин, Дилиман
- Pamon Фернан Третий (Ramón Fernán III), Группа оценки демократии на Филипинах
- Абдул Гаффар Карим (Abdul Gaffar Karim), Университет Гаджа Мада, Джокьякарта, Индонезия
- Кели Макманн (Kelly McMann), адъюнкт-профессор политических наук и временный руководитель международных исследований, Университет Кейс Вестерн Резерв, Кливленд
- Тимоти Д. Сиск (Timothy D. Sisk), профессор и заместитель декана Школы международных исследований им. Джозефа Корбела, Университет Денвера
- Горан Феджич (Goran Fejic), бывший старший советник Отдела стратегии и политики МИДСВ

Мы также выражаем признательность внутренним рецензентам настоящей публикации – Ниле Прието (Nyla Prieto), Кготатсо Семела-Сероте (Kgothatso Semela-Serote) и Румбидзаи Кандавасвика-Нхунду (Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu), равно как и всем другим коллегам из Отдела глобальных и региональных программ МИДСВ, которые принимали участие в обсуждениях и рецензировании.

Наконец (но не в последнюю очередь!), мы хотели бы выразить благодарность Лизе Хэгман (Lisa Hagman), заведующему Отделом публикаций МИДСВ, за успешную работу по координации подготовки настоящей публикации и за руководство ее выпуском, а также Дэвиду Розену (David Rosén) за бесценную административную поддержку в течение всего периода подготовки и издания настоящей публикации.

# Коротко о Международном институте демократии и содействия выборам (МИДСВ)

#### 0 МИДСВ:

Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) – межправительственная организация, в задачи которой входит поддержка устойчивой демократии во всем мире.

Целями института являются поддержка и укрепление демократических институтов и процессов, а также повышение устойчивости, эффективности и легитимности демократии.

МИДСВ – единственная в мире межправительственная организация глобального масштаба, единственным мандатом которой является поддержка демократии, а стратегическая цель – стать важнейшим в мире центром сопоставительной информации и опыта в поддержании демократии.

#### Направления деятельности МИДСВ:

МИДСВ поставляет информацию для сопоставительного анализа по основным направлениям своей научной специализации: избирательные процессы, формирование конституций, участие и представительство в политической деятельности, демократия и развитие, а также демократия и гендерные проблемы, проблемы культурного многообразия, преодоления конфликтов и обеспечения безопасности.

МИДСВ предоставляет эту информацию субъектам национального и местного уровня, действующим в интересах демократических реформ, а также содействует проведению диалога в поддержку демократических перемен.

Цели, которыми руководствуется МИДСВ в своей работе, включают:

- Повышение потенциала, легитимности и авторитета демократии
- Повышение инклюзивности участия в общественной жизни и подотчетности избранных представителей
- Повышение эффективности и легитимности демократического сотрудничества.

#### Методы деятельности МИДСВ:

Поскольку рост демократии есть внутренний процесс любого общества, ее развитие происходит постоянно. Единственной и универсально применимой модели демократии не существует; никто лучше самих граждан не может судить о кардинальном выборе того или иного пути или о качестве действующей у них демократии. Именно этой мыслью руководствуется МИДСВ в своей работе. Деятельность института организована на глобальном, региональном уровне и на уровне отдельных стран, а в центре его внимания стоит гражданин как главная движущая сила перемен.

Деятельность МИДСВ не носит директивного характера. В своих подходах к демократическому сотрудничеству МИДСВ придерживается принципа беспристрастности и совместной деятельности. Институт подчеркивает необходимость многообразия в демократическом обществе, равенства участия в политической жизни, равного представительства мужчин и женщин в политике и в принятии решений, а также оказывает поддержку мерам, направленным на укрепление политической воли к осуществлению перемен.

Институт сводит вместе широкий ряд политических субъектов и неформальных лидеров. МИДСВ проводит семинары, конференции и тренинги по повышению квалификации, способствуя обмену информацией на глобальном, региональном и национальном уровнях.

#### География деятельности МИДСВ:

МИДСВ работает во всех регионах мира. Штаб-квартира Института находится в Стокгольме (Швеция) и имеет

представительства в Африке, Азии, странах Тихоокеанского региона, Латинской Америки и Карибского бассейна, в регионах Западной Азии и Северной Африки а также в странах Европы.

МИДСВ обладает статусом Постоянного наблюдателя Организации Объединенных Наций.

#### Государства-члены (2017)

Все члены МИДСВ являются демократическими государствами и оказывают институту как политическую, так и финансовую поддержку. В число государств-членов МИДСВ входят: Австралия, Барбадос, Бельгия, Бенин, Ботсвана, Бразилия, Германия, Гана, Доминиканская Республика, Индия, Индонезия, Испания, Канада, Кабо-Верде, Коста-Рика, Маврикий, Мексика, Монголия, Намибия, Нидерланды, Норвегия, Перу, Португалия, Уругвай, Филиппины, Финляндия, Чили, Швейцария, Швеция и Южная Африка. Япония обладает статусом наблюдателя.

#### Руководство

Деятельностью МИДСВ руководит Правление в составе государств-членов, а помогает ему Консультативный Совет.

При определении демократии Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) исходит из двух основных ее принципов: принцип народного контроля за принятием решений и за теми, кто их принимает, и принцип равенства граждан в процессе осуществления такого контроля. Следуя этим принципам, демократия может принимать разные формы, но с обязательным учетом реалий соответствующей страны, а также потребностей и стремлений ее граждан.

Система оценки состояния демократии на местном уровне (СоМД) разработана как методика проведения оценок качества демократии на местном уровне по инициативе и при активной поддержке граждан. Она представляет собой практический инструмент, пользуясь которым граждане могут самостоятельно оценить качество демократии в месте своего проживания, выявить ее сильные и слабые стороны, а затем, на основе полученной информации, планировать дальнейшие реформы в целях расширения и углубления демократии на местном уровне.

Периодически применяя систему оценки состояния демократии на местном уровне, граждане могут контролировать состояние здоровья своей демократии, отмечая достигнутые успехи и устраняя выявленные недостатки. Методика состояния демократии на местном уровне дает возможность услышать мнения мужчин и женщин на местах и повысить реагирование органов местного самоуправления и правительства на потребности и стремления граждан. Эта система предоставляет гражданам не только механизм для измерения качества демократии, но и возможность сделать демократию в своей стране глубже, а уровень демократической подотчетности – выше.

#### МИДСВ (International IDEA)

Стромсборг (Strömsborg)
SE-103 34 Стокгольм (SE-103 34 Stockholm)
Швеция (Sweden)
Tел: +46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int
Facebook.com/InternationalIDEA
Twitter@Int IDEA

