

В ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

КОЛЛОКВИУМ

**«Оценивание программ и политик:
методология и применение»**

Сборник материалов, Вып. V

Москва, 2010

Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. V // под ред. Д.Б. Цыганкова, М, 2010. – 237 стр.

Издание осуществлено из средств гранта ректора ГУ-ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия».

(с) Д.Б. Цыганков, предисловие и составление
(с) авторы статей и переводов
(с) разработчики стандартов по оцениванию

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
Предисловие	4
Раздел 1: Стенограммы заседаний общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применения» в 2010 г.	6
Заседание № 24: "Интеграция инструментов оценки в государственный сектор России: некоторые итоги развития до 2009 г. и перспективы на 2010-2014 гг.", 18 февраля 2010 г.	6
Заседание № 25: "Оценка программ поддержки молодых инноваторов как инструмента стимулирования инновационного развития экономики", 22 мая 2010 г.	26
Заседание № 26: «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в странах СНГ: "истории успеха" и "истории провала"», 23 сентября 2010 г.	46
Заседание № 27: «Оценка качества региональных программ развития конкуренции в РФ: подходы, проблемы, результаты», 23 ноября 2010 г.	70
Раздел 2: Международные стандарты в области оценки программ	89
Практические рекомендации по оценке Общества оценивания Великобритании (UKES)	89
Стандарты оценки Швейцарского общества по оцениванию (SEVAL)	96
Стандарты оценки Германского общества по оцениванию (DeGEval)	101
Хартия по оцениванию государственных политик и программ Французского общества по оцениванию (SFE)	106
Стандарты оценивания программ в образовании Объединенного Комитета по стандартам оценивания в образовании в США (Joint Committee)	110
Руководящие принципы для оценщиков Американской ассоциации оценивания (AEA)	115
Раздел 3: Избранные статьи по оценке программ и ОРВ	122
Дерман Д.О. Стратегия внедрения ОРВ в трансформирующихся странах	122
Карякина Л.А. Сравнительный анализ методик проведения аудита эффективности в зарубежных странах	154
Киселева Е.Н. Оценка воздействия на конкуренцию и возможности использования некоторых методик измерения уровня конкурентности среды на рынках для целей оценивания	168
Клюева Т.А. Политика развития nanoиндустрии: международный опыт и российская практика	188
Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне	198
Цыганков Д.Б. Внедрение оценки регулирующего воздействия в России – на пути к «умному» регулированию?	214

Предисловие

Данный сборник продолжает традицию четырех сборников материалов общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение» в ГУ-ВШЭ, вышедших в 2006-2008 гг. Возобновление издания связано с получением с 2010 г. гранта ректора по теме «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия"».

Тенденции развития государственного и некоммерческого секторов в последние десятилетия привели к формированию целого направления, связанного с измерением "эффективности". Там где политологи говорят, скажем, о policy/program evaluation, то экономисты – о performance management и competition assessment, специалисты по государственному управлению – о regulatory impact assesment (RIA), юристы – об evaluation of legislation и анализе НПА на коррупциогенность, менеджеры и специалисты по стандартизации – о сопоставлении подходов TQM и evaluation. Постепенно evaluation простирает свои амбиции и на корпорации, и на public relations – отрасли, обладающие собственными аналогичными критериями и подходами. Т.е. вопрос об эффективности/результативности (в широком смысле) – о предварительной оценке, сопровождающем мониторинге (контроллинге) и оценивании ex-post – необходимо решать с привлечением специалистов различных отраслей и дисциплин.

Данный исследовательский проект целенаправленно ориентируется на последовательное выращивание в России оценки программ, политик и регулирующего воздействия как научного, образовательного и консалтингового направления.

Мы всегда считали правильным придать дальнейшую динамику этой работе путем привлечения заинтересованных студентов, магистров, аспирантов и молодых выпускников, готовых активно включаться в разработку тех исследовательских полей, которые еще не (полностью) покрыты "старшими товарищами", что позволит им развиваться вместе с ростом этого сегмента исследовательского, аналитического и образовательного рынка. Создание в августе 2010 года Центра ОРВ в Институте государственного и муниципального управления Высшей Школы экономики – свидетельство правильности выбранного нами еще в 2004 году курса.

В команду проекта в настоящее время входят 2 преподавателя, 2 аспиранта и 3 студента 4-5 курсов кафедры Теории и практики государственного управления, и её работа поддержана упомянутым выше грантом ректора ВШЭ.

Наши усилия развивают научный задел, созданный в ходе реализации гранта "Учитель-Ученики. 2006-2007" Научного Фонда ГУ-ВШЭ по теме "Развитие в ГУ-ВШЭ инновативного научно-исследовательского направления Program and policy evaluation посредством институализации московского городского междисциплинарного коллоквиума "Оценивание программ и политик: методология и применение", который также реализовывали в своем большинстве представители кафедры Теории и практики государственного управления (Д.Б. Цыганков, А.Н. Беляев, В. Яхнина, О. Вахромеев, В. Шутилин).

В первом разделе данного сборника приведены стенограммы четырех заседаний коллоквиума, на которых выступали участник гранта (теперь они проходят один раз в три месяца, а не ежемесячно как в 2004-2007 гг.).

Во втором разделе приводятся результаты уникального проекта, инициированного автором данного предисловия – перевода шести международных стандартов деятельности в области оценки программ (британское, швейцарское, германское, французское, два американских). Оценка в России выходит на тот уровень зрелости, когда необходимо объединить довольно разрозненные подходы и проекты базовыми принципами, признаваемыми профессиональными исследователями.

В последнем разделе, по традиции предыдущих сборников, собраны статьи, посвященные актуальным направлениям оценки программ - часть из них подготовлена в рамках реализации гранта ректора ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (2010-2011). Статьи, посвященные оценке регулирующего воздействия, раскрывают часть новых разработок Центра ОРВ, прежде всего – с точки зрения концепции smart regulation (что мы предлагаем переводить как «умное регулирование»).

В заключение, как обычно, хотел бы поблагодарить всех коллег, принявших участие в подготовке данного сборника: расшифровка стенограмм (Т.А. Ключева) и литературная правка (Б.А. Цыганков).

Даниил Цыганков,

Директор Центра ОРВ ИГМУ ВШЭ

Руководитель общегородского коллоквиума

«Оценивание программ и политик: методология и применение» ГУ-ВШЭ

Раздел 1: Стенограммы заседаний общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение» в 2010 году

Стенограмма заседания № 24: "Интеграция инструментов оценки в государственный сектор России: некоторые итоги развития до 2009 г. и перспективы на 2010-2014 гг.", 18 февраля 2010.¹

Даниил Цыганков: Добрый день. Спасибо, что Вы пришли на 1-е заседание нашего коллоквиума по оценке, который «перезапускается» в Высшей школе экономики после почти трехлетнего перерыва. Так что, это уже 24 заседание, если считать с ноября 2004 г.

Примерно каждые два года, выступая на профессиональных конференциях, я делаю некий update развития оценки в России по набору определенных критериев, выявляя признаки успешности-неуспешности внедрения оценки.

В последние полтора года мы с коллегами имели достаточно интересный опыт внедрения инструментов оценки, и не только на федеральном уровне, а и в субъектах Российской Федерации, в частности, в Республике Северная Осетия - Алания. Я решил, что просто расскажу об этом опыте, о том, как мы продвигались шаг за шагом. Надеюсь, что это погружение отразит в какой-то мере все эти успехи-неуспехи внедрения оценивания в России.

Необходимо также отметить, что это мое исследование было поддержано двумя грантами Программы «Научный Фонд ГУ-ВШЭ»:

- грант №09-01-0039 «Сравнительный анализ инструментов внедрения оценки регулирующего воздействия в России, СНГ и за рубежом» (2009-2010);

- грант ректора № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (2010-2011)

В исследовании использовались также данные проекта Всемирного Банка «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия – Алания» (2008 – 2010).

Но для начала — несколько исходных теоретических установок, т.к. мы пытались с их помощью представить себе — как будет проходить интеграция, с какими рисками и барьерами мы можем столкнуться.

В теории, основанной, прежде всего, на обобщении иностранного опыта, считается, что чиновник обращается к аналитикам и экспертам в двух случаях. Во-первых, когда ему

¹ 24-е заседание общегородского коллоквиума "Оценивание программ и политик: методология и применение" (научн. рук. - Д.Б. Цыганков). К публикации стенограмма подготовлена Татьяной Клюевой (факультет гос. и муниципального управления ВШЭ).

необходимо повысить эффективность своих решений, во-вторых, из-за возможности политического выигрыша / выигрыша времени / снижения персональных рисков при введении управленческих новаций, легитимировать уже принятое решение. В данном случае существуют «технические» эксперты, готовые быстро предоставить необходимую чиновникам информацию. Таким образом, происходит влияние (доминирующего) поля власти на поле интеллектуального производства.

Я сознательно отступаю от сюжета с коррупцией при выполнении НИРов, так как мне это кажется не целью, а фоном заказа работы, который может быть как весьма значительным, так и несущественным.

Как просачивается научное знание во власть? Ведь не только российские эксперты сталкиваются с этой проблемой. Исследования использования знания (knowledge utilization research), которые проводятся уже несколько десятилетий за рубежом, указывает на то, что и там просачивание знания является очень медленным процессом, сложным и опосредованным. Оно осуществляется путем взаимного обучения между политиками с одной стороны и учеными, экспертами – с другой. На профессиональных конференциях нередко рассказы о сложностях, возникающих и у западных оценщиков, которые оказываются между трех огней – программным директором, заказчиком и необходимостью реконфигурировать всю среду для завершения оценки, показывают, что данный процесс является универсальным, а не чисто российским. Нам просто сейчас труднее, потому что мы в начале пути. Через 10-20 лет будет легче, но все равно не будет просто. Быть не просто ползучим эмпириком, социологом или там экономистом, но и посредником, интегратором программы, законопроекта, проекта, в который он включен - это часть работы оценщика.

Каналов просачивания научного знания выделяют достаточно много и они более или менее известны. И в России все они, как мне видится, работают с разной степенью эффективности. Были случаи, когда и ученые становились чиновниками, и продолжают работать на уровне федеральных министров (например, Кудрин, который до 90х годов делал академическую карьеру), следовательно, и публикации, и заключения и отчеты по НИРам ими воспринимаются. Парламентские слушания в последнее время в меньшей степени можно считать каналом просачивания научного знания. Если мы попробуем проанализировать взаимосвязи между чиновниками и экспертами, получится выделить три типичных варианта. Первый, когда чиновник заказывает, а эксперт подстраивается под его запросы и нужды. Гораздо более редкая ситуация, когда эксперты могут навязать свою точку зрения на то, что нужно заказчику. Третья модель, которая более характерна для западных стран – это взаимное обучение, когда чиновники и эксперты проходят одновременно процесс

обучения: один учится формулировать так, чтобы было понятно, а другой – не предлагает за два дня набросать предложение по внедрению сложной процедуры.

Оценка, если мы уже опускаемся в это субполе экспертизы, может быть частью процедуры, в этом случае результаты ее встроены в алгоритм, т.е. если получилось «А», то есть последствия типа «Б» и т.д.. Так, в Великобритании при премьерстве Блэра существовала процедура оценки муниципалитетов, т.н. режим наилучшего качества (Best value regime), согласно которой собранная оценщиками информация по индикаторам сводится в баллы – если 5, то выделяется дополнительное финансирование, если 4 – то предоставляется возможность «перекидывать» деньги между статьями, 3 – «живи дальше», 2 – проверка финансового комиссара, 1 – муниципалитет распускается – назначаются выборы. Этот механизм чем-то напоминает и российские «оценочные» указы президента – формально – тоже индикаторы и тоже последствия. Собака зарыта в целевых показателях – но это отдельная тема.

Так вот, этот вариант (интегрированная процедура) – идеальный для оценщика, эксперта. Даже если часть работ закрывается ресурсами самого госоргана, все равно всего оценить они сами не могут и сразу рождается рынок оценки. В Швейцарии в 1999 году, когда проводилась конституционная реформа и была введена статья об оценке, мгновенно появился такой рынок с оборотами в размере 8-10 миллионов швейцарских франков в год. Думаю, сейчас такая же ситуация складывается во Франции, после введения в 2008 году статей 33 и 34, обязывающих правительство прилагать к вносимым законопроектам заключения об ОРВ.

В современной России мы, как правило, оказываемся в другой ситуации, когда оценка является научным исследованием. Т.е. существуют академическая перспектива, отдельные статьи и методике, существуют и вузы (мало), в которых она преподается в качестве отдельных дисциплин в бакалавриате и магистратуре. Эксперты достаточно свободны в плане выбора тем, но проводимая ими экспертиза далеко не всегда обязательна для принятия решения государственными органами, и эта информация в лучшем случае принимается к сведению чиновниками.

Если мы попробуем реконструировать ситуацию, сложившуюся на Западе, где оценка проводится на протяжении 30-40 лет, то внедрение и проникновение оценки и в государственный сектор, и в корпорации, то уже возникает сюжет, связанный с рефлексией. Т.е. возникает критический анализ, указывающий на так называемые «ритуалы верификации», а также на то, что оценка уже является не столько нужной процедурой, сколько мероприятием, которую получатель бюджетных средств или средств фондов обязан

реализовать, чтобы продемонстрировать свою открытость, прозрачность. Иначе он просто рискует в следующий раз эти деньги не получить (или не получить в прежнем объёме).

Сторонники же дальнейшего развития оценки говорят о том, что оно было порождено «вызовами эффективности» современного государства, не способного уже финансировать все подряд, и бороться надо с плохой оценкой, и с квази-оценкой, т.е. стоит задача улучшить оценку, и никакой общественной угрозы она не несет. Это – своего рода «самопознание» государственного, некоммерческого и корпоративного секторов, которые стремятся к оптимизации.

Попробую эту идею связать с тем, что я говорил ранее касательно нужд чиновников и попробовать расположить Россию на оси «Рационализация <→ Легитимация».

Моя гипотеза состоит в том, что российская практика — и оценки, и управления — сильна сдвинута в сторону легитимации решений, т.е. к оценщикам обращаются с целью легитимировать уже готовое решение или подвести научную базу. А рационализация — это полюс, характерной для западных стран. Причем в тех странах, не только в англосаксонских, но и в Швейцарии, Австрии, где есть тренд в сторону тотального оценивания — там это уже становится объектом научной рефлексии. Поэтому в дальнейшем, если говорить о научной стороне применения и развития оценки, то, наверное, необходимо будет учесть и другие важные факторы, как то — связь с реформами, развитие пограничных дисциплин, качество институтов в стране.

Т.о., это-то и были теоретические рассуждения, которые предваряли нашу работу, но в тот момент, когда мы начинаем переходить к практике, оказывается, что в действительности все не так, как на самом деле.

И вот на одном примере, именно — внедрения оценки регулирующего воздействия, я и постараюсь сегодня отразить заявленную тему доклада. В данной части презентации я буду использовать наработки моих коллег, Виталия Колегова и Дмитрия Соболя, за что и выражаю им свою благодарность.

Когда мы говорим об ОРВ, речь идет об аналитическом исследовании, либо о процедуре, встроенной в политико-управленческий цикл, которая применяется для предварительной оценки затрат, выгод, эффектов от введения в действие закона — социальных, экономических, экологических последствий.

Были ли предпосылки для внедрения ОРВ в России после 2000 года? Почему мы оценивали этот рынок как перспективный? Прежде всего, потому, что сравнивая с соответствующими этапами развития в западных странах, где внедрялась ОРВ, нам казалось, что все будет развиваться динамично.

Но, по-прежнему, мы продолжаем наблюдать кризис в нормотворчестве, когда, например, успешно принятый нормативно-правовой акт или целый пакет законов очень быстро начинает проваливаться на стадии реализации. Примерами могут служить и монетизация льгот, и закон о некоммерческих организациях – последняя его версия, а также новый уголовно-процессуальный кодекс, обоснование к которому гласило, что его введение не потребует никаких затрат, и постановление о введении пошлин на ввоз поддержанных иномарок, которое так и не спасло АвтоВАЗ, но негативно сказалось на жизни на Дальнем Востоке. Т.е. возникает ощущение, что некоторые принимаемые акты сильно не доработаны и необходим механизм, который просчитывал бы последствия этих актов.

Кроме того, параллельно обсуждались похожие механизмы, такие как анализ нормативно-правовых актов на коррупциогенность, которые по логике своей являлись аналогичными, поскольку тот же законопроект в данном случае рассматривается предварительно, хотя и с другой точки зрения, но сама идея близка (анализ актов на коррупциогенность начал развиваться за 2-3 года до активизации дискуссии об ОРВ).

Бюджетная реформа, т.е. внедрение БОРа и внимание к индикаторам и показателям в принципе вполне соответствует с «экономической» точки зрения идеям, присущим ОРВ – анализ «издержки-выгоды».

Назову несколько попыток внедрить ОРВ в регионах. Первая была в Калмыкии – в 2005-2006 годах, но не имела продолжения, когда закончился проект Всемирного Банка. Была инициатива, связанная с общественной экспертной оценкой программ – в Тольятти после 2001 г., в Татарстане – 2007-2008 гг. работала комиссия при Госсовете Татарстана по исследованию эффективности работы законов республики, завершившая свое официальное существование, однако эта деятельность в республиканском парламенте видимо продолжается. В Томской области в плане проведения административной реформы на 2008 г. было установлено требование принятия законодательного акта области, который регулировал бы оценку эффективности политик (но до этого, судя по всему так руки и не дошли).

Т.е. какие-то «проблески» проскакивали в последние 3-4 года, и складывалось ощущение, что лишь политической воли не хватает для того, чтобы все они слились в один поток и, наконец, ОРВ была внедрена. Более того, практики, аналогичные ОРВ были прописаны и в регламенте российского Правительства, и в регламенте Госдумы – речь шла о ФЭО законопроектов. В Москве существует 4-5 консалтинговых центров, сотрудники которых имели опыт в исследованиях в этом направлении, имели представление о том, как это делается на западе, в т.ч. — учились там, общались со специалистами по regulatory impact assessment. Определенные разработки появлялись, в том числе в рамках международного

финансирования. Так, в 2005 году АНО «Бизнес-тезаурус» подготовил законопроект, предусматривавших периодическое проведение ОРВ. Затем в середине 2007 года Минэкономразвития России заказал (крупнейшую на федеральном уровне до сей поры) разработку институту Гайдара. Центр сравнительного права Совета Федерации, продвигающий идею правового мониторинга, заявил о том, что у него есть отдел ОРВ.

Основываясь на данном опыте, группа консультантов под моим руководством с ноября 2008 года пытается внедрить эту процедуру в рамках административной реформы в Республике Северная Осетия, а проект поддерживается Всемирным банком.

После первых двух поездок и полутора десятка интервью в конце 2008 г., которые мы проводили в государственных органах, чтобы реконструировать политико-управленческий цикл, понять то, как построена процедура принятия решения, мы следовали классической схеме внедрения ОРВ. Сначала идет экспериментальный период: за полгода мы примем методические указания, после чего необходимо провести обучение людей, создать для них руководство, составить библиотеку лучших практик в электронном виде и после этого – переходить к повсеместному внедрению. Представлялось, что в течение полутора-двух лет все министерства экономического блока интегрируют ОРВ. Т.е. процесс пойдёт достаточно быстро, т.к. соответствующие чиновники, по идее, знакомы с алгоритмом, когда готовится законопроект, готовится обоснование этого законопроекта, и необходимо всего лишь ввести расчетную составляющую этого обоснования, а также – аналитически определить точку, где ОРВ должна в этот цикл «встроиться».

Существовало 2 подхода. Первый – пойти по пути, который предлагал ИЭПП в своей разработке для федерального уровня (2007 год), т.е. выбрать «сильное» министерство экономического блока, которое возьмет на себя работу по проверке поступающих заключений об оценке регулирующего воздействия. Второй – примененный за полгода до этого в Узбекистане – попробовать сделать центральным координирующим органом по ОРВ не какое-либо министерство, а орган, который находится «выше» министерств – аппарат Правительства (ну, или в случае Северной Осетии - Администрацию Главы Республики). Это была первая развилка. Вторая развилка состояла в том, в какой «точке» привить процедуру оценки. Первым вариантом была «сильная ОРВ», где виза головного органа ОРВ ставилась «после» виз Минфина и ГПУ, т.е. фактически была последней перед поступлением законопроекта в Правительство или Парламент. Что порождало новый, однако «политически» слабый контролирующий орган, потенциально конфликтующий с более мощными и влиятельными, как показывала наша реконструкция, местами принятия решений.

Второй путь решения состоял в уходе от конфронтации - путем позиционирования оценки «до» Минфина и ГПУ. В данном случае можно было апеллировать к недавнему опыту Европейской Комиссии, создавшей т.н. «Совет по ОРВ» (RIA Board), который проверял заключения по оценке регулирующего воздействия всех генеральных директоров (аналог министерств), прежде чем шла рассылка по всем заинтересованным.

Ради такой интеграции, того, чтобы оценка была встроена в процесс, с одной стороны повысили статус головного органа, т.е. расположили ее не в Министерстве экономического развития, а в управлении аппарата Правительства, с другой стороны на этом этапе попытались избавить его от прямой конфронтации с другими влиятельными игроками.

То есть принятое решение не следовало автоматически из уже известного зарубежного опыта внедрения ОРВ, но было результатом эмпирического анализа «поля власти» в республике.

Остальные практические шаги нам казались вполне очевидными. Так, в каждом государственном органе надо определить одного-двух человек, которые или занимаются чем-то похожим, или после небольшого обучения смогут заниматься подготовкой заключений и отчетов по ОРВ законопроектов. Что будет достаточно стандартная форма отчетности, более или менее очевидная каждому чиновнику, а самое главное, имеющая потенциал совмещения с IT-оболочкой, что упростило бы сбор и передачу информации. Было выбрано 2 законопроекта, которые, были включены в план законотворческой деятельности в Северной Осетии на 2009 год, и, казалось, что все уже до конца года заработает.

Однако в связи с кризисными явлениями в экономике (напомню, это был 1 квартал 2009 г.) ОРВ было отодвинута – скажем, как процедура более подходящая для «ленивых, богатых» стран - у которых есть несколько лет для того, чтобы подумать над законом. Поэтому законопроекты принимались в режиме ручного управления.

Мы тем временем разработали методические рекомендации по проведению ОРВ, принятие которых должно было послужить важным знаком для чиновников. Данные методические рекомендации были разработаны в марте 2009, отправлены для дополнений и критики в РСО-А, но существенных изменений они не претерпели до сих пор. Да, были мелкие корректировки, но по сути своей они были приняты 22 мая 2009 г. в разработанном нашей командой виде.

Дальше нами планировались – тренинги, привлечение международных экспертов, широкое обсуждение ОРВ, конференции ...

Последней из наших идей в результате корректировки было установление жесткого контроля и определения ответственных лиц на каждом этапе исполнения. Но внешний

консультант не имеет возможности установить жёсткий контроль над политическим руководством, особенно когда оно не имеет единой позиции, нужно ли ОРВ. Об этом мы узнали не сразу. Изначальный message был — «Республика обратилась во Всемирный Банк с инициативой», что предполагало некий консенсус, которого в результате на практике не оказалось. Отсутствие единой политической воли дает знать о себе и до сих пор.

Еще одна проблема возникла (т.к. данный процесс наложился на кризис) — финансовые ограничения. Нам сказали, что новых ставок нет и необходимо, чтобы ОРВ занимались уже имеющиеся сотрудники и за ту же зарплату. Это классический пример классической ошибки, из-за которой ОРВ проваливается во всех странах и начнет проваливаться на федеральном уровне, если ее будут внедрять сейчас в рамках существующих ресурсов.

На этом, кстати, затормозился сейчас и Узбекистан. Они бодро начали, подписали договор в июле 2008 г. с Международной финансовой корпорацией (это тоже подразделение группы Всемирного банка), к декабрю 2008 г. уже было принято Постановление правительства и единственное, что не было сделано – не выделены деньги на новые ставки.

В итоге у них — через полтора года! — мы видим только первый пилотный ОРВ – заключение на проект закона о защите конкуренции, причем без расчетов. Может быть в течение нескольких месяцев появятся еще несколько пилотных ОРВ.

Т.е. финансирование — это аспект, без которого такие инструменты не будут интегрироваться ни у нас, ни в Узбекистане, ни на федеральном уровне, ни на региональном. Если вы не тратите деньги на новые места, ставки и, самое главное, на переобучение людей, то все забуксует.

Далее, мы подготовили пакет нормативно-правовых актов, необходимых для запуска. Был определен порядок использования инструментов, определена площадка, определены методические рекомендации, формат полного и сокращенного отчета об ОРВ. Зеркально этому постановлению – распоряжение администрации, определяющее тот самый головной (центральный) орган по ОРВ. После нескольких волн согласований Постановление правительства и временные методические рекомендации были приняты. В частности, мы согласились с т.н. сокращенной формой отчета по ОРВ. Она предполагала, например, необязательность проведения личных консультаций с бизнесом. Определенная капитуляция команды экспертов произошла тогда, когда была прописана возможность использовать эту сокращенную форму всегда, ссылаясь на кризис и жесткие сроки. Это допущение было жертвой, принесенной ради того, чтобы хоть где-то и как-то эту систему да запустить.

Итак, когда данное постановление было принято, мне казалось, что точка невозврата прошла, то есть впервые в России методические рекомендации по ОРВ приняты, пусть

временно, и в виде экспериментального законодательства, но впервые за долгие годы что-то стало хоть и региональным, но нормативно-правовым актом.

Следующие 7-8 месяцев проходили в борьбе, в т.ч. внутри фракций республиканского руководства, как ресурсно обеспечить пилотную обкатку методических рекомендаций. С другой стороны, Всемирный банк тоже не был готов запускать вторую фазу, пока не было ясно, как пойдет дальше пилот.

Теперь перехожу к формированию плана на вторую фазу. Во-первых, хорошей идеей являлось доведение методических рекомендаций в IT-оболочку, т.е. следование тенденциям и идее электронного правительства.

Вторая хорошая идея – это библиотека лучших практик, но не западных стран, а стран СНГ, в т.ч. Украины, Восточной Европы, тех, на которые не оказывал давление Европейский Союз, не было «мягкого принуждения» к применению ОРВ, где действовали крупнейшие международные доноры (Молдова – Всемирный Банк, Кыргызстан – USAID, Узбекистан – Международная финансовая корпорация)

Нам стало ясно, что уже не получится, чтобы в течение года-полтора весь экономико-финансовый блок подстроился под внедрение ОРВ. Т.е. в июне, надеюсь, мы сможем на конференции во Владикавказе рассказать, что у нас получилось или не получилось с пилотом и внедрением методики, а также, что нам удалось запустить, имея только часть алгоритма.

Итак, после данного «погружения» в региональный кейс, перейдем к выводам. Во-первых, все-таки оценка, может быть и в силу своих советских корней, не кажется чиновникам «вредительской» западной методикой, а имеет шанс на приживание. По моим ощущениям, этому может способствовать реальная политическая воля разрушить коррупционную модель экономики, чему поспособствует и внедрение оценки.

Оценка будет внедрена там, где произойдет «встреча» юристов, экономистов, политологов, психологов, т.е. в той модели, в которой она запустилась в США в 70-е годы, превратилась из рискованной профессии в вполне уважаемую и хорошо оплачиваемую.

Кроме того, это потребует затрат, но не только на расчеты, а именно на переобучение чиновников, если говорить о государственном секторе, без чего будет возможна лишь имитация действующего субъекта, и внедрения не произойдет.

На этом я хочу поблагодарить присутствующих за внимание и постараюсь ответить на вопросы и реплики участников – сегодня у нас более 30 человек.

Александр Беляев (Институт оценки программ и политик). Комментарий. Принципиальна разница мотивации в странах, скажем так, первого мира и странах СНГ. Понятно, что ОРВ в первой группе стран внедрялась, как часть пакета по дерегулированию

экономики, который в свою очередь был принят под давлением бизнеса, которому необходимо было повышать конкурентоспособность. Соответственно, прохождение этого пакета было связано с постоянным контролем со стороны общества и бизнеса и накладывалось на постоянную процедуру разработки и принятия нормативных актов. Например, в Швеции нормативный акт рассматривается два года, прежде чем куда-либо сдвинется. В странах же СНГ мотивация порождается давлением институтов развития таких как, Всемирный банк. В Северной Осетии мотивация, в частности, заключалась в желании поучаствовать в проекте того же Всемирного банка. На федеральном уровне мотивация сводится к тому, что госаппарат нижнего уровня начал выходить из-под контроля, т.е. начал путем регулирующих решений формировать по себя поле власти. Таким образом, необходимо внедрять некий механизм контроля чиновничества опять же чиновничеством. В обоих случаях мотивация к внедрению ОРВ исходит не извне, а изнутри.

С этим собственно связаны многие перипетии данного процесса.

Беляев: Нет никакого давления бизнеса. Более того, всем было понятно, что у нас бизнес в ассоциации не объединяется по той простой причине, что все решения принимаются в другом месте и объединяться бессмысленно.

Нодар Хананшвили (Общественный Совет г. Москвы): Почему Всемирный Банк выбрал в качестве экспериментальных точек территории с очевидно невысоким уровнем управленческой культуры, закрытыми и авторитарными системами управления – Калмыкию и Северную Осетию?

Цыганков: Потому что Всемирный Банк помогает в большей степени небогатым странам/регионам. Я согласен, в Татарстане, например, было бы возможно внедрить ОРВ за год. Но правительство Татарстана письмо во Всемирный банк не написало, что просит помочь во внедрении ОРВ, а правительство РСФСР в 2008 году – написало.

Хананшвили: Когда умирает технология, в том числе технология оценки? Я вижу два варианта. Первый – внедрить хоть что-то, второй – внедрить все и сразу. Т.е. это две пораженческие стратегии, которые почти наверняка приводят к дискредитации идеи.

Цыганков: Вспоминаю кстати, что указом Президента Кыргызстана летом 2007 было установлено внедрить ОРВ за три месяца.

Хананшвили: Вы привели несколько примеров принятия политических решений, законов, постановлений и т.д. При всем при этом Вы предложили механизм просчитывания последствий. Я бы рассмотрел механизм поиска причины, которой в первую очередь является монополия на власть и отсутствие инструментов согласования интересов.

Что предлагается сделать для содействия формированию рынка?

Среди задач вы не назвали задачу снижения управленческих рисков.

Можете ли вы сформулировать совокупность тех условий, которые делают возможным внедрение тех или иных механизмов оценки в условиях Российской Федерации?

Цыганков: Это хороший вопрос: каковы шансы внедрения оценки в определенной стране? В Швейцарии было так, в Великобритании – по-другому. Нельзя сказать, что можно выбрать набор условий для развития направления. Это аналитическая задача, которую решал еще Вебер по поводу рождения капитализма – где вспышка рыночных отношений не угасает, а порождает устойчивые капиталистические отношения. Но такой аналитический прием, как нахождение набора условий, при которых интеграция оценки является успешной, скорее не предмет практической работы, а предмет теоретических рассуждений.

В Швейцарии, например, 20 лет назад института оценки де-факто не было, а сейчас она один из лидеров в этой области в международном сравнении. Исследования показали, что система оценки хорошо легла на существующие институты – с высоким уровнем прозрачности, референдумами, согласованиями.

На мой взгляд, возможно, оценка в России будет в «плановой» перспективе, т.к. в некоторых местах она смыкается с советскими подходами. Но это будет лишь одной из точек роста.

Владимир Балакирев (Процесс-консалтинг): У меня будет два взаимосвязанных вопроса. Первый касается реплики о политической воле и т.д. Для меня аргументация, что надо контролировать чиновников среднего уровня – не очень убедительна. Есть ли у нас в реальности такой центр, в котором действительно присутствует желание внедрять? Я подхожу с позиции консалтинга в том смысле, что если никому не надо, то и не внедришь. Поэтому интересно, на каком уровне и кто в стране действительно заинтересован во внедрении ОРВ?

Второй вопрос: есть ли адекватные предложения, соответствующие существующему запросу?

Цыганков: Ответ на первый вопрос – существуют ниши, где постепенно формируется запрос на мониторинг и оценку, т.к. эти обоснования (или расчеты) помогают сохранить или улучшить финансирование. Например, опыт ИОПП с Фондом содействия малым предприятиям инновационной сферы, где в течение 2 лет работы мы, шаг за шагом смогли объяснить, что ряд данных, получаемых при исследованиях, и – важно! – дальнейшее превращение этих данных в PR-продукты для руководства полезны для защиты или расширения финансирования.

Второй вопрос: пока запросов так мало, что специалистов хватает. Если такая политическая воля появится у кого-либо из лиц, принимающих решения, то мы окажемся во второй фазе – быстрее-быстрее внедряем ОРВ, и формулируют запрос, и выделяют ставки и

финансирование, а людей, которые могут выполнить это на достаточном уровне, не хватит. Поэтому, даже и не знаешь, то ли радоваться тому, что власть еще не решилась на повсеместное внедрение оценки, то ли нет.

Беляев: Почему же, решилась, 1 апреля. Создана норма о том, что это надо делать. Вопрос в том, в каком формате будут требования к заключению.

Цыганков: Да, и второй момент, каков будет статус заключения по ОРВ для дальнейшего движения проекта нормативного акта – будет оно информационным или блокирующим.

Беляев: Решили, что будет только информационным.

Александра Базикова (КСП г. Москвы): Когда вы планировали проект в Северной Осетии, рассматривали ли вы вариант отнесения ответственности за проведения своего ОРВ на контрольно-расчетные органы? Если да, то чем это завершилось, если нет – то почему?

Цыганков: Действительно, существует модель внедрения, в рамках которой Парламент и Счетная палата являются центром контроля эффективности. Но в нынешней ситуации, когда законодательные органы в регионах находятся в зависимой от правительства ситуации, мы решили, что головной орган по оценке должен быть в исполнительной ветви. Напомню, что заказчиком был Всемирный Банк, а бенефициаром правительство. Следовательно, оно не могло воздействовать на нас более, чем удлинняя согласование. Решения о том, «плоха или хороша» наша работа принимал все-таки Всемирный Банк, который проверял наши материалы на соответствие практикам внедрения оценки, условно от Австралии до Колумбии. Наше идеологическое соображение состояло в том, что в России главный европеец – это государство. Если государство захочет, оно быстро внедрит. Дело даже не в том, что существует монополия на обсуждение – она существовала и раньше, а дело в том, что государство на федеральной уровне не стремится изменить внешне стабильные конфигурации поля власти. Кроме того, республика небольшая, и такой вариант с привлечением контрольно-расчетных органов мы не рассматривали, считая, что это игрок достаточно слабый, кроме того мы смотрели и на опыт Счетной палаты РФ, в которой уже лет 5 толковали об аудите эффективности. Но их методика аудита эффективности, по сути, до сих пор является методикой проверки целевого использования средств.

Базикова: А не считаете ли вы, что наделяя функциями по ОРВ органы исполнительной власти, вы сосредотачиваете все функции управления в одних руках?

Цыганков: Международный опыт показывает, что может быть по-разному. В Швейцарии, например, парламентский контроль, как требует Конституция, в Голландии – контроль осуществляет Минюст, кстати, исполнительный орган (правда, и Счетная палата тоже большую роль играет), в Великобритании есть Evaluation Unit – исполнительное

агентство и т.д. Понимаете, нет универсального правила, очень много при внедрении оценки зависит от исторической конфигурации условий в момент «рождения оценки». Во многом случайность играла существенную роль. Возможно, в России Минэкономразвития станет таким органом на федеральном уровне, если станет, именно потому, что во время реформистского импульса первого срока президентства Путина и ЦСР, и Греф во многом работали на Минэк, и большинство экспертов, которые этим занимались, являются экспертами Минэка, где и объем НИРов один из самых значительных в стране.

Таким образом, экспертная поддержка и роль Минэка, как организатора реформ, влияет на то, что контролирующим органом в России с большой вероятностью станет именно он, а не Счетная палата с методикой аудита эффективности, и не парламент, у которого также есть свои инструменты, скажем, встроенный в регламент механизм проведения ФЭО законопроекта.

Лапшин (МГППУ): Я не специалист оценки и ОРВ, поэтому вопрос более общий о рассмотрении данного кейса как примера стратегии «просачивания». В этом случае внедрение неполной, заранее ограниченной по эффективности методики в искажающее поле дотационного региона. Каковы на ваш взгляд ограничения подобного метода просачивания, ведь, подобный путь может привести к дискредитации самой идеи? Соответственно, есть надежда на просачивание, но есть и риски дискредитации. Как Вы оцениваете соотношение этих двух возможных последствий, что надо делать, чтобы получить в итоге позитивный эффект?

Цыганков: В тех же терминах данную ситуацию комментировали и представители местной ТПП. Для получения позитивного эффекта мы стараемся завоевывать политических союзников, вовлеченность которых в данный проект поможет им же усилить свои политические позиции (пример – глава Комиссии по административной реформе – бывший министр финансов, и он понимал, что эта процедура может помочь оптимизировать затраты в условиях кризиса).

Мы также можем опереться на чиновников руководящего звена (не первых лиц), которые стараются работать нормально и которые небезразличны к результату своей деятельности.

Соответственно, создав такую широкую *advocacy coalition*, попытаться с ней продвигаться на этом этапе. Кроме того, к компромиссу склонен оказался и Всемирный Банк.

Интересный факт. Те руководители, которые год назад выступали резко против данной методики, сейчас заинтересованы в том, чтобы мероприятия на местном уровне продолжались и после завершения работы консультантов, размышляют, где найти молодежь.

То есть идет медленный процесс принятия данной идеи. Однако решающим будет не то, как мы внедрим ОРВ в одном госоргане на ограниченном промежутке времени, а то, как продолжат работать местные чиновники в этом направлении, начнется ли новый этап развития уже после завершения нашей работы.

К концу года увидим (сам проект завершается в июне).

Беляев: ФЭО. В соответствии с регламентом Госдумы для вносимых проектов законодательных актов должны рассчитываться последствия для бюджетов, социально-экономические последствия, а также иные последствия, к которым данный акт может привести. Практика такова, что реально происходит расчет только выпадающих налоговых доходов, а причина в том, что бумага без таких расчетов и прохождения соответствующего согласования в Минфине не пройдет.

Цыганков: Т.е. ФЭО никогда не было инструментом политической борьбы.

Базикова В любом случае, ФЭО – это механизм скорее финансовый, оценки налоговых аспектов.

Беляев: Он у нас стал таким. Хотя в регламенте четко прописано, что должны анализироваться не финансовые последствия, а социально-экономические. То, что у нас это сведено к анализу выпадающих доходов бюджета – это практика.

Цыганков: Важно просто понимать тренд изменений ОРВ на Западе. 20 лет назад она была одним из инструментов дерегулирования, направленного на малый и средний бизнес, оценивались их издержки на преодоление административных, регуляторных барьеров, которые выставило государство. Следовательно, ОРВ внедрялась с целью уменьшить издержки бизнеса.

Со временем, по ходу развития выяснилось, что можно не только издержки бизнеса анализировать, но и рассматривать издержки государства и граждан, а также возможные выгоды различных игроков, и не только экономические, но и социальные, и экологические. Таким образом, изменился интерес, и от идеи меньшего регулирования (less regulation) перешли к идее увеличения качественного регулирования (better regulation). В книге, изданной недавно под редакцией директора Центра исследования дерегулирования Манчестерского университета Колина Киркпатрика, авторы пришли к выводу, что ОРВ на современном этапе – это анализ издержек и выгод бизнеса, государства и граждан касательно экономических, социальных и экологических последствий законодательства.

Мы также пытаемся идти в «логике истории» — начинаем с того же, с чего внедрялась ОРВ в зарубежных странах. Т.е. объект изучения – малый и средний бизнес, площадка эксперимента – республиканский Комитет по поддержке малого бизнеса, где можно посчитать, научиться в процессе работы, и потом, если получится – распространять дальше.

Интересно, что в России уже с 2000 г. существует аналогичная процедура - ассессмента воздействия, которая достаточно давно внедрена под названием оценки воздействия на окружающую среду. Я бы попросил А. Петропавловского, который как раз сейчас завершает свой диплом на эту тему на факультет госуправления, рассказать о новейшем развитии там.

Антон Петропавловский: Были недавно приняты поправки к закону об экологической экспертизе. В целом все было сведено к отходам и оценке воздействия на природоохраняемые территории. Если раньше это все было по более широкому кругу объектов, то в 2006 году произошло изменение законодательства, и как следствие сокращение оценки. Кстати, и оценка олимпиады в Сочи в этом аспекте пройдет, судя по всему, в усеченном варианте.

Базикова: Вы предлагаете новый механизм, с которым мало кто знаком, в то же время существует всем известные финансово-экономические обоснования (ФЭО), например. Почему не усилить уже существующий механизм кадрами, полномочиями, вместо того, чтобы внедрять что-либо принципиально новое?

Беляев: Данная идея внедрения ОРВ прорабатывалась долгое время – был проект Федерального Закона, Постановления Правительства. Во многих странах СНГ она уже прижилась, в Украине существует уже 6 лет. Только в России почему-то не пошла.

Второй момент, что касается ФЭО – они фактически в Государственной Думе не делаются, за ними нет никакой институциональной структуры, т.е. усиливать нечего. Так, мы анализировали внесенные законопроекты в одну из думских сессий несколько лет назад, так вот – из 60 законопроектов реальный расчетный ФЭО был в трех. Т.е. это делается интересантами, которые за дополнительные средства нанимают экономистов, которые производят расчеты. Во всех остальных случаях ФЭО представляет собой совершенно формальную вещь, отписку.

Базикова: Каковы риски возникновения такой же ситуации после принятия закона об ОРВ?

Беляев: В данном случае существует прямое указание руководства запустить внедрение до 1 апреля. В условиях экономического кризиса жадность стала превышать разумные пределы, а напрямую управлять воздвигаемыми административными барьерами тоже не получается. В моем понимании, если проект пройдет, то будут введены требования вести расчет и прикладывать к нормативному правовому акту записку.

Эти расчеты будут проводиться, т.к. дальше документ не пойдет, проводиться за счет бюджета интересантов.

Кроме того, существует множество технических проблем. Первая – это, разумеется, отсутствие данных, т.е. отсутствует объективная информационная база для расчетов. Вторым моментом связан с горизонтом расчетов. Т.к. если вы, например, считаете на горизонте 3 года, то бессмысленно тратить множество денег на серьезную конструкцию, потому что за три года затраты не окупятся. Если же горизонт – 25 лет, то ситуация может поменяться. Много существует моментов, которыми можно манипулировать. Поэтому в реальности произойдет так, что должностное лицо подпишет документ, т.к. понимает, что там все описано так, как нужно автору. Выходом из этого может быть публичная дискуссия, потому что, опять же на Западе механизмы расчетов накладывались на публичные обсуждения.

Елена Киселева: На мой взгляд, основным недостатком ФЭО, а также положений регламентов Госдумы и правительства является то, что никаким образом не регламентируется процедура выработки этих ФЭО, т.е. формально есть необходимость представить некий набор бумаг, при отсутствии требований к проработке или применению механизмов (проведение опроса, анализа издержек-выгод и т.п.). Все происходит на усмотрение той заинтересованной группы, которая создает этот документ.

Преимущества ОРВ, с этой точки зрения, в том, что она предполагает применение ряда методик проведения различных видов оценки. То, что сейчас есть – это формальные требования предоставить хоть что-то. Такую недосказанность мы видим и в Регламенте Госдумы, и в регламенте Правительства (там, может быть, прописано чуть больше, так например, есть требования провести некоторое сравнение с международным опытом, хотя объем и обоснование выбора практики так же не предусмотрены). Абсолютный правовой пробел в отношении подзаконных актов (Постановление Правительства, ведомственные), которые предусматривают значительный объем регулирования.

Все происходит по аналогии с федеральными законами, но формально никаких требований нет.

Доходит до абсурда, когда за час нужно найти информацию в Интернете и подготовить какое-то обоснование, которое «пойдет».

Хананашвили: Вопрос в данном случае стоит не просто об ОРВ, а о внедрении оценочной культуры. ОРВ является прецедентной точкой среди множества не менее значимых проблем, которую нужно брать и разрабатывать. Причем брать необходимо в рамках территории с приличной управленческой культурой.

Александр Пожалов (НИИ социальных систем): Существует предшествующий элемент ОРВ, точнее ее часть – система мониторинга реализации целевых программ, как на федеральном, так и региональном уровне. Эта квази-методика реализации целевых программ в подавляющем большинстве случаев не проводится. Сейчас на федеральном уровне

сталкиваются с проблемой перевода федеральных целевых программ в долгосрочные целевые программы. Это может свестись к тому, что мы уходим от старой системы целевых программ. А для ВЦП до сих пор, в Бюджетном кодексе не прописано, как оценивать их реализацию.

В начале 2008 года, когда кризисом и не пахло, продвигался перевод сметных расходов департамента на принципы БОРа, через ВЦП – это была первая попытка московского правительства поработать с ВЦП.

Беляев: Казахи еще проще сделали, так как все финансирование у них должно было стать целевым, они просто каждую строчку бюджета назвали целевой программой

Екатерина Сладкова (Branan Environment): Наша компания занимается экологической и социальной оценкой. У меня 2 вопроса. Первый, может быть, на уточнение. Есть ли место в этих инициативах независимым или внешним консультантам, если функции по оценке будут находиться в исполнительных органах власти? Потому что часто, те аналитические продукты, которые производит государство, трудно назвать объективными. Есть ли такие перспективы?

Цыганков: Зачастую то, что должно быть сделано «государством», делают эксперты. У чиновников, как правило, нет на это времени. Бывает по-разному. У многих министерств ситуация такова что они нанимают компанию, которая пишет для них ДРОНДы, проводит расчеты. Потом это скорее выдается за работу министерства. Т.е. не обязательно, что такие работы необъективны, это так называемые контрактные исследования. На Западе была такая же проблема в 70-е годы, когда появился рынок, и университеты, которые демонстрировали методологическую глубину, независимость и т.д. просто перестали справляться с запросами государственных органов. На рынок вышли консалтинговые компании, и возникла коллизия между контрактными исследованиями и фундаментальными. Потому что те компании, которые пришли, начали работать быстрее, ориентируясь на запросы госорганов. Но при этом их исследования были менее точны. То есть то, что вы описываете, больше попадает под определение «академические исследования». По-прежнему останутся деньги фондов, грантов, в рамках которых исследователь будет независим от чиновника, но при этом результаты его исследований могут перепроверить работу министерства, но не будет для этого министерства обязательным. Тут возникает институциональная ловушка: если хочешь, чтобы эта практика внедрилась, необходимо встроиться в систему – пойти работать, или, используя контакты в министерствах, эти знания продвигать. Если ты хочешь оставаться независимым, вероятность того, что твой труд останется невостребованным, увеличивается.

Сладкова: Но существуют экспертные сообщества и экспертные стандарты, признанные разными консультантами. С моей точки зрения, не стоит приписывать экспертную деятельность к ненаучной.

Цыганков: То, о чем я говорил, не противоречит этой идее. Существует противоречие не между экспертными и научными исследованиями, а между контрактными и фундаментальными университетскими. Есть даже статья германского специалиста Гельмута Вольманна, посвящённая именно анализу данной ситуации; мы ее разместили на сайте Политанализ.Ру

Сладкова: Я спрошу иначе - есть ли место независимым консалтинговым компаниям, которые занимаются оценкой, в этой инициативе?

Цыганков: На этом рынке очень много именно таких игроков. Например, Бюро экономического анализа, «Бизнес-Тезаурус», ЦЭФК, а также – институт Гайдара, ВШЭ, которые в большей степени интегрированы с госструктурами. Т.е. в принципе на этом рынке есть место и частным компаниям, и окологосударственным. У последних, с моей точки зрения, гораздо больше политической защищенности, но это не связано с ОРВ, а связано с особенностями рынка НИРов в России.

Сладкова: Второй вопрос по поводу методик. Если существуют методики воздействия, например, на окружающую среду, еще ряд методик, например, экономической эффективности и т.д. Всемирный Банк в этом случае предлагает свои методики? И как происходит взаимодействие этих методик с уже существующими и применяемыми?

Цыганков: ОВОС и ОРВ на западе, как известно, развиваются параллельно. У ОРВ нет стандартов, но очень много руководств. И генеральные директораты Европейской комиссии могут свои руководства принимать, и национальные министерства (Великобритания, Швейцария)... ОРВ - это в некотором роде искусство. Нельзя даже сказать, что люди, занимающиеся этим, объединились (аналогично международному сообществу по оценке программ). В зарубежных практиках, например в германской, бывает, что люди, занимающиеся оценкой последствий законов, и те, кто занимаются program evaluation, даже не общаются друг с другом, ездят на разные конференции. В Швейцарии и Голландии эти сообщества объединены. То есть все зависит от национальных традиций, от того, как рождалось это направление, как оно интегрировалось и просачивалось во власть. В частности, в России ОВОС существует закрыто, самостоятельно и практически не связываясь с другими направлениями.

Алексей Кузьмин (Процесс-консалтинг): Вы правильно говорите, что это довольно обособленная группа, хотя на конференциях IPEN общались мы нормально.

Цыганков: Тем не менее, это разные рынки и обмен информацией довольно слаб. Возвращаясь к вашему вопросу относительно того, что предлагает сделать Всемирный банк, так вот, он предлагает взять несколько руководств – какие-то из них переведены на русский, какие-то нет. Но в этих руководствах нет ничего уникального. В любом случае, что касается методических подходов – это либо издержки-выгоды, издержки эффективности, либо метод иерархии, либо cost model. Фундаментальным является то, что связано со сбором данных и техническими моментами. А для того, чтобы это заработало, необходима встроенность в процедуру принятия решений. Чтобы не было как при внедрении БОР, когда зачастую в ДРОНДы один к одному переносили цифры из сметно-плановых документов.

Проблема с ОРВ состоит в том, что очень трудно продвинуть закон с заключением об ОРВ, если действительно есть выпадающие расходы или будут какие-то издержки для бюджетов. Легче написать, что финансовые проблемы отсутствуют, а потом вносить поправки. Это проще для чиновников.

Стенограмма заседания № 25: "Оценка программ поддержки молодых инноваторов как инструмента стимулирования инновационного развития экономики",

22 мая 2010 г.²

Даниил Цыганков: Добрый день. Спасибо, что Вы пришли на 25-е заседание нашего коллоквиума. Выпускница факультета ГиМУ Екатерина Селедцова расскажет сегодня о небольшом, но относительно удачном опыте оценки эффективности инновационной деятельности, как пример того, что, в принципе, можно это исследование сделать с достаточно небольшим бюджетом.

Екатерина Селедцова: Мое исследование проводилось при поддержке гранта ректора ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления «Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (Учитель – Ученики. 2010-2011) и гранта Фонда содействия малых форм предприятий в научно-технической сфере, направленного на разработку подходов по оценке результативности программ по стимулированию инновационной деятельности (2008-2009). Использовались также данные научно-исследовательской работы института оценки программ и политик, которая была проведена для Фонда в 2009 году, в котором как раз оценивались программы оценивания участия молодежи в программах научно-технической сферы «УМНИК» и «СТАРТ», о которых я позже расскажу подробно. То, о чем я буду говорить, отражает мое личную точку зрения как исследователя, и, конечно, не является истиной в последней инстанции.

В рамках исследования был проанализирован международный опыт, в частности опыт таких стран, как Германия, Великобритания, США, Чили. Можно назвать программы данных стран, в большей степени США, которые я рассматриваю подробнее, прототипами тех программ, которые мы оценивали в рамках Фонда. Также было проанализировано законодательство, которое регулирует данную сферу в Российской Федерации.

Основной частью исследования была эмпирическая оценка программы стимулирования молодых инноваторов, которая действует в Фонде содействия – Участник молодежного научно информационного конкурса «У.М.Н.И.К.».

Что касается международного опыта, то в США инфраструктура поддержки инноваций считается одной из самых развитых в мире. При этом на развитие инноваций там влияет и частный бизнес, и масштабная государственная поддержка. Самой большой

² 25-е заседание общегородского коллоквиума "Оценивание программ и политик: методология и применение" (научн. рук. - Д.Б. Цыганков). К публикации стенограмма подготовлена Татьяной Клюевой (факультет гос. и муниципального управления ВШЭ).

фундаментальной, старейшей и, в некоторой степени, эталонной организацией в США является Национальный Научный Фонд (NSF). В его рамках действуют две программы, ориентированные на поддержку малых форм бизнеса и модернизацию экономики:

- Программа инновационных исследований малого бизнеса SBIR (Small Business Innovation Research);
- Программа передачи технологий малому бизнесу STTR (Small Business Technology Transfer).

Как действует SBIR?

В рамках поддержки малого инновационного предпринимательства программа обеспечивает ему федеральные заказы и помогает сформировать первоначальный капитал, который выделяется на конкурсной основе, что соответствующим образом закреплено законодательно. Каждое федеральное агентство, бюджет которого на науку превышает 100 млн. долл., в обязательном порядке участвует в программе и выделяет 2,5 % бюджета на научно-исследовательские работы, а также определяет приоритетные направления деятельности, в которые эти работы должны попадать.

На первом этапе, который длится около полугода, заявители должны обосновать, почему эта инновационная идея попадает под данное приоритетное направление; на втором этапе, длящемся 2-3 года, создается прототип инновационного продукта; и наконец на третьем этапе, предполагающем использование уже только внебюджетных источников происходит коммерциализация проекта.

STTR была основана в 1992 году, действует уже 18 лет и является показательной с точки зрения степени участия государства в развитии использования научного потенциала и оптимизации производства. Т.е. она обеспечивает совместную работу неприбыльных научных организаций с предприятиями малого бизнеса, предоставляя им финансирование. Программа действует по принципу SBIR, предполагает 30-ти процентное участие научных организаций, 40-процентное участие предприятия, а также предусматривает договор о разделении совместно созданной интеллектуальной собственности.

Перспективность данной программы определена ее высоким потенциалом объединения инновационных идей и ресурсов частного сектора, реального бизнеса.

В рамках этих программ в США на предпосевное и посевное финансирование в инновационной сфере ежегодно тратится порядка 7 млрд. долл.

Были выделены некоторые оптимальные элементы политики в отношении инновационной сферы. Во-первых, это разумное участие государства, т.е. государственная поддержка, является дополнением довольно развитых рыночных механизмов, не подавляя их. Во-вторых, особое внимание уделяется стимулированию частного сектора, обладающего

необходимыми ресурсами. Так, хорошо себя показало налоговое стимулирование, особенно в США, но в российских условиях необходимы четкие правила предоставления таких налоговых льгот.

Также информационная поддержка имеет неопределимое значение для инновационных программ, т.к. обеспечивает поступление данных в частный сектор и к потенциальным инвесторам, а также в научно-исследовательские институты, которые должны принимать активное участие в развитии инновационной деятельности.

Также существенным фактором повышения эффективности инновационной сферы является наличие инструментов обмена опытом и знаниями – обучение, повышение квалификации. За рубежом особое внимание уделяется повышению квалификации инновационных менеджеров, т.е. не ученых, а в основном, управляющих.

В международном опыте приняты программы, которые поддерживают инновационную деятельность, как на этапе start-up, так и на этапах вывода продукта на рынок. При этом программы весьма вариативны и часто учитывают региональные особенности районов внедрения.

Кроме того, эффективно использование внешней экспертной сети, куда входят инвестиционные банки, консультанты и эксперты, которые могли бы эффективно оценивать риски и выгоды инновационных проектов и предоставлять информацию потенциальным инвесторам.

Что касается российского опыта, то в части законодательства ситуация далека от идеальной. Данную область регулируют около 50 федеральных законов и около 40 нормативно-правовых актов. Тем не менее, существует проблема отсутствия комплексного взгляда на инновации, т.е. не объединены акторы инновационной деятельности: бизнес, научное сообщество, государство и общество в целом.

Кроме того, единый законопроект, регулирующий инновационную деятельность в Российской Федерации, находится в стадии разработки. Он должен описывать инновационную сферу в комплексе, вводить соответствующую терминологию, разграничивать компетенцию органов власти, устанавливать четкую систему государственной поддержки. Все эксперты сходятся во мнении, что он мог бы решить многие первостепенные проблемы законодательного регулирования.

Наиболее полно направления инновационной политики представлены в Стратегии развития до 2015 года. Однако ее недостатком является низкая степень вовлеченности реального бизнеса в процесс ее формирования и формирования прогнозов развития инновационной деятельности, что может грозить неэффективным распределением ресурсов. Это верно и для сложившейся системы поддержки в рамках федеральных целевых программ.

В части налогового стимулирования уже существуют некоторые налоговые льготы на реализацию исключительных прав на некоторые виды интеллектуальной собственности – НДС, налог на прибыль, имущество организаций, земельный налог, возможности получения инвестиционного налогового кредита. К сожалению, получение данных налоговых льгот осложнено большим количеством бюрократических барьеров. В целом же меры по налоговому стимулированию характеризуются как фрагментарные и несистемные.

Подробнее остановлюсь на основных законах.

ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» охватывает общие положения государственного регулирования в научно-технической сфере. Тем не менее, в комплексе данный закон отрасль не очерчивает. Кроме того существуют внутренние противоречия положений закона, и он плохо скоординирован с другими нормативно-правовыми актами. Эксперты сходятся во мнении, что он требует детальной доработки, что будет особенно актуально в случае принятия нового базового законопроекта об инновационной деятельности.

Существенное влияние на спрос на инновационную продукцию оказывает ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Системные изменения в законе могут обеспечить ориентацию государственных закупок и закупок для нужд естественных монополий на инновационную продукцию. Так, например, необходимо повышение значения критерия квалификации для закупок научно-исследовательских работ, введение определения и критериев технически сложной продукции, возможности получать со-финансирование, продление сроков действия контрактов. Все это может серьезно сказаться на спросе и конкуренции в инновационной области.

В целом, в части нормативно-правовой базы следует отметить опять же несистемность, фрагментарность, отсутствие эффективных инструментов взаимодействия с обществом, бизнесом и научными институтами. Особенно важно развитие спроса и конкуренции.

Рассмотрим коротко основные институты развития. Во-первых, это Российская венчурная компания (РВК), которая была создана как фонд фондов на основе израильского опыта. Деятельность ее направлена на приобретение паев венчурных фондов, которые создаются на конкурсной основе венчурными управляющими компаниями. В различные фонды суммы инвестиций колеблются от 600 млн. до 1.5 млрд. рублей. При этом средства фондов инвестируются в инновационные предприятия на ранних этапах развития. Их деятельность должна соответствовать приоритетным направлениям инвестирования РВК. Основной проблемой является тот факт, что зачастую она соответствует не приоритетным

направлениям, а получению прибыли, т.е. инвестиционные ресурсы расходуются на более прибыльные коммерческие проекты, не соответствующие приоритетам развития инновационной области. Кроме того, риски неэффективного инвестирования усиливаются из-за отсутствия внешнего стратегического аудита и показателей оценки деятельности компаний.

Похожие проблемы у Российского фонда технологического развития. Так, поддерживаемые им направления часто не соответствуют интересам и потребностям бизнеса. Кроме того отсутствуют инструменты, необходимые для развития кооперации научной сферы и бизнеса. Очень жесткие условия получения поддержки являются причиной сокращения количества возможных получателей данной поддержки и качественных проектов. Из-за перечисленных проблем Фонд просто не может распределить все получаемые им средства. Его деятельность очень негибкая и несистемная. Похожий фонд существует в Финляндии, у него такие же задачи и схема деятельности, но перечисленные проблемы там решены, вследствие чего, он является ключевой фигурой финской инновационной системы.

Список направлений реализуемых проектов другого финансового института развития ГК «Внешэкономбанк» очень широк. Он включает и развитие инфраструктуры, и развитие инноваций, и поддержку малого бизнеса. Такой широкий спектр деятельности также приводит к некоторым проблемам. При этом банки предоставляют достаточно длинные, масштабные и дешевые заемные средства, но из-за большого количества функций и отсутствия целевых показателей отсутствует концентрация и сфокусированность средств и велик риск их распыления.

Как и у предыдущих институтов развития, в данном примере также нет инструментов кооперации с научным и бизнес сообществом, нет механизмов нефинансовой поддержки. Кроме того, многие процедуры отличаются непрозрачностью, что также может являться риском неэффективного расходования ресурсов.

Похожие проблемы в Российской корпорации нанотехнологий (РОСНАНО), т.е. слишком широкий спектр направлений деятельности, непрозрачная система отбора и отсутствие внешнего контроля.

Российский инвестиционный фонд информационных и коммуникационных технологий занимается тем, что создает условия для успешной инновационной деятельности, соответственно, в информационно-коммуникационной сфере. Он ориентирован на поддержку инновационных инициатив на более поздних стадиях развития, нежели start-up. Финансирование отдельных проектов в его рамках достигает 100 млн. рублей. Тем не менее,

опять же нет нефинансовой поддержки, отсутствуют целевые показатели и внешний контроль. Из-за этого сложно привлекать внешних инвесторов.

Кроме того сегодня функционируют более 20 региональных венчурных фондов, инвестирующих средства в малые инновационные предприятия. Их отличают очень жесткие требования к проектам, особенно в части финансовой эффективности. Сложность также состоит в малом количестве качественных инновационных проектов в регионах, а также небольших размерах самих фондов. Кроме того, сложно привлекать частные инвестиции и подобрать квалифицированный управляющий персонал.

Что касается особых экономических зон, то считается, что они неэффективно расходуют бюджет. Следовательно, в 2010 году бюджет им сильно сократят, хотя некоторые успехи в их деятельности есть.

Технопарки развиваются достаточно успешно, однако и здесь возникает проблема: у малых предприятий недостаточно стимулов для выхода из технопарков и дальнейшего развития после 2-3 летнего существования в рамках технопарка. Также отсутствует мониторинг деятельности технопарков и компаний-резидентов.

В бизнес-инкубаторах также возникает ряд проблем. Так, места занимают непрофильные предприятия, нет системы тренингов для начинающих предпринимателей, т.е. инновационного менеджмента, а также опять же нет системы оценки и не хватает площадей, отдаваемых под бизнес-инкубаторы.

Выделю основные проблемы институтов развития :— недостаточное финансирование, малые размеры фондов, ориентация на коммерческое использование имеющихся ресурсов, вместо ориентации на приоритетные направления развития инноваций, также отсутствуют целевые показатели и внешний контроль, достаточно жесткие условия получения поддержки, которые также сокращают количество потенциально успешных проектов.

Подробно был рассмотрен Фонд содействия малых форм предприятий в научно-технической сфере, т.к. он является основным инструментом плановой поддержки молодых ученых в инновационной сфере.

Фонд был создан Правительством РФ в 1994 году, как государственная некоммерческая организация, один из трех научных государственных фондов. Бюджет его формируется за счет государственных ассигнований – 1,5% бюджета на науку. Фонд финансирует малые научные предприятия с помощью заключения с ними государственного контракта на выполнение НИРов. Основной акцент сделан на коммерциализацию результатов исследования, коммерциализацию научного знания. На данный момент профинансировано более 4000 проектов на сумму свыше 2,5 млрд. рублей.

Более 60% профинансированных фондом проектов успешно вышли на рынок и освоили в производстве более миллиона инновационных продуктов.

Более 20 программ Фонда направлены на решение различных задач государственной инновационной политики, но основной фокус сделан на посевное и предпосевное финансирование начальных этапов инновационного процесса, т.е. коммерциализацию нового знания.

В данной нише Фонд реализует 2 основные программы – СТАРТ и «У.М.Н.И.К.», об оценке которой речь пойдет далее.

Программа СТАРТ была запущена Фондом в 2004 году, как инструмент государственной поддержки инициатив, связанных с реализацией нового высокотехнологичного бизнеса. Каждый год в программе участвуют 1500-2000 участников, из которых отбираются 400-500. За три года финансирование достигло 6 млн руб., при этом на третьем этапе, когда уже идет коммерциализация инновационных разработок привлекаются внебюджетные инвестиции (к настоящему моменту их суммарный объем составил порядка 500 млн руб.). В данный момент в программе СТАРТ участвуют представители 180 регионов России, т.е. масштаб ее достаточно велик.

Что касается программы «У.М.Н.И.К.» – Участник молодежного научно-инновационного конкурса. Данная программа осуществляет «предстартовое финансирование» и реализуется с 2007 года. Срок участия в программе составляет 2 года, а миссия ее определяется как содействие молодежи, стремящейся самореализовываться через инновационную деятельность. Исходя из миссии, выделяются 2 цели – это поиск такой молодежи, и финансовая поддержка ее инновационной деятельности. Программа предполагает финансирование молодых ученых в возрасте до 28 лет в размере 200 тыс. руб. в год. Каждый год в программу принимается около тысячи участников по результатам аккредитованных мероприятий – конференций, семинаров и т.д., на которых эксперты программы отбирают потенциальных участников и предлагают им участие в конкурсе на получение гранта. С 2006 по 2009 гг. более 500 таких мероприятий было проведено, на них было отобрано более 3000 победителей из 84 городов. Также в программе проводится дополнительное обучение инновационному менеджменту, заключаются трудовые соглашения с малыми инновационными предприятиями, которые обеспечивают информационную и финансовую поддержку (отчетность). Связано это с тем, что по уставу Фонда он не имеет прав напрямую финансировать ученых, а только малые инновационные предприятия.

После первого года участия в программе комиссия оценивает результаты работы и принимает решение о переходе участников на второй год.

Проведение оценочного исследования программы было заказано непосредственно Фондом содействия. Требовалось выявить, что фактически происходит в программе, т.е. и результаты, и восприятие участников программы, как они понимают цель программы, что они от нее получают, и как действительно работают ее механизмы. Кроме того, требовалось сделать ряд прогнозов по социально-экономическим эффектам программы. И на основе полученной информации разработать некоторые рекомендации по усовершенствованию существующих механизмов программы.

В рамках исследования в качестве основной целевой аудитории были выделены представители молодежи – непосредственные участники программы. На основе этого был составлен дизайн исследования, который включал качественные, количественные исследования и оценку социально-экономических эффектов.

На первом этапе, еще в 2008 году, были проведены углубленные интервью с участниками программы, которые были направлены на сбор предварительных результатов для «включения» экспертов в тематику программы, для выявления проблем и последующего составления анкет для количественного опроса. Углубленные интервью позволили выделить основные преимущества и недостатки, обосновать дальнейшие действия исследований, которые были выбраны в связи с необходимостью получения качественных оценок.

Т.е. в 2008 г проводилось некоторое реформирование программы, и качественные оценки позволяли определить эффективность осуществляемых в данном направлении мер.

Кроме того, углубленные интервью позволили собрать массив качественной информации от первоисточников – участников программы.

В 2009 году исследование было продолжено – проведены углубленные интервью с экспертами, которые отбирают умников на аккредитованных мероприятиях, и с работниками Фонда, которые поддерживают программу, а также с участниками программы.

Второй этап – количественные исследования, включал анкетирование участников программы. В 2008 г. был составлен и апробирован на 20 участниках методический инструментарий, затем составлен полный инструментарий, проведено анкетирование всех участников. Такое же анкетирование было позже проведено и в 2009 году.

Так как участники программы являются ее основными потребителями, мнение самих участников относительно организации программы крайне важно. Метод сплошного опроса при оценке был выбран в связи с необходимостью получения количественных оценок по отдельным мероприятиям программы. Кроме того, количественные данные позволили упростить процедуру определения общей оценки хода и реализации программы.

В области оценки социально-экономических эффектов были сделаны некоторые прогнозные оценки возможного влияния программы на инновационный сектор в целом.

Прогнозные оценки повышения численности инновационных предприятий за счет реализации программы «У.М.Н.И.К.», рост доли малых инновационных предприятий в производимом ВВП, влияние на состояние рынка труда, на рост доходов задействованной в инновационной сфере молодежи, рост объемов произведенных инновационных товаров и услуг.

В 2008 году было проведено 10 интервью и проанализировано 324 полученные анкеты (из 600 разосланных). В 2009 году было проведено уже 15 углубленных интервью и проанализировано 400 анкет.

Сравнение анкетирования 2008 и 2009 годов помогло выявить важные тенденции, которые в сочетании с результатами углубленных интервью позволили увидеть полную информационную картину программы, а также отследить влияние информирования на мнение участников и то, как оно изменилось.

В целом, абсолютное большинство участников положительно оценили участие в программе, были готовы порекомендовать программу друзьям, при этом отмечали, что программа – это отличный способ получить средства на исследования и хорошая возможность воплотить в жизнь свои идеи и получить интересный жизненный опыт. Кроме того, в ходе анкетирования было установлено, что изменился список основных источников информации. Т.е. в качестве проводника на первый план выходит научный руководитель и более чем в 3 раза увеличилось количество участников программы, которые узнали о ней от своих знакомых.

Тем не менее, 20 % участников не знали об отборе на программы до начала конференций, т.е. до начала аккредитованного мероприятия, в котором они участвовали, и где выиграли право стать УМНИКом, что означало недостаточность информации о программе и отборе на нее. Кроме того в ходе анкетирования мы просили изложить участникам свое понимание целей программы, что они хотели бы от нее получить. Более половины оценивали цель, как помощь молодым ученым в развитии их проектов, почти треть – как финансовую поддержку, и чуть более 20% - привлечение молодежи в науку и инновационный бизнес. Такие оценки во многом совпадают с заявленными целями программы.

Многие участники отметили, что им не хватает площадки для общения и, по мнению абсолютного большинства, оптимальным вариантом было бы создание официально модерлируемого Фондом сетевого сообщества на базе «Вконтакте.ру». В пользу этого высказалось более 80% участников.

Что касается портрета участника программы в 2009 году, то большинство как и в 2008, ожидали, что смогут создать новый продукт (причем реальным является значение 7%

участников). Снизились практически на треть сложности, связанные с заполнением отчетной документации для программы. Что является положительным эффектом, так это то, что абсолютное большинство, практически 90% , планируют полностью пройти программу, т.е. пройти двухлетний цикл программы и получить какие-то научные результаты.

Тонким моментом являлся вопрос финансирования. Однако больше 65% участников программы отмечали, что финансирование оправдывает их ожидания. Те же, для кого объем финансирования оказался неудовлетворительным, в основном не учитывали налоговых выплат с суммы гранта. Кроме того, участники ссылались на необходимость закупки какого-либо оборудования.

Соотношения реальных и ожидаемых выплат по программе было оценено как достаточно позитивное, т.к. более 60% участников получили столько, сколько и ожидали. Около 18% утверждали при этом, что для реализации проекта требуется в несколько раз увеличенное финансирование.

Результаты программы для самих участников таковы. Более 80% в 2009 году отмечали, что программа предоставляет финансирование для проведения исследования, которое они не смогли бы найти, не участвуя в этой программе. Кроме того отмечали необходимый опыт проведения исследований и проектной работы, уже менее полезный опыт работы с госучреждениями. Многие участники, как в 2008, так и в 2009 году проводили оценку коммерциализируемости своего проекта, что способствовало пониманию процесса коммерциализации.

Почти половина участников, 42% в 2008 и 45% в 2009 гг., хотели дальше развивать свой проект, переходить на следующую программу СТАРТ, создавать малое инновационное предприятие и выводить продукты на рынок.

Если обобщить все сложности, которые возникали у участников, то наибольшую трудность доставляло составление финансовой, отчетной и т.п. документации, ее очень большой объем (за 1 год необходимо заполнить около 23 отчетов). Кроме того, существовала проблема взаимодействия с малыми инновационными предприятиями – несогласованность действий малых инновационных предприятий и Фонда, невыполнение возложенных на них функций (отметили около 40% участников). Меньше всего сложностей возникало при участии в инновационных тренингах.

В конце анкеты участникам предлагалось высказать некоторые пожелания и предложения по улучшению программы. В основном просили улучшить информационную поддержку, т.е. предоставлять полную информацию не только участникам, которые уже в программе, но и потенциальным участникам. Некоторые организационные проблемы вызывали сложности, 20% опрошенных просили увеличить и упорядочить финансирование.

Чуть больше трети затруднялись дать какие-либо рекомендации, что объяснялось их малым сроком участия в программе.

На основе полученных данных были выявлены основные сложности программы и сделаны некоторые рекомендации.

В части информационной поддержки предлагалось создать горячую линию, которая позволяла бы доносить актуальную информацию. Также предлагалось создать личные кабинеты участников, чтобы актуализировать базу Фонда (40% участников не смогли принять участие в опросе из-за отсутствия контактных данных). Личные кабинеты позволили бы с помощью самих участников актуализировать базу данных и создать некую основу для широкого научного сообщества.

В части взаимодействия с малыми инновационными предприятиями рекомендовалось создать лицензионную сеть малых инновационных предприятий, каждое из которых брало бы на себя несколько десятков умников, что снизило бы организационные издержки; а также усилить стимулирование таких предприятий, т.к. сложности, возникающие при взаимодействии с ними, объясняются их низкой заинтересованностью в участии в программе (дополнительные налоговые льготы, коммерциализация проектов на базе этих предприятий).

По поводу отчетности: предлагалось сократить количество отчетных периодов, возможно, отказаться от отчетов по подэтапам, т.е. оставить отчетность по имеющимся четырем этапам.

В части финансирования основной проблемой был тот факт, что не все финансирование доходит, существенная часть идет на налоговые отчисления, поэтому одним из предложений было увеличение финансирования таким образом, чтобы участники фактически получали 200 тыс. руб., т.е. с учетом всех налогов сумма должна составлять 327 тыс. руб.

Относительно инновационных тренингов отмечалось неудобство системы обучения. Следовательно предлагалось отказаться от очного обучения и перейти на дистанционное по модульной системе.

Что касается непрозрачности и непонятности процедур, то была составлена подробная инструкция по заполнению отчетности. Такая же инструкция должна быть составлена для процедуры перехода на 2 год участия в программе, т.к. эта процедура многим участникам также оказалась непонятна.

Таким образом, мы оценили ход реализации программы, что там действительно происходит, как деньги доходят до участников, насколько они удовлетворены результатами программы, сделали некоторые прогнозы по экономической эффективности, по воздействию программы на инновационную область в целом. Кроме того был разработан методический

инструментарий для последующего мониторинга и оценки данной программы, который может быть проведен и в последующие года.

В целом все, спасибо за внимание.

Даниил Цыганков: Спасибо! Стоит отметить, что представленная работа – это не только часть исследования по гранту, но и часть выпускной квалификационной работы, которую Екатерина вскоре будет защищать на факультете государственного и муниципального управления, и мы надеемся, что получит высший балл.

Исследование было большое, значительные средства потрачены на эмпирические исследования, что нечасто происходит, а не на desk-research. Здесь была обширная направленная выборка – 300-350 человек – это хороший результат для построения корреляций.

Вопросы к Екатерине?

Наталья Кошелева (Процесс-консалтинг): Екатерина, у вас в начале презентации прозвучало то, что вы собирались сделать некую прогнозную оценку того, как программа повлияет на инновационную сферу в России. Дальше в презентации это не прозвучало. Не могли бы об этом рассказать?

Екатерина Селедцова: Да, это оценка социально-экономических эффектов, я этим в меньшей степени занималась, поэтому я больше рассказывала про качественные и количественные исследования. Был использован сценарный подход, пессимистические и оптимистические сценарии. Использовались данные Росстата, а также данные, полученные в результате анкетирования. Так, показателем являлось количество создаваемых инновационных предприятий – взяли количество малых предприятий всего по данным Росстата, долю инновационных предприятий в них, спрогнозировали это количество до 2014 года и долю инновационных предприятий, создаваемых участниками программы «У.М.Н.И.К.» при переходе в программу СТАРТ для оптимистического и пессимистического сценариев.

Наталья Кошелева: Примерно сколько?

Екатерина Селедцова: Там получается около 11% для 2012 года. Это по оптимистичным прогнозам. По пессимистичным прогнозам цифра меньше, конечно, всего полтора процента. Но для одной программы и такого небольшого масштаба финансирования этот показатель неплохой.

Елена Киселева (Минэкономразвития России): А не удалось ли определить социально-экономический эффект не в количестве предприятий, а в отдаче, например. Если 7% всего коммерциализируется?

Екатерина Селедцова: Производились подсчеты роста доходов, ВВП.

Владимир Балакирев (Процесс-консалтинг): Вы сказали, что 7% создают инновационный продукт, а что это вообще, реально? Какие именно продукты?

Екатерина Селедцова: Очень много различных направлений - и технические, и медицинские и т.д. В качестве примера можно привести материал, созданный одной из участниц, который помогает в процессе пересаживания кожи. Т.е. это совершенно конкретные продукты, новые изобретения.

Владимир Балакирев: Тогда еще один вопрос. 7 % участников программы создают инновационный продукт. Но было ли это целью программы? Как оценить данный результат? Хорошо это, или плохо? Мало или много?

Екатерина Селедцова: Вообще это не очень хорошо. Основная цель программы – это все-таки работа со среднесрочными эффективно коммерциализуемыми проектами, т.е. должна быть какая-то инновационная идея, которую можно будет потом продать. Конечно, за первые 2 года сложно создать инновационный продукт, особенно с такими объемами финансирования. Это скорее задел для СТАРТа, где уже создается предприятие, налаживается выпуск продукта и т.д. То есть в целом, можно сказать, хорошо, что хотя бы некоторые участники создают инновационные продукты уже на основе программы УМНИК.

Александр Беляев (Институт оценки программ и политик): Коллеги, надо заметить, что они не в чистом поле создают продукт. Работает коллектив, который «выделяет» студента.

Даниил Цыганков: Т.е. студент – это человек, которого «послали» за деньгами, которому в дана такая-то разработка. Если начинаешь проводить глубинное исследование, то сразу всплывает либо команда, как у айтишников, либо, если возьмем, например, химию, то возникает фигура научного руководителя, который в свой пул проектов подтягивает УМНИКа с этими деньгами. Я в этом ничего плохого не вижу, кстати.

Екатерина Селедцова: Собственно поэтому, когда было исследовано информационное поле, большинство заявило, что они узнали о программе от научного руководителя.

Владимир Балакирев: Если говорить о цели программы, миссии какой-то, то можно обозначить ее такими фразами как «удержать людей, которые способны, хотят заниматься научной деятельностью», привить им какие-либо навыки, дать возможность испытать какой-то успех первый. Т.е. фактически это действительно поддержка молодых ученых?

Екатерина Селедцова: Да, именно так. То есть, понятно, что такой объем финансирования не позволяет проводить масштабные исследования, создавать линии продуктов. Это скорее попытка удержать какую-то утечку мозгов за рубеж. Многие

участники как раз отмечают, что для них это стало первой оценкой их научной деятельности, первым чувством успеха.

Дмитрий Платыгин (НИИ Минздравсоцразвития): Екатерина, скажите, пожалуйста, с вашей точки зрения, какой уровень задач для подобных программ можно ставить? Мы привыкли к тому, что программы должны иметь и промежуточные, и конечные результаты, и все считают необходимым получать эффект не меньше, чем в масштабах страны, как минимум. А еще и полмира – как максимум. Совершенно понятно, что такие программы никак не могут в одиночку повлиять на рост предприятий в инновационной сфере, так как существует масса факторов. Ваш коллега в прошлом году проводил исследование в рамках своей курсовой работы по программе Росмолодежи с довольно амбициозными целями. Он пришел к выводу, что люди участвуют в этой программе, т.к. она предусматривает слет на Селигере, где здорово можно неделю провести. На ваш экспертный взгляд, какой максимальный уровень задач для таких программ можно ставить с точки зрения эффективности их управления? Нужно ли вообще подходить к оценке программ, имея в виду, что ее влияние должно распространяться на экономику страны?

Екатерина Селедцова: Мне кажется, оценивать влияние на экономику страны и инновационную область в целом проблематично ввиду малого масштаба программы. Т.е. такие цели вряд ли нужно ставить. Точнее они поставлены в этой программе, тем не менее, масштаб программы говорит скорее о целях развития научного потенциала. Не должна стоять цель какого-то существенного влияния на обширную область. Это что-то более узкое, в рамках молодежной политики.

Даниил Цыганков: Фонд содействия не может заявить, что они только перспективную молодежь спасают, необходимо все-таки показывать какие-то экономические эффекты.

Екатерина Селедцова: Программа получается на стыке инновационной и молодежной политики.

Даниил Цыганков: Внутренним для Фонда показателем успешности УМНИКа является количество участников, перешедших в СТАРТ. Т.е. если 20% переходят в СТАРТ, то мы можем считать, что эта программа эффективна, особенно учитывая небольшой объем выделенных средств. Кстати, для некоторых регионов 200 тыс руб. – это вполне существенная сумма. Так, один из опрошенных нами участников из Ставрополя начал с УМНИКА, буквально через полгода перешел в СТАРТ, и в дополнение к своим лаборантским 3 тыс руб. в месяц получил зарплату гендиректора малого инновационного предприятия в 20 тыс руб., плюс признание окружающих, что стало для него приемлемым вариантом, особенно за отсутствием альтернатив.

Зворыкинский проект Росмолодежи, действительно, лучше распиарен, у его сайта — более удобный «движок». Однако на пике всех этих конвентов — его 10 премий по 1 млн руб. А в СТАРТЕ Фонда таких грантов выдаются старт-апам сотни ежегодно. А на второй год сумма еще больше.

Екатерина Селедцова: Для УМНИКА стоят задачи, скорее, «предстартового» финансирования, т.е. создание какого-то задела для перехода в инновационное предпринимательство.

Владимир Балакирев: я бы тоже к предыдущему вопросу присоединился бы. Мне кажется вернее поставить те цели, на которые наши программы рассчитаны, и которые не менее важны относительно какого-то влияния на экономику. И здесь встает вопрос о модели, которая используется. Мне кажется, использовать модель влияния на экономическое развитие странно. И при этом иметь в виду, что результат вполне приличный. Почему так происходит? Почему в программе, которая имеет нормальные задачи, такие как поддержка молодых людей, предоставление возможности старта, первых шагов в науке, почувствовать возможность зарабатывать этим деньги, они не могут быть честно заявлены? Почему нужно подсчитывать какие-то эффекты экономические?

Александр Беляев: Этот вопрос, наверное, не к Екатерине, а к создателям программы.

Владимир Балакирев: Этот вопрос не как оценщику, а как к участнику программы, который сталкивался с этими ребятами с горящими глазами и т.д.

Екатерина Селедцова: На мой взгляд, участники достаточно спокойно ко всему этому относятся. Т.е. они для себя таких больших целей не видят. Это скорее на уровне руководства. Не столько амбициозность, сколько давление сверху. А организаторы, сотрудники, которые занимаются поддержкой программы, в основном общаются с малыми инновационными предприятиями, принимают отчетность, проверяют ее и не задумываются особо о таких масштабных целях.

Олег Казаков (Научно-исследовательская лаборатория некоммерческого сектора): Оценка и должна выявить, что программа оказывает минимальное влияние на экономику и инновации, но она решает проблемы поддержки молодых научных кадров. И это, в общем, нормальный результат оценки. Я даже не думаю, что такие цели есть.

Я хотел бы сменить тему. Меня интересует данный проект с другой точки зрения, со стороны его администрирования. Кто был заказчиком оценки программы. Как он ставил вопросы? Как вы с ним общались по ходу осуществления работы? Как менялись и корректировались ваши цели? Какие у него были ожидания? Считаете ли вы, что оправдали

эти ожидания не в том, как вы провели оценку, а в том, что вы ему сообщили? Насколько заказчик был заинтересован в проведении оценки?

Екатерина Селедцова: Заказчиком был как раз Фонд содействия и первоначально их действительно интересовало решение возникающих в ходе реализации программы проблем. Так у них были опасения, что до участников не всегда доходят деньги, или доходят частично, или с опозданием.

Олег Казаков: То есть, Фонд не знал точно, доходят ли деньги до участников?

Екатерина Селедцова: Да, именно. Они же перечисляли не напрямую участникам, а малым инновационным предприятиям. Плюс очень сроки были большие (заключение госконтракта и т.д.)

Олег Казаков: Странно, что на оценку возлагалось решение такого вопроса. Он скорее бухгалтерский, финансовый. Если было бы необходимо определить несовпадение ожиданий – это да. А проверить, сколько ты получил из то, что дали – непростой вопрос.

Александр Беляев: Это очень простой вопрос. Кто-нибудь пишет статью в СМИ и заявляет, что 30% средств на «программу украдено». Поэтому нужна независимая оценка...

Олег Казаков: Да, но это вопрос бюджетного или финансового контроля, а не оценки.

Екатерина Селедцова: С помощью оценки как раз удалось узнать основные моменты – из-за чего затягивается срок, из-за чего не доходят деньги. Это больше вопрос как раз не бюджетного контроля. Бюджетный контроль покажет, что все перечислено, и все получено. Это вопрос эффективности взаимодействия участников программы, малых инновационных предприятий, Фонда. Отвечу также на ваш предыдущий вопрос – зачем это нужно было Фонду. Ему необходимо было отчитаться перед вышестоящими инстанциями, т.е. должны были быть какие-то показатели эффективности работы. Потом программа была реформирована, были сделаны какие-то нововведения.

Владимир Римский (ИНДЕМ): А насколько была учтена проделанная вами работа?

Даниил Цыганков: Некоторые аспекты они, безусловно, учли. Какие-то приняли к сведению, но внедрение перенесли на более поздний срок. Мы рекомендовали сделать личные кабинеты, разместить инструкции для умников. Но это скорее вопрос взаимодействия, потому что сменился куратор проекта, который, в отличии от своего предшественника-инициатора, имел иные представления, для чего нужно данное исследование.

Таким образом, заинтересованность изначально была со стороны политического руководителя, которому нужно было отчитываться по эффективности работы Фонда, иметь

доказательное (evidence-based) исследование. Классический сюжет с легитимацией с помощью исследования своих суждений.

Второй момент, это то, что к концу года нам удалось заново выстроить коммуникации с новым куратором, который тоже стал понимать, что ему нужно от исследования. Т.е. приходилось гибко перестраиваться по ходу. Так в середине 2009 года мы сильно изменили ТЗ. Поэтому этот проект всеми сопричастными лицами был как успешный.

То, что многие полученные нами данные не использовались – это, на мой взгляд, характеристика начального этапа использования оценки в любой стране. Если мы возьмем конец 60х – начало 70х годов, например, то гуру американского оценивания Майкл Паттон пишет о том, что до 73-74 года оценка в США – это «рисковая» специальность, отчеты оценщиков не читались. Прошло как минимум 10 лет между просто «заказыванием оценочных исследований» и началом использования.

К осени будет видно, если нам закажут третью волну проведения оценки, то мы можем считать ее институционализировавшейся в этой нише.

Наталья Кошелева: Екатерина, Вы говорили в Ереване, в 2008 году, когда первый раз презентовали данный проект, что вас финансировали как УМНИКов?

Екатерина Селедцова: Первый год, когда я была получателем гранта, финансирование было таким же, как и у умников. То есть я заполняла все те же отчеты, используя метод включенного наблюдения, мы смогли сами оценивать все достоинства и недостатки программы.

Даниил Цыганков: На самом деле это оказалось очень полезным. Первые полгода проект этот был даже ниже себестоимости, если учитывать издержки, которые несли Александр Александр Беляев и я по «научному руководству». Деньги шли только на исполнителей. Второй проект скомпенсировал наши усилия. Это уже был госконтракт, отчетность по которому, тем не менее, также составила отдельное включенное наблюдение, потому что такая форма, как результативный контракт оказалась никому не знакомой. Т.е. для Фонда это был НИОКР, следовательно, были большие ограничения по финансам, например фонд заработной платы на человека в месяц не должен был составлять более 15 тыс руб., потом стало можно тратить по 20 тыс. руб.

Вообще, еще одна проблема, которую ФЗ-94 обрушил на весь Фонд. Например, в программе СТАРТ работники Фонда, вместо того, чтобы помогать стартовикам, вынуждены проводить конкурсы согласно ФЗ-94, заполнять бесконечную документацию. И все равно в этих конкурсах выигрывают люди, решение относительно которых принято экспертами. Просто пытаются адаптировать под требования ФЗ-94 предыдущий процесс распределения

финансирования. Соответственно, вместо того, чтобы консультировать потенциальных участников, они занимаются этой бюрократией.

Владимир Балакирев: Какая была бы политическая реакция на такой результат оценки, как недостижение поставленных целей, при возникновении других эффектов от реализации программы?

Александр Беляев: На самом деле все очень просто. Сказали: «Пишите записку Суркову. Напишите плохо – ваша работа не нужна». В записке должно быть отражено, почему эта программа нужна. Если написать, что 200 миллионов потрачено на то, чтобы 1000 студентов в течение года получали по 20 тыс. руб. в месяц, не поймут. Не поймут, зачем эти деньги выделяются.

Владимир Балакирев: То есть у людей, получающих результаты, есть некоторые ожидания, от которых они не готовы отказаться.

Александр Беляев: Существует же отличие российского консалтинга и западного, которое я в нескольких источниках уже видел. Оно состоит в том, что если на Западе консультант приходит, говорит, что думает, забирает деньги и уходит, то в России консультант должен делать определенную работу за госорган. Если он ее не сделает, значит, он не справился.

Платыгин: Вопрос тут, наверное, еще и в принадлежности результатов оценки. В данном случае, государственный заказчик – Фонд, выполнил некоторую работу, получил оценку этой работы и дальше думает, какие результаты предоставлять наверх. А если бы оценку проводил не Фонд, а те, кому вы записку писали, то он бы уже самостоятельно принимал решение относительно работы Фонда.

Владимир Балакирев: То есть программа работает, но целей своих не во всем достигает. Значит, цели неправильно сформулированы?

Александр Беляев: А что значит – «правильно сформулированы»?

Владимир Балакирев: Мне кажется, что модель изменений, заложенная в эту программу, совершенно не соответствует тем целям, которые перед ней стоят.

Александр Беляев: Если мы говорим о программе, то она должна иметь бюджет. Если под правильную программу бюджет выделяется, значит, она «правильная» и наоборот. Вот и все. Технически понятно, что подобные программы рождаются «на коленке».

Если мы опять же обратимся на Запад, то и там смысл формулирования внятных целей состоял в том, чтобы политически обеспечить финансирование. Если цель невнятная, не увязанная с финансированием, то возникнут проблемы. Вас будут прессовать либо партии, либо НКО, либо СМИ, либо все вместе. Существует одна американская НКО,

которая схематически каждую неделю отслеживает изменения бюджета и «долбает» госорганы.

У нас, соответственно, понятно, что в политическом измерении это работает по-другому, так как бюджет выделяет не общественность, а руководитель.

Владимир Балакирев: Я задаю этот вопрос, рассматривая возможность работы в этой сфере. В таком случае страшно получить заказ. Потому что, если я вижу, что что-то не так, как профессионал вынужден об этом сообщить.

Даниил Цыганков: Мы предоставляли Фонду как информацию, и позитивную, и не очень. Безусловно, негативную информацию им тоже было интересно услышать. Наверх, естественно, они передавали позитивную информацию, так как негатив в их адрес распространяется и так рядом критически настроенных экспертов и проигравших аппликантов (де, «работа Фонда неэффективна по сравнению с западными аналогами», имеет место нецелевое расходование средств и т.д.). Соответственно, генеральному директору Фонда приходится отвечать на такие нападки, а также сравнения с зарубежными институтами развития. Поэтому руководитель должен знать и критическое мнение.

Я думаю, что поиск экономической эффективности программы «У.М.Н.И.К.» проводился на стадии ex-post. Если бы Фонд не терзали свреху по поводу экономической эффективности, они бы и жили с этим индикатором – показателем УМНИКов, перешедших в СТАРТ, или сколько УМНИКов перешло из первого во второй год.

Безусловно, это хорошие индикаторы, но под них не масштабировать программу. То есть, даже чтобы увеличить финансирование с 200 до 300 тыс. руб. (умноженные на тысячу умников), то такое увеличение на 100 млн. руб. также необходимо объяснить.

Олег Казаков: Получается, что такие меры не отвечают той оценке, которую вы провели?

Даниил Цыганков: Почему? Мы объясняем, что у студентов, которые участвуют в данной программе есть ожидания относительно 200 тыс. руб. а в реальности выясняется, что есть еще ЕСН, НДС, а также «доля малая» самих предприятий, т.е. фактически они получают уже ~150 тыс. руб. Поэтому такой момент, связанный с обманутыми ожиданиями, когда мы говорим о поддержке молодёжи, становится особенно важным.

Олег Казаков: Были ли представители Фонда довольны проделанной вами работой?

Даниил Цыганков: Они были во всех смыслах довольны, в т.ч. поскольку получили независимую оценку своих собственных ощущений. Но одно дело, что им рассказывают в регионах, а другое, когда полученная информация эмпирически доказана.

Дмитрий Платыгин: Даниил, говоря об этих 200 тыс. руб., вы могли дать рекомендации и увеличить сумму финансирования, тогда решалась бы проблема обманутых

ожиданий. Или же вы могли сделать другую рекомендацию – предложить разместить кучу объявлений о налоговых вычетах, и объявлять реальную сумму в 150 тыс руб., и, мне кажется, со следующего года, проблема обманутых ожиданий также была бы решена.

Даниил Цыганков: Мы предлагали составить пошаговую инструкцию, где бы все объяснялось. И сумму предлагали увеличить до 300 тыс. руб. (а увеличили до 220).

Александр Беляев: Опять же здесь политическая проблема. Увеличивать нельзя, потому что наверху не поймут, а снижать нельзя, так как внизу запротестуют.

Дмитрий Дерман: А нельзя ли было при этом же бюджете уменьшить количество грантополучателей?

Ваша оценка концентрировалась, в основном, на выявлении социально-экономических последствий. Почему бы не сделать акцент на повышении эффективности дизайна этой оценки?

Почему нельзя сказать, что 1000 – это хорошо, но 500 – лучше?

Или рассмотреть каким-либо образом, что при заданном уровне финансирования эффективность программы может быть увеличена только с точки зрения этого показателя.

Даниил Цыганков: Дмитрий, понимаете, 1000 УМНИКов – ведь на всю большую страну, по несколько человек в каждом крупном городе, при этом стоит задача поддержания и стимулирования среды, и массового генерирования контента, а не единичных представителей. Второй момент – это вопросы, связанные с формированием команд, у Фонда возникал вопрос отбора людей, каков портрет умника. Т.е. на самом деле там было много работы проделано для внутренних нужд Фонда. Кроме того, мы изучали истории перехода из УМНИКа в СТАРТ и т.д.

Это был крупный проект, в презентацию все не могло вложиться, поэтому не стоит думать, мы сделали всего два количественных поля, два почтовых опроса.

Владимир Балакирев: Хороший пример начинающегося мониторинга программы. Мне кажется, представители Фонда должны из Вас вытягивать какие-то для себя поддерживающие сведения, факты и т.д.

Александр Беляев: Но там же, как раз и существует проблема, что руководство хотело бы продолжить оценивание, но есть средний уровень, для которого это лишняя нагрузка. Т.е. они делают программу так, как они ее понимают, программа «работает». Приходят какие-то люди со стороны, которые их отвлекают непосредственно от «работы».

Владимир Балакирев: Это хороший пример того, что если мы хотим постоянно получать информацию об изменениях, то мониторинг должен являться частью работы.

Даниил Цыганков: Кроме того, в Фонде решением может быть проведение мониторинга самими сотрудниками Фонда по разработанным анкетам, базе.

Владимир Балакирев: Мне кажется, это тоже решение. В любом случае, это внедрение системы мониторинга.

Александр Беляев: Нельзя сказать, что в самих программах нет мониторинга. Он есть. Отсутствует связь между результатами мониторинга и реализацией программы. По любой ФЦП есть приличные формы.

Даниил Цыганков: Все чаще, однако, возникает проблема среднего уровня, когда есть замминистра, который заказал мониторинг, отлично понимает исполнителя, а представители среднего уровня его не понимают, им это не нужно.

Часто возникают моменты, когда небольшие бюджеты не позволяют выполнить работу. Не потому что не хватает денег на исследования, а потому что не хватает денег на компенсацию твоей «жизни» в госоргане, которая только и позволяет быстро ориентироваться и реагировать на запросы. Но в тоже время это экономически невыгодно.

На этом я хотел бы завершить наше заседание и поблагодарить участников за активное участие в дискуссии

Следующее наше заседание состоится во второй половине сентября. На нем будет выступать Виталий Колегов, который расскажет об оценке регулирующего воздействия.

**Стенограмма заседания № 26: «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в странах СНГ: "истории успеха" и "истории провала"»,
23 сентября 2010 г.³**

Д.Н. Платыгин: Как вам известно, в последнее время вышел ряд нормативно-правовых актов, которые касаются непосредственно предмета нашего обсуждения. Это нормативные акты, касающиеся оценки регулирующего воздействия, постановление Правительства России, касающееся формирования, реализации и оценки государственных программ. Впервые в нормативном поле появляется определение государственной программы, которым все оперировали, но которое ранее не было закреплено нормативно. На фоне этих событий свершилось столь значимое событие, как создание Центра оценки регулирующего воздействия в структуре ИГМУ Высшей Школы Экономики.

Конечно, к вышедшим нормативным документам есть много вопросов и по механизмам реализации, и по подготовке тех управленцев, которые будут их реализовывать и т.д. и т.п.

Тем не менее, мы надеемся, что эти институциональные изменения будут подкреплены практической работой. В частности такую практическую работу будет вести Центр ОРВ, о котором я только что сказал. Я хотел бы предоставить слово директору этого центра Д.Б. Цыганкову, чтобы он рассказал об этой структуре, об ее целях и задачах, а также о том, чем будет заниматься этот центр.

Д.Б. Цыганков: Мы позиционируем Центр ОРВ как лидера на рынке оценки и анализа регулирующего воздействия при всем уважении к тому вкладу, который за предыдущие десятилетия внесли эксперты Бюро экономического анализа, Института Гайдара, Бизнес-Тезаурус/НИСИПП, ЦЭФК (некоторые из которых трудятся на этом поле по-прежнему). Тем не менее, только наш Центр дает комплексное сопровождение по этому вопросу, т.е. не только подсчеты, методическая поддержка и использование зарубежного опыта, но и образование на всех уровнях – бакалавриата, магистратуры, дополнительного образования, в том числе и для государственных служащих, как очного, так и дистанционного. Именно это, с той точки зрения, что ОРВ никогда не может быть внедрено без переобучения государственных служащих, без подготовки специалистов, говорит о том, что Центр ОРВ претендует на роль одного из лидеров на этом рынке.

³ 26-е заседание общегородского коллоквиума "Оценивание программ и политик: методология и применение" (научн. рук. - Д.Б. Цыганков). К публикации стенограмма подготовлена Татьяной Клюевой (факультет гос. и муниципального управления ВШЭ).

Формально Центр очень молод – он был создан в конце августа этого года, тем не менее, понятно, что люди, пришедшие в него, довольно давно работают в этом поле, работали и для Минэкономразвития, который сейчас является головным органом по ОРВ в России, участвовали в проектах по релевантной тематике на уровне регионов и обеспечивали в последние годы научные разработки и международные контакты.

Направления работы Центра, так как они были сформулированы в Положении, достаточно характерны для любого исследовательского центра ВШЭ, занимающегося аналитическим и экспертным сопровождением работы федеральных и региональных органов, но также имеет специфику, заключающуюся в том, что мы во многом и развиваем это направление, так как рынок находится в самой первой стадии роста. Соответственно, те, кто обеспечивает работу на этом рынке, во многом определяют, как сложится, хотя бы с экспертной точки зрения, развитие этой индустрии в РФ.

Как я уже говорил, одной из важных задач Центра является переобучение государственных служащих, поскольку опыт внедрения ОРВ за рубежом показывает, что повышение квалификации и «введение госслужащих в материал» является важным компонентом успеха. Казалось бы, это довольно банальная вещь, но так как мы имеем дело с достаточно новой процедурой, которая в таком формате не проводилась и в таком виде не преподавалась ни на каких уровнях образования, с нашей точки зрения, это является важным моментом. Мы все эти годы готовились, чтобы с момента внедрения ОРВ ВШЭ смогла обеспечить обучение и переобучение государственных служащих.

Второй момент, на который я хотел бы обратить внимание, поскольку ВШЭ является Национальным исследовательским университетом, перед Центром в данной тематической области стоит цель развития и научной составляющей направления. Опять же, здесь многое было сделано с 2004 года. Так, наш коллоквиум, в рамках которого проходит презентация, существует с 2004 года. Проработка и обдумывание рассматриваемых подходов позволяет сейчас довольно свободно ориентироваться в понимании того, что работает, что нет, какие ходы по внедрению эффективны, какие существуют риски, а также отрефлексировать это не только аналитически, но и научно. Мы надеемся, что до конца 2010 года будет подготовлено первое учебное пособие широкого охвата по оценке ОРВ и для госслужащих, и для студентов.

Один из важных моментов в продвижении ОРВ – это участие в работе консультативных органов. Вероятно, представители ВШЭ в ближайшее время, когда при Минэкономразвития будет создан Консультативный совет по ОРВ, войдут в состав рабочих групп; также международное сотрудничество, о котором я поговорю позже, является очень важным для развития ОРВ, что понимаем и мы, и Минэкономразвития. Так, вчера на съезде

«Опоры», министр Э. Набиуллина говорила о том, что ОРВ вводится с учетом лучшего зарубежного опыта. При изучении международного опыта мы будем стараться использовать различные ходы, предпринятые и во Франции, и в германоязычных странах, именно поэтому в Центре работают сотрудники, говорящие на различных языках и, что самое главное, напрямую контактирующие с людьми, которые в своих странах это успешно внедрили.

Я хотел бы обратить внимание на термин «оценка с опорой на факты» evidence-based evaluation / policy / lawmaking, т.е. оценка, политика, основанная на эмпирических доказательствах, фактах и исследованиях. Это нам кажется достаточно важным, как и то, что в центре будут работать представители различных секторов: социологи — как я и А. Беляев, выпускники факультета ГМУ, который в Вышке является экономическим направлением, а также отраслевые эксперты, т.к. ОРВ в определенных отраслях — техническое регулирование, контроль и надзор, оценка соответствия, дальше. Мы надеемся, это будет распространяться на оценку конкуренции и другие отрасли, где подход ОРВ теоретически может сработать.

Я уже говорил, что люди, которые пришли в Центр ОРВ и те, кто будут дальше заполнять должности, уже 5-6 лет участвовали в исследованиях, так или иначе были связаны с ОРВ и аналогичными процедурами — ФЭО, мониторинг правоприменения в объектах, которые будут подвергаться ОРВ. Также они участвовали и в таких проектах, как «северо-осетинский» проект Всемирного банка, который заключался в попытке адаптации зарубежного опыта и внедрения его на региональном уровне, создании пилота, на основе которого представилась возможность посмотреть, насколько эта методика, этот подход встраивается в ткань российского государственного управления на региональном уровне.

Так получилось, что на федеральном уровне внедрение ОРВ пошло интенсивнее, раньше даже, чем мы закончили тот пилот, т.к. открылось «политическое окно». Вышка все эти годы проницательно ожидала открытия этого стратегического «окна» и давала возможность развивать, обновлять и преподавать такие курсы, как Анализ и оценка программ и политик, который является обязательным для потоков ФГиМУ уже пять лет, т.е. ежегодно его прослушивают от 120 до 160 человек в специалитете и в магистратуре. С этого года учебный курс Оценка регулирующего воздействия, т.е. непосредственно посвященный нашей тематике, с 11 сентября начал читаться в магистратуре факультета права и ГМУ. Он также планировался где-то с ноября 2008 года, и очень удачно совпало то, что он начался в сентябре 2010 года, в тот же момент, когда начал свою работу департамент ОРВ. Таким образом, сотрудники, которые приходят в Департамент, имеют возможность посещать этот курс. Методики и дидактика, направленная на студентов, несколько отличается от того, что преподается государственным служащим (обычно — более модульно и компактно). Последние годы мы проводили тренинги в регионах: во Владикавказе в рамках проекта

Всемирного банка, в Казани — для руководящего звена мэрии Казани. Кроме того, у меня был очень интересный опыт проведения вебинара по заказу Администрации Президента Кыргызстана, в котором ОРВ была внедрена еще осенью в 2007 году.

Мы считаем, что вебинары и дистанционное образование для такой большой страны, как Россия, является тоже очень важным направлением для того, чтобы накопленную в Москве информацию достаточно быстро распространить в регионы.

Мы уже говорили о международных контрактах, и я хотел бы отметить те организации и тех людей, которые и в рамках инновационной образовательной программы ВШЭ в 2006-2007 гг., и в рамках Научного Фонда факультета ГиМУ и Научного Фонда ВШЭ, и в рамках программы формирования научно-исследовательского университета, где сотрудникам центра удалось побывать и установить контакты, которые идут из более дальних лет, когда я и Александр Беляев работали в СПбГУ и проводили некоторое время на стажировках в Германии.

Назову несколько людей, с которыми мы работаем, которые уже были в России. Скажем, проф. Люциус Мадер – вице-директор Федеральной службы юстиции Швейцарии, профессор университета Лозанны, президент Европейского общества по законодательной деятельности, был в 2002 году и выступал на семинаре по оценке законов, который проводила Государственная Дума в Рязани; затем выступал в 2007 году в Москве. Он — одна из ключевых фигур европейского сообщества по законотворчеству, один из основателей оценки в Швейцарии, и мы надеемся, что и он, и те, кто с ним работает, будут у нас появляться.

Еще один представитель первой шеренги европейских оценщиков — проф. Франс Леу – ун-т Маастрихта (Нидерланды), руководитель Департамента оценки и информации Министерства юстиции Нидерландов, и бывший президент Нидерландской ассоциации по оцениванию.

Наконец, важно указать на продолжение наших контактов с профессором Хельмутом Вольманном (ун-т им. Гумбольдта (Берлин, Германия), бывший президент Европейского общества по оцениванию, который недавно стал членом Международного консультативного комитета ВШЭ по ПНР «Государственное и муниципальное управление»). Он с 2002 года практически ежегодно бывал в Вышке, читал лекции, выступал на таком же коллоквиуме в 2004 году, а недавно по приглашению А.В. Клименко вошел в международный консультативный комитет ВШЭ по приоритетному направлению развития государственного и муниципального управления. В Вышке в рамках формирования национального исследовательского университета создан международный внешний комитет, состоящий из западных ученых, которые консультируют ВШЭ по четырем направлениям – экономика,

социология, менеджмент и государственное и муниципальное управление. Приглашение Вольманна в Международный Комитет по ПНР «ГМУ» говорит о том, что ОРВ тоже займет значительное место в развитии университета на ближайшее десятилетие.

Еще несколько человек, с которыми мы взаимодействуем – это, в первую очередь, д-р Сабине Кульман, являющаяся профессором Высшей Школы государственного управления в г. Шпайер, Германия, который является одним из ядерных центров по развитию ОРВ, оценки последствий применения законов, где были тщательно разработаны подходы, руководства для проведения оценки. На недавней конференции в Люксембурге мы обменивались опытом с представителями данного университета, которые жаловались, что в отличие от сотрудников Департамента ОРВ в России, немецкие госслужащие не посещают тренинги и образовательные семинары по ОРВ

Надеемся, что в конце этого года Всемирный банк проведет очередной семинар по ОРВ, где мы также сможем выступить. Мы проводили публикации на разных уровнях, в т.ч. на достаточно научном (с институтом ГиМУ ВШЭ), большое внимание уделяли Интернет-порталам, таким как politalaliz.ru, осуществили массовый «просвещенческий» проект по наполнению Википедии информацией об оценке силами студентов факультета ГиМУ. Так, написано более 40 статей для того, чтобы каким-то образом распространить знание об оценке и ОРВ через систему поиска.

Что касается меня как руководителя Центра, то я закончил СПбГУ, защитил кандидатскую диссертацию, довольно много времени учился в Германии и Швейцарии. Членство в европейском германском обществе связано не только с моей любовью к Германии, но и с тем, что у нас профессиональных обществ нет, но я надеюсь, что в течение ближайших лет произойдет мобилизация людей, которые занимаются ОРВ и оценкой программ, и появится российская национальная ассоциация.

Коллоквиум, на заседании которого вы присутствуете, проходит с 2004 года с некоторыми перерывами, в основном благодаря поддержке Научного Фонда ВШЭ.

Центр ОРВ сейчас располагается на Мясницкой, там же где и Институт проблем государственного и муниципального управления, в структуре которого Центр и создан. На этом я хотел бы свою презентацию закончить и, если есть вопросы по работе Центра, ответить на них.

Платыгин Д.Н.: Первый вопрос по поводу того политического окна, которое открылось, и из которого виден какой-то свет. Совершенно очевидно, что государственные органы, которые являются основным потребителем этого процесса, будут заинтересованы в ОРВ настолько, насколько это прописано в законодательстве, нормативных актах и т.д. В

связи с этим как вы оцениваете потенциальный спрос органов госвласти на ОРВ, исходя из нормативного поля, сформированного на сегодняшний день.

Цыганков Д.Б.: Те, кто знаком с Постановлением №336, которое 15 мая запустило механизм ОРВ на федеральном уровне, заметили, что органы-разработчики предоставляют в Минэкономразвития для экспертизы всего лишь законопроект, а не законопроект с проведенной ОРВ. В этом состоит отличие нынешнего «движка», прописанного в Постановлении от классической модели ОРВ, в которой госорган-разработчик законопроекта должен доказать необходимость регулирования, рассмотреть и просчитать альтернативы, находить лучшие из них. Собственно этот механизм доказательства и расчета и представляет собой механизм ОРВ. Затем вместе с законопроектом это поступает в какой-то орган, занимающего его экспертизой – это может быть министерство, управление, департамент в аппарате правительства или отдельный госорган – по-разному в различных странах это устроено, он проверяет представленную экспертизу.

У нас ситуация иная. В Минэкономразвития мы получили следующие объяснения, что объективно подготовить заключение об ОРВ мало кто из этих органов-разработчиков может. Следовательно, значительное время необходимо потратить на обучение людей. Соответственно, если сразу на органы-разработчики возложить эту обязанность, то возможно, Постановление просто не было бы согласовано. Лоббисты и масса федеральных органов это постановление не согласовали бы. А сейчас важно было — при наличии политической поддержки со стороны вице-преьера Собянина — эту инициативу «протолкнуть». То есть, сразу внедрить красивый полновесный механизм не получается. Поэтому было запущено то, что возможно, а в будущем это должно достраиваться новыми модулями. Альтернатива осуществить эксперимент на базе пары федеральных органов имела риск, что он, даже основанный на правильных западных примерах, никогда не стал бы реальностью. Сейчас же образовалось «политическое окно», которым Минэкономразвития и воспользовалось.

Следующий шаг — это внесение изменений путем новых постановлений Правительства, чтобы госорганы-разработчики сами осуществляли ОРВ. МЭР надеется, что методика будет утверждена его приказом, который будет зарегистрирован в Минюсте, и госорганы будут такие ОРВ писать. Важно, к тому же, чтобы этот механизм распространился и на региональный уровень, так как на нем возникает огромное количество барьеров. Когда данная процедура будет внедрена в регионах, тогда его «промысловая» стоимость для бизнеса, а сейчас речь идет именно о том, чтобы этот механизм был направлен на анализ и возможное снижение издержек бизнеса, защиту малого и среднего бизнеса, будет выше, чем сейчас. При этом, мы понимаем, что процесс внедрения ОРВ не является достаточно

быстрым, даже в западных странах, странах ОЭСР он занимал от 10 до 15 лет, а во Франции бюрократия блокировала его на полтора десятилетия, и чтобы этот механизм заработал, несмотря на сопротивление чиновников, понадобилось его внедрение в Конституцию Французской Республики.

Платыгин Д.Н.: Коллеги, хочу представить Вам научного сотрудника Центра ОРВ – Дмитрия Дермана. Сегодня он подготовил доклад на тему опыта СНГ в части оценки регулирующего воздействия и каких-то импликаций для России.

Дерман Д.: Добрый вечер. Сегодня я хотел бы представить Вам исследование, посвященное внедрению оценки регулирующего воздействия в странах СНГ. В 2010 году оно проводилось при поддержке гранта ректора ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (2010-2011).

Сама тема была инициирована еще в конце 2008 года, в то время, когда Даниил Борисович начал работать по проекту Всемирного банка, направленному на внедрение инструментов ОРВ в Северной Осетии - Алании. В России на тот момент было разработано несколько проектов относительно использования ОРВ, анализа зарубежного опыта внедрения ОРВ и применения его в российской практике. Но был один минус – зарубежный опыт основывался на странах ЕС и США. Соответственно, был представлен великолепный дизайн оценки регулирующего воздействия, но он был абсолютно не применим и не перенесен на российскую действительность.

Поэтому у нас возникла идея посмотреть, как данный процесс проходит в СНГ, т.к. эти страны с близким России уровнем развития, компетенцией государственных служащих и уровнем законодательного развития.

На первом этапе основной нашей целью был анализ процесса внедрения ОРВ в странах СНГ, а также выявление общих закономерностей. Однако затем начали появляться «окна роста» и появились надежды на то, что ОРВ продвинется на более высокий уровень, поэтому акцент исследования был смещен в сторону поиска оптимального механизма внедрения ОРВ, причем, оптимального с точки зрения доступности и минимизации приложенных усилий. Эта цель также в ходе исследования была достигнута.

Сейчас поставлена новая цель – это анализ деятельности Департамента ОРВ с точки зрения разработанной методики.

Чтобы реализовать данное исследование были поставлены следующие задачи. Повторюсь, мы не акцентировали внимание на методике ЕС. Для начала мы посмотрели, как внедряется ОРВ в странах Восточной Европы, так как данные государства наиболее близки к России не только географически, но и с точки зрения законодательства и развития

госаппарата, где глобальный анализ уже был проведен, потому что по СНГ на данный момент существует единственное исследование, в котором проведен комплексный анализ опыта внедрения механизмов.

Соответственно мы начали с анализа стратегических планов внедрения ОРВ. Затем применили изученный опыт к странам СНГ. Сейчас, немного проредактировав данную стратегию, попытаемся применить ее к российской действительности.

Актуальность исследования понятна, так как, как сказал Даниил Борисович, создается Департамент ОРВ, деятельность которого и будет анализироваться в дальнейшем.

Что касается методов, примененных в исследовании, то, в первую очередь, это анализ зарубежного опыта внедрения ОРВ, анализ нормативно-правовых актов стран СНГ, взаимодействие с зарубежными партнерами, которые благодаря культурной близости наших стран в большинстве своем были русскоязычными, и, наконец, разработка обобщенной стратегии внедрения ОРВ, что было сделано на втором этапе исследования.

В исследование было привлечено около 30 экспертов. В первую очередь проводились глубинные интервью, анкетирование или просто обмен информацией. Эти эксперты представляли 7 стран СНГ. Также было проанализировано 23 нормативно-правовых акта – это именно базовые законы, в которых закреплено использование механизма ОРВ. Наконец, было рассмотрено 107 заключений, хотя 80-90% из них были сделаны Украиной, так как это единственное государство в СНГ, где механизм ОРВ уже давно работает, а масштабы его использования велики даже на уровне ЕС.

Кроме того было изучено 9 методик проведения оценки, методических разработок проведения ОРВ.

Задорин И.Н. (ЦИРКОН): В какой стране СНГ отсутствует механизм ОРВ?

Дерман: Я отвечу на этот вопрос от обратного, то есть где он внедрен.

В Молдове на данном этапе идет разработка источников, а все источники англоязычные, поэтому она нами не до конца изучена. То есть в странах: Украина, Казахстан, Узбекистан, Кыргызстан, Белоруссия и Армения.

Трудность в том, что понятийный аппарат не до конца разработан и многие термины в различных странах звучат по-разному. То есть существуют трудности перевода. Обычно страной терминология перенималась от той или иной международной организации, которая финансировала внедрение механизмов оценки.

При этом важно, что наше определение ОРВ – это проводимый на стадии разработки политики процесс определения наиболее эффективного пути достижения целей политики, основанный на комплексном анализе издержек и выгод представленных альтернатив. Грубо

говоря, мы берем не законопроект, а идею, рассматриваем несколько путей ее реализации, оцениваем их и выбираем наиболее эффективный. Это и есть ОРВ.

Задорин И.Н.: Я знаком с оценкой регулирующего воздействия уже осуществленного проекта, а в вашей работе речь идет об оценке прогностической.

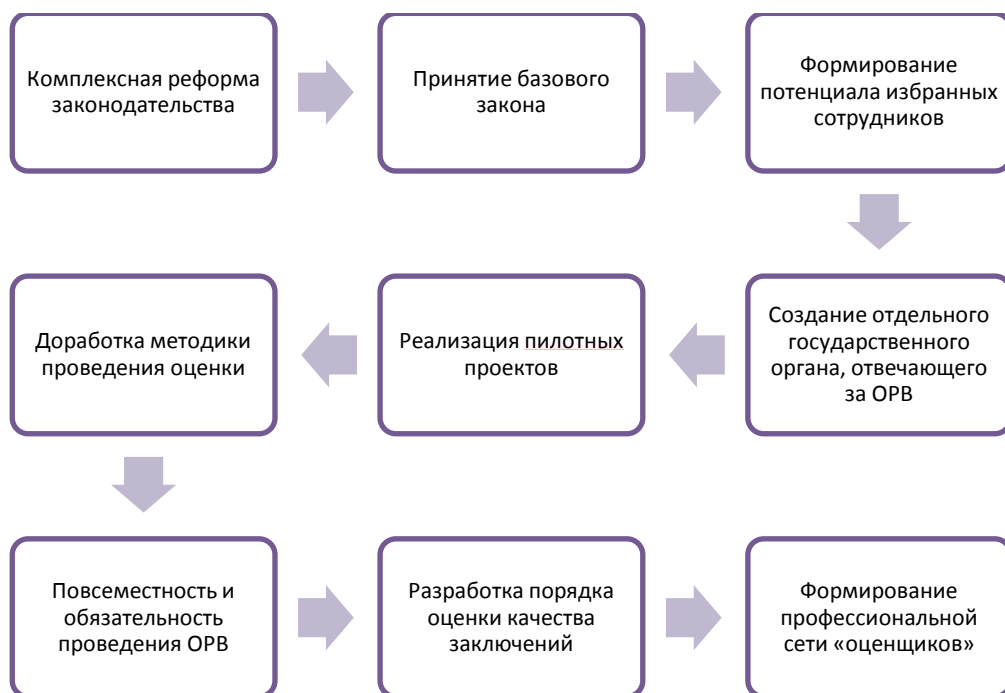
Дерман Д.: прогностическая оценка нигде в СНГ не реализуется. Эта модель используется в основном, когда оценивается уже разработанный законопроект. А вы говорите скорее о стадии мониторинга, on-going evaluation. Мы же имеем дело с impact assessment.

На мой взгляд, определение ОРВ достаточно емкое. То есть, мы берем законопроект, оцениваем его, в первую очередь, с точки зрения издержек и выгод, и говорим, хорош он или нет.

Цыганков Д.Б.: Надо добавить, что в Украине ОРВ не только прогностическая, но и отслеживающая.

Дерман Д.: Как я уже говорил, мы пошли от анализа внедрения ОРВ в Восточной Европе. Так, был рассмотрен *Mandelkern Group Report*, вышедший в 2001, в котором описаны условия, необходимые для успешного внедрения ОРВ, а также базовый план действий по внедрению ОРВ. Более интересной для нас является исследование *K. Staronova (UNDP, 2007). Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe: a resource book for practitioners.* Опыт внедрения ОРВ в странах Восточной Европы: Боснии и Герцеговине, Хорватии, Сербии и Молдове.

Из данных источником мы получили информацию о стратегиях внедрения. Согласно исследованию Манделькерн существует 9 этапов, которые необходимо последовательно реализовать для того, чтобы ОРВ была внедрена.



– **комплексная реформа законодательства.** Это первый этап, включающий в себя следующие шаги:

- Укрепление открытости, прозрачности;
- Внедрение механизмов стратегического планирования и стратегического учета приоритетов;
- Улучшение горизонтальной и вертикальной координации при принятии политических решений;
- Совершенствование процесса сбора статистической информации;
- Увязка механизма ОРВ с существующими схемами планирования и законодательными процессами. *Это важно, потому что если на этапе разработки законопроекта неправильно поставлена цель, то и оценка будет бессмысленна.*

Данная фаза очень важна и сложна, поэтому в странах СНГ ее не реализовывают. Кроме того она требует больших затрат. Тем не менее, в России она может быть частично реализована.

– **принятие базового закона.** Это, безусловно, ключевой этап, мы с ним полностью согласны. Точнее мы полностью согласны с тем, что ОРВ должна быть закреплена законодательно, но принятие отдельного акта по ОРВ в условиях российского нормотворчества также слишком затратно, требует сильного административного ресурса и имеет высокие издержки. Обязательность требования ОРВ тоже не всегда есть хорошо, потому что, когда отсутствует опыт проведения ОРВ, такие требования могут привести к написанию «пустых» проектов, что может отрицательно сказаться на престиже данного

инструмента. Соответственно, достаточно закрепления понятия ОРВ в законодательстве с определением сферы его применения, что в принципе и сделано у нас.

— **формирование потенциала избранных сотрудников** – очень важный этап. ОРВ – инструмент непростой, обучение использованию которого необходимо.

В Восточной Европе немного выше уровень компетенции госслужащих, им известны руководства, проще обучиться. У нас же необходимо сделать больший акцент на обучение госслужащих

— **Создание отдельного государственного органа, отвечающего за ОРВ.** Важность этого этапа заключается в том, что данный орган, во-первых, будет независимым, а во-вторых, будет осуществлять методологическую поддержку оценщиков. Если такая структура состоит внутри ведомств, то нормальная реализация ОРВ невозможна, т.к. работники данных институтов не будут иметь достаточно времени и обладать необходимой компетенцией для выполнения данной функции.

Однако это необязательно должен быть государственный орган, как вариант возможен и департамент. Второй уровень – это отдельная структурная единица внутри министерств, т.е. стратегические отделы, занимающиеся проведением оценки.

— **Реализация пилотных проектов.** Т.е. необходим этап, который является пограничным между подготовительным этапом, когда разрабатывается методология, внедряются законопроекты, происходит обучение госслужащих, и непосредственной реализацией. Примером могут служить пилотные исследования, либо выборочная оценка законопроектов, либо осуществление оценки по упрощенному порядку. Что и реализовано в России. Т.е. в департаменте ОРВ сейчас проводят несколько «усеченную» оценку регулирующего воздействия.

Таким образом, можно сделать вывод, что стратегия, представленная группой Манделькерн, с одной стороны хороша – она дала нам направления исследования и аналитической группировки, с другой стороны – нуждается в дополнительной доработке.

В работе К. Староньевой – нашем втором аналитическом источнике – выделено 7 основных условий успешного внедрения и проведения ОРВ (они частично пересекаются с предыдущей частью):

- Процесс ОРВ – часть комплексной реформы законодательства
- Поддержка на самом высоком политическом уровне, что необходимо, так как ОРВ – очень неудобный механизм для госслужащих, которые вынуждены отчитываться о своей эффективности
- Подготовка ОРВ – силами госслужащих

- Начало оценивания – с самого начала разработки политического решения, что безусловно, более чем сложно, но лично на мой взгляд, необходимо, так как ОРВ нужно для того, что бы мы, имея некоторую политическую идею, реализовали ее с максимально возможной разницей между экономическими выгодами и издержками. Если же ОРВ будет проводиться не с самого первого этапа, то у нас будет возможность лишь отфильтровать плохие законопроекты.

- Обязательность привлечения всех заинтересованных стейкхолдеров к процессу оценки, проведение публичных консультаций, так как без отраслевых экспертов мы просто не сможем подготовить вменяемую оценку.

- Общее руководство процессом ОРВ – отдельная независимая структура.
- Достаточное ресурсное обеспечение.

Задорин И.Н.: Первый вопрос о субъекте ОРВ. Принципиально ли, что это государственный орган? Нет такого ощущения, что это очередная забава, которую бюрократия придумала для себя и сама себя и будет проверять? Есть ли риски? Почему выносятся вовне такая оценка?

Дерман Д.: Риски есть, и они огромны. В 90% стран СНГ ОРВ пишется «под сукно» и реально не оказывает никакого влияния. Однако этот инструмент не забава чиновников, если он работает, то приносит колоссальные выгоды и для государственного бюджета и с точки зрения внешних сторон. Где она работает? ОРВ отлично работает в ЕС, а из ближайших стран – в Латвии. Неплохие результаты в Украине.

В СНГ механизм не был запущен должным образом, не были проработаны должные шаги. Я считаю, что, несмотря на риск и препоны, есть робкая надежда на успех.

Задорин И.Н.: Еще один вопрос. У вас в докладе пока фигурировали только федеральные органы. Допускается ли, что это механизм может работать в рамках региональной программы

Дерман Д.: Пока надо с федеральными органами разобраться. В принципе, в Украине ОРВ осуществляется даже на уровне муниципалитетов. По моим данным, 1500, на вебинаре была озвучена цифра в 2156 – это количество нормативно-правовых актов, рассмотренных в 2009 г.

Задорин И.Н.: В докладе озвучены были только экономические издержки. А другие издержки вы считаете?

Дерман Д.: Речь идет скорее обо всех издержках, которые могут быть экономически выражены. Идеально было бы вообще все издержки посчитать. Кроме того, требуется посчитать и социальный эффект. В реальности было бы хорошо уже посчитать

экономические издержки бизнеса. И недополученную прибыль госбюджета, расходы госбюджета.

Таким образом, ОРВ дает не только экономию для госбюджета, но и экономию для бизнеса.

Задорин И.Н.: Какую долю в стоимости проекта должна составлять ОРВ?

Дерман Д.: Это очень хороший вопрос. Она должна стоять немного. В ЕС установился appropriate level, т.е. уровень разумности, потолок не установлен, это скорее процент, но не всегда одинаковый.

Цыганков Д.Б.: Если оценку программ взять, то ее стоимость на практике варьируется от 1,5 до 5-7 процентов. Я бы с осторожностью считал, что этот интервал возможен и для ОРВ. Но чем крупнее сумма проекта, тем меньше процент.

Хотел бы на предыдущий вопрос еще ответить. В нашем исследовании был рассмотрен анализ внедрения ОРВ в госсектор. Классическая дилемма: ОРВ – это либо процедура, встроенная в государство, либо аналитическое исследование, которое проводят внешние консультанты. И то, и другое имеет свои преимущества. Исследование имеет, например, меньшее бюджетное ограничение, если оно выполняется на какой-либо грант, консультанты при этом свободны в выборе и у них больше времени, чем у Департамента, исследование, вероятно, более методологически проработано. Т.е. все хорошо, кроме одного – выводы этих исследований необязательны для госчиновника. А если сформирована процедура, то она хоть в какой-то степени, но обязательна. В теории, если заключение по ОРВ негативное, то проект должен быть остановлен.

Дерман Д.: Бизнес сам заинтересован в проведении такой оценки. За счет привлечения бизнеса возможно снизить затраты на внешний консалтинг, как собственно ЕС и делает. Т.е. к этому механизму интерес обоюдный.

Итак, на предыдущем этапе мы рассмотрели, какие существуют плюсы и минусы предложенной для Восточной Европы стратегии. И на основе наших исследований и консультаций с экспертами, у нас получилось, что существуют 3 фазы внедрения ОРВ и в каждой фазе есть стратегические направления, которые должны реализовываться

параллельно.

Фаза	Стратегические направления
0. Осознание необходимости внедрения ОРВ	0.1. Поддержка внедрения механизма на самом высоком политическом уровне
1. Подготовительная фаза	1.1. Проведение законодательных изменений механизма принятия государственных решений
	1.2. Законодательная основа ОРВ
	1.3. Обучение государственных служащих
	1.4. Создание двухуровневой структуры управления процессом ОРВ
2. Начальный этап использования ОРВ (использование механизма в тестовом режиме)	2.1. Поэтапное внедрение ОРВ (пилотные проекты, упрощённый порядок оценки)
	2.2. Наличие временных ресурсов
	2.3. Наличие финансовых ресурсов
3. Этап стабилизации	3.1. Методологическая поддержка (уточнение методики проведения ОРВ, оценка качества заключений)
	3.2. Установление сферы применения ОРВ

Таким образом, внедрение ОРВ – это классический, на мой взгляд, проект, который должен реализовываться с точки зрения проектного подхода.

В таблице выделено красным то, что заслуживает особого внимания, потому что эти фазы пройдены большинством стран СНГ. А переход с этапа 1.4. на 2.1. – это как раз создание Департамента ОРВ, что и реализуется сейчас в России, соответственно, особо интересно в данный момент.

Мы провели две итерации. С точки зрения дизайна: мы поговорили с экспертами и создали шаблон процесса внедрения, а потом наполнили его содержанием, выявили необходимые действия в каждой стране.

В качестве примера я приведу Украину, Узбекистан и Кыргызстан. Здесь мы видим пересечения с шестью обозначенными стратегическими направлениями, а также то, как каждое из этих направлений было реализовано в рассматриваемых государствах.

Первое направление – это политическая поддержка. Что касается Украины, то информации о том, что руководители государства выступали за внедрение ОРВ, нет. Однако понятно, что без серьезного административного ресурса оценка внедрена не была бы. Соответственно, косвенно мы поняли, что такая поддержка существовала и на довольно высоком уровне.

Так, в 2003 году был принят базовый закон «О принципах государственной регуляторной политики...», т.е. направленный только на оценку регулирующего воздействия. Во-вторых, была прописана необходимость ОРВ для всех нормативно-правовых актов, затрагивающих бизнес. Уже в 2004 году была утверждена методика и началось повальное оценивание НПА.

Одновременно с законопроектом в Украине были внедрены те сопровождающие мероприятия, которые необходимы для внедрения оценки регулирующего воздействия. В

частности, повышение прозрачности, учет общественного мнения, декларирование последовательности государственных политик.

На основе этого практически за год был внедрен механизм оценки регулирующего воздействия, причем он заработал глобально – в 2005 году около 800 законопроектов были проанализированы.

По этим трем направлениям приложенные усилия в Украине превышают даже необходимые для успешного внедрения.

С обучением дела обстоят хуже. Так с 2004 года в Украине была запущена программа повышения квалификации, которая проводится на основе образовательного учреждения, также консультанты выезжают в регионы. В 2008 году в 28 различных регионах были проведены тренинги. Тем не менее, мы считаем, что это минимально достаточное усилие, потому что для максимального уровня необходимы специализированные курсы, а не краткосрочные программы повышения квалификации.

Со структурой в Украине также все хорошо. Существует на первом уровне Госкомитет Украины, который занимается базовыми вопросами – методологией и осуществлением контрольно-надзорных функций за осуществлением ОРВ. Непосредственная же работа ведется специальными отделами министерств. Что, на наш взгляд, достаточно для внедрения.

Поэтапное внедрение не было проведено. По итогам консультации с экспертами, мы поняли, что оно и не требовалось на тот момент, потому что в законопроекте был закреплен такой дизайн оценки, что госслужащим хватало не только финансовых ресурсов, но и, что очень критично, временных ресурсов. Три месяца было дано на проведение непосредственно ОРВ и еще три месяца – на обязательные консультации. В итоге – полгода – более чем достаточный срок для оценки.

В целом, как мы видим, с точки зрения внедрения механизмов ОРВ, Украина действительно по каждому направлению приложила достаточные усилия, что позволило начать использовать механизм оценки в полную силу.

Другая ситуация в Узбекистане, где все только начинается. В 2006 году в страну пришли внешние аффилированные организации, разработавшие план внедрения СОВАЗа. В итоге получили методику высокого качества, которая впоследствии была использована. В 2008 году произошел качественный скачок, соответственно, акцент с освоения средств переместился на использование данного механизма. Кабинет министров Узбекистана проявил интерес к данному инструменту, и в 2008 году была законодательно закреплена программа пилотной реализации ОРВ. Получилась хорошая увязка по срокам, потому что за

деньги консультантов была разработана неплохая методика за 2 года, которую позже стали внедрять.

Единственные недостатки – это обучение и структура. Обучающие курсы не проводятся, хотя они и разработаны, в 2010 г. А недостатком структуры является наличие единственного уровня — межведомственной комиссии.

В Казахстане сложилась подобная ситуация. То есть внедрение ОРВ находится на стадии разработки пилотного проекта.

Задорин И.Н.: А разница в законодательстве стран во многом определяется тем, какой конкретно консультант пришел?

Дерман Д.: Нет, эта разница обусловлена начальной ситуацией в государстве. Где-то механизмы ОРВ в законодательстве уже присутствуют, а где-то нет. Соответственно этапы подготовки законодательной базы в странах различны.

Наконец, последняя страна, где пока все плохо – это Кыргызстан. Поддержка декларировалась на уровне президента (позднее, как мы знаем, свергнутого), который решил внедрить ОРВ за три месяца. На этом в принципе можно и закончить объяснение ситуации в Кыргызстане. За этот срок предполагалось осуществить разработку законодательства, его корректировку – внесение всех изменений, необходимых для проведения ОРВ, разработку методики и заключений на законопроекты. Соответственно, каким-то образом данная работа была проведена. Действительно была разработана методика, которая во много повторяла методики других стран. К тому же в Кыргызстане был принят указ Президента, создана межведомственная комиссия, однако ни о каком обучении речи не шло. Также было проанализировано около 20 законопроектов, но результаты оценки никаким образом не отразились на решении о их принятии или непринятии. Так как реализовано все было за три месяца, отсутствовало и поэтапное внедрение.

Таким образом, в Кыргызстане ОРВ была внедрена скорее в качестве демократического и продвинутого инструмента для внешних наблюдателей.

На общей сравнительной таблице по трем странам красным выделены те направления, к которым в том или ином государстве приложили недостаточно усилий.

№	Стратегические направления	Украина	Узбекистан	Кыргызстан
0.0	Поддержка	На уровне Президента	На уровне Кабинета Министров	Отсутствует понимание базовых принципов ОРВ
1.1	Законодательные изменения	Комплексная реформа	Разработан поэтапный план изменений	«Изменения за месяц». De facto отсутствуют
1.2	Законодательная основа	Закон	Постановление Кабинета Министров	Указ Президента
1.3	Обучение	40 семинаров в 28 госорганах (2008 год)	Специализированные программы	Отсутствует
1.4	Двухуровневая структура	Госкомитет + Структурные подразделения (не везде)	Межведомственная комиссия, структурные подразделения не созданы	Межведомственная комиссия, структурные подразделения не созданы
2.1	Поэтапное внедрение	Не требуется	План разработан и реализуется	Отсутствует

Какие получились результаты внедрения ОРВ.

В Украине, как я уже говорил, ОРВ используется с 2004 года, оценено больше 100 законопроектов, по информации Госкомитета Украины – 1145 законопроектов, НПА принятых на федеральном уровне. Всего же больше 2000. Соответственно мы можем данные классифицировать на основе конечных результатов как «историю успеха».

В Узбекистане же данный процесс до последнего момента развивался примерно как в России, однако он раньше начался. В 2008 году было проанализировано 8 пилотных законопроектов, причем на основе ОРВ три из них были отклонены. В принципе в Узбекистане есть все предпосылки для развития этой системы, для содержательной работы механизма ОРВ, при условии организации нормального обучения, изменения структуры, таким образом, в Узбекистане мы видим «многообещающий пилотный проект».

В Кыргызстане в 2008 году 20 законопроектов было проанализировано. Сейчас желание внедрения ОРВ в стране существует, однако нет достаточного опыта, времени. Кроме того, ОРВ осуществляют люди, реализующие политику, которые, естественно, не всегда находят время для занятия оценкой. Соответственно, в Кыргызстане мы видим «историю провала».

Выводы и результаты исследования следующие:

- Первое, внедрение ОРВ в России и странах СНГ возможно.
- Второе, для этого нужно провести некоторые активные действия, которые необходимы и достаточны для успешного внедрения.

— Третье, эти активные действия могут быть для стран примерно одинаковыми и повторяющимися рассмотренную нами структуру.

На наш взгляд, на основе анализа, для внедрения ОРВ в России необходима поддержка на уровне Правительства РФ, осуществление законодательных изменений. Необходимо или упоминание ОРВ в законе, либо базовый подзаконный акт (регламент или Постановление), а также должны быть разработаны и проводиться программы обучения. Что касается структуры, то необходим Департамент, плюс специальные отделы на уровне отраслевых министерств.

Что же мы видим в реальности? Во-первых, поддержка, на мой взгляд, проявляется на уровне Министерства и аппарата Правительства. Однако Даниил Борисович на недавнем вебинаре для Кыргызстана приводил цитату президента Медведева.

Цыганков Д.Б.: Хотел бы добавить, что по последним данным в администрации президента заинтересовались механизмом ОРВ. Поступило предложение провести ретроспективный анализ контрольно-надзорных процедур, возникающих в связи с уже принятыми техническими регламентами, которых насчитывается на данный момент порядка 20. И сейчас Департамент изо всех сил пытается с помощью экспертов провести эту ретроспективную оценку. Если она будет проведена убедительно, то в будущем возможна и поддержка со стороны Президента. Сейчас она действительно исходит от министра (если Набиуллина введет ОРВ как процедуру внутри министерства в течение года) и аппарата правительства.

Дерман Д.: В принципе, конечно, этот показатель чуть ниже, чем хотелось бы. Провал виден сейчас в законодательных изменениях. Существуют изменения, которые вводят саму процедуру ОРВ, но обо всем, что с ней связано, что обеспечивает ее внедрение – ни слова пока. Все что есть – в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, бюджетного анализа. То есть здесь необходимы более решительные шаги, которые реально помогут увеличить эффективность. С другой стороны не обязательно вносить поправки в порядок разработки законопроектов. ФЭО недостаточно.

С законодательной основой дела обстоят хорошо. Принят базовый *подзаконный акт* с описанием процедуры проведения ОРВ, Положение о проведении ОРВ, разрабатывается методика проведения ОРВ. Закона конечно нет, но минимально необходимый уровень достигнут.

С обучением не все так хорошо, но я считаю, что это просто вопрос времени, программа уже разработана, более того, сотрудники Департамента участвуют в качестве вольных слушателей в той программе обучения, о которой говорил Даниил Борисович в

рамках подготовки магистров юридического направления НИУ ВШЭ. Так как сотрудников департамента пока мало, они могут обучаться и в таком формате.

Что касается структуры, то Департамент создан, но на уровне министерств специалистов нет, соответственно, планируется проводить ОРВ только силами Департамента, что чревато его перегрузкой. Следовательно, возникает необходимость привлечения большего количества отраслевых экспертов. С другой стороны, сам Департамент образован недавно, в нем мало сотрудников, и сразу открывать какие-то подразделения внутри отраслевых министерств может быть пока рано.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод о том, что общая готовность Департамента к проведению качественной оценки регулирующего воздействия не стопроцентная. Есть пути роста, в этом и состоит основной риск того, будет ли работать ОРВ. Тем не менее, те действия, которые сейчас предпринимаются, соответствуют канве данных пяти направлений. И есть определенная надежда на то, что все будет реализовано. Спасибо, это все, что я хотел бы рассказать. Если у вас есть какие-либо вопросы, буду рад на них ответить.

Сорокин М. (факультет права ВШЭ): Сейчас ОРВ более или менее заработала, запущена, и эта поддержка, заинтересованность проявляется только со стороны правительства? А сам бизнес не участвует?

Дерман Д.: Бизнес участвует, да. Скорее, участвуют общественные бизнес-организации, представляя отраслевых экспертов для подготовки заключений. Бизнес очень заинтересован, но осторожен. Он так же, как и мы, видит риски реализации внедрения ОРВ. С другой стороны представители бизнеса готовы идти на определенные издержки, так как они понимают потенциальные выгоды от внедрения этого механизма. Таким образом, можно сказать, что бизнес умеренно заинтересован.

Сорокин М.: Работает ли эта процедура сейчас?

Дерман Д.: Более или менее работает. Проводятся пилотные проекты. Так пока одним человеком – начальником нового департамента – было проанализировано три законопроекта, но у него это заняло месяц. Пока в Департаменте очень мало людей.

Но эти законопроекты были отправлены на оценку на позднем этапе, в момент их доработки, поэтому можно утверждать, что оценки регулирующего воздействия от начала до конца еще не было проведено.

Платыгин Д.Н.: Бизнес, однако, разный бывает. У кого-то ОРВ моментально просчитывается в голове, и он «заходит» в нужный кабинет, и такому бизнесу не нужны общественные организации. И есть другой бизнес, который в этом заинтересован.

Кстати насчет поддержки на уровне министерства. Вообще, на мой взгляд, сам факт того, что Президент распорядился выложить законопроект о полиции в Интернет, уже говорит о заинтересованности в обсуждении принимаемых решений хоть с кем-нибудь, кроме тех чиновников, которые эти законы и разрабатывают.

Цыганков Д.Б.: Можно добавить, что Департамент через 1-2 месяца хочет запустить свой сайт, где будут размещаться как законопроекты, так и заключения Департамента, также справка о публичных консультациях с бизнес-сообществом. Это шаг к улучшению электронного досье закона, ведомственного акта.

Дело в том, что основная беда не от проекта федерального закона, который обсуждается, более или менее соотносится с интересами общественности. Беда основная в ведомственных актах, некоторые из которых даже в Минюсте не регистрируются, но стоимость которых для бизнеса значительна. Департамент был создан в первую очередь для того, чтобы отлавливать такие акты, мелкое «вредительство».

Сорокин М.: Оценка предварительная? А если, допустим, в оцененный вариант законопроекта вносятся искажающие его поправки?

Дерман Д.: Поправки тоже могут быть подвергнуты оценке.

Беляев А.Н. (Центр ОРВ): здесь речь идет скорее не о законопроекте, а о постановлении правительства.

Цыганков Д.Б.: Над этим «бился» институт Гайдара в свое время. У них была как раз такая развилка: приходит законопроект, по нему пишется ОРВ, потом его отправляют на доработку, т.е. ОРВ нужно писать заново, т.к. в самом законопроекте произошли изменения, проблема заключается в том, как уложить все эти этапы в тридцатидневный срок.

Беляев А.Н.: Механизм оценки распространяется на постановления Правительства и приказы органов исполнительной власти, которые в нашей стране часто имеют статус выше, чем федеральный закон. Законопроект – это другая история. Мы имеем в виду нормативный акт, проект акта.

При рассмотрении законопроекта существует процедура ФЭО. Кроме того, законопроект – лоббистская штука, а поправки в него могут быть внесены кем угодно.

Римский В.Л. (ИНДЕМ): У меня два ключевых замечания. Первое, это если думать о внедрении ОРВ, то первое с чего надо начинать, так это со стратегического планирования. Первое, что нужно оценивать – это соответствие законопроекта стратегической цели, действительно ли данный законопроект решает заявленную проблему. А у нас нигде цель законопроекта не декларируется. Поэтому оценить, что имеет в виду лоббист, который дает данный законопроект на обсуждение, невозможно.

Цыганков Д.Б.: Интересный пример, который мне рассказали в ТПП РФ. Они в рамках обсуждения законопроекта разослали всем предложения в регионы – молчание. А почему, там же появляются некоторые права, касающиеся бизнеса, которые несколько лет назад уже защищались. С точки зрения Департамента ОРВ, его полномочий, на каком-то этапе законопроект должен прийти в бизнес и быть им оценен.

Беляев А.Н.: Я имею в виду то, что существует процесс ОРВ, и существует голосование в Госдуме – это законодательная власть...

Римский В.Л.: В Думе голосуют, когда уже согласовано. Следовательно, процедуру ОРВ необходимо встраивать в то место, где уже можно вести дискуссию до момента согласования.

Я занимался оценкой законопроектов на коррупциогенность. То, что вы описывали, – это ярчайший пример той ситуации, когда существуют нормативные акты более низкого уровня, меняющие концепцию законопроекта, начинающие работать после введения законопроекта в действие. Это надо исключить.

Необходимо соединить ОРВ с оценкой на коррупциогенность. Т.е. если мы видим, что, допустим, министр будет в праве поменять что-то в нормах законопроекта своим распоряжением, то такой законопроект оценен будет отрицательно. Необходимо хотя бы перечислить принципы, которыми должен в указанном случае руководствоваться министр.

Нужны критерии оценки закона, которые сейчас не появляются. И поэтому, когда вы анализируете закон выясняется, что другие нормативные подзаконные акты и нормы, не имеющие отношения к делу, тоже влияют, что хорошо чувствуется бизнесом. Но он не может найти критериев, по которым возможно определить тот факт, что цель регулирования не реализуется.

Цыганков Д.Б.: В Швейцарии, несмотря на указания в Конституции, в каждом законе есть статья, в которой описано, по каким критериям и в какие сроки он будет оцениваться. Они начали прописывать это еще до конституционной нормы, несмотря на введение которой, такие прямые указания в законах остались, они четко видны исполнителям. Но здесь мы видим уже стадию большей зрелости, продукт 20-летнего развития.

Римский В.Л.: Я согласен, я не говорю, что такие положения необходимо сразу включать в закон, может быть это и не понадобится. Но необходимо постараться определить саму процедуру обсуждения и принятия законопроекта.

Пусть Департамент начнет хотя бы давать рекомендации о том, что методика будет более эффективна при тех или иных условиях.

В наших условиях текст закона не играет никакой роли. Кроме того его соблюдение выборочно. Имеет значение процедура, в которой участвуют те, кто данный закон

лоббируют, и те, кто готовы его принять. Соответственно, оценку надо попытаться встроить именно в эту процедуру на определенном этапе.

Что касается заинтересованности бизнеса, то не стоит забывать еще и о некоммерческих и неправительственных организациях, которым этот механизм вообще неизвестен. Те, например, кто боролся против вырубки Химкинского леса, вообще не понимают, что такое оценка законопроектного решения. Если провести пр и объяснить людям, что вообще-то эксперты могут делать вполне обоснованные заключения и это приведет к совершенно другому подходу.

Цыганков Д.Б.: я контактировал с некоторыми юристами из НКО по вопросу законопроекта об общественной экспертизе. Понимаете, существует много конкурирующих проектов: ОРВ, общественная экспертиза, правовой мониторинг. То есть на рынке существует несколько альтернативных продуктов по оцениваю эффективности законотворческой деятельности. И различные акторы на этом рынке будут предлагать свои варианты.

Римский В.Л.: Предложение состоит в том, чтобы найти среди этих экспертов тех, кто будет по разработанной методике проводить оценку. Это не должны быть какие-то последствия в виде государственных решений, просто должно быть публично опубликовано.

Дерман Д.: Хотелось бы прокомментировать с теоретико-практической точки зрения данные комментарии. Первое, по поводу стратегии. Целеполагание и включение в стратегию не работает не только у нас или в СНГ, но и не работает нигде. Необходимо быть реалистами. Второй момент, такой закон, например, как Закон о полиции, — глобальный. Также существует еще тысяча законов о введении каких-нибудь тахометров на транспорте т.п. Эти мелкие законы очень сложно увязать с национальной стратегией. И именно на такие небольшие нормативно-правовые акты и нацелена в первую очередь оценка регулирующего воздействия.

Я считаю, что если при проведении ОРВ, на которую потрачено 99 рублей, экономия составит 100 рублей, то это уже будет хорошо. Не нужно говорить о глобальных проблемах, если мы будем идти о т мало д и экономить по крупице – это и будет плюсом. Для глобальных же законов существуют другие инструменты.

Третий момент касается антикоррупционной и общественной экспертизы. Эти механизмы, на мой взгляд являются не конкурирующими по отношению к ОРВ, а дополняющими. Для ОРВ главная цель – определить экономическую эффективность внедряемых законопроектов. Антикоррупционная экспертиза – это далеко не главная цель ОРВ. Более того, закреплен определенный спектр ситуаций, в которых используется оценка

регулирующего воздействия. Соответственно то, что в этот спектр не входит должно регулироваться другими механизмами.

Таким образом, начинать надо постепенно, а не сразу с решения глобальных стратегических проблем и целеполагания.

Д.Н. Платыгин: Если больше вопросов и выступлений нет, то на этом наше заседание завершается. 23 ноября состоится последнее в этом году заседание коллоквиума, выступит аспирантка факультета ГиМУ Елена Киселева с докладом об ОРВ в области конкуренции.

**Стенограмма заседания № 27: «Оценка качества региональных программ
развития конкуренции в Российской Федерации: подходы, проблемы, результаты»,
23 ноября 2010 г.⁴**

Даниил Цыганков: Добрый день, коллеги! Прежде чем предоставить слово основному докладчику, хочу поприветствовать нашего гостя из Германии — профессора Хельмута Вольманна, давнего друга Высшей Школы экономики, который тоже выступит сегодня с небольшим сообщением.

Профессор Вольманн последние 8 лет регулярно приезжает в ВШЭ и многое внес в развитие направления оценки. Некоторые его работы были переведены, а в октябрьском номере «Социса» вышел перевод его статьи о трех волнах в развитии оценки. Екатерина Кузнецова, выпускница Вышки, которая перевела эту статью, сейчас вручит г-ну Вольманну авторский экземпляр (*Апплодименты*).

Теперь передаю слово Елене Киселевой, которая работает в Департаменте развития конкуренции Минэкономразвития России и пишет диссертацию в аспирантуре ВШЭ.

Елена Киселева: Добрый день, коллеги! Моя презентация будет посвящена не именно оценке воздействия на конкуренцию как части ОРВ, но представляет собой логическое следствие той работы, которую проводил в этом направлении Департамент развития конкуренции Минэкономразвития России. Конкретно это относится к региональным программам развития конкуренции, которые разрабатывались в течение года.

Это довольно специфический инструмент, который использовался для цели стимулирования и повышения качества программных документов, которые рождаются в недрах наших органов власти.

Мое исследование проводилось при поддержке гранта ректора ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (2010-2011).

Для данного исследования использовались данные Департамента развития конкуренции Минэкономразвития России, который я сегодня представляю, также материалы аналитического управления ФАС России, которое обладает большим объемом информации о региональных рынках, о политике субъектов Российской Федерации по регулированию различных рынков. Также была использована информация органов исполнительной власти

⁴ 27-е заседание общегородского коллоквиума "Оценивание программ и политик: методология и применение" (научн. рук. - Д.Б. Цыганков). К публикации стенограмма подготовлена Татьяной Клюевой (факультет гос. и муниципального управления ВШЭ).

субъектов РФ, разработчики программ которых участвовали в нашей деятельности в течение года.

Предпосылки исследования. В 2009-2010 гг. Департамент проводил крупномасштабную работу по стимулированию регионов для разработки региональных программ развития конкуренции. Поясню, каким образом.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано разработать региональные программы развития конкуренции. В рамках этого распоряжения регионам также рекомендовано разработать свои региональные программы развития конкуренции. Данный вопрос как был, так и остается актуальным, так как теме конкурентной политики мало внимания уделялось как на федеральном уровне, так и на региональном, а все возникавшие полномочия в этой сфере относились к деятельности ФАС России.

По предположению Департамента, вся работа в этом направлении должна была занять два-три месяца. В действительности она заняла целый год. Только в октябре 2010 года мы смогли заявить о ее завершении и подвести окончательные итоги.

В течение этого года мы анализировали поступающие документы. Я расскажу как раз о том инструменте, который мы использовали для анализа информации, для стимулирования регионов в этой нелегкой и неинтересной для них работе.

В ноябре 2009 года нашей работе был дан старт, поступило более половины программ (около 50) официально и в рабочем порядке, появилась необходимость их «сортировки» и определения пути дальнейшей доработки. Для обработки 50, а впоследствии 83 документов, необходимо было выработать какой-либо инструмент для оптимизации работы, экономии времени и ресурсов.

В результате первоначального анализа документов мы выяснили, что конкуренция – это новая тематика для регионов. Многие из них в этой теме не заинтересованы, не понимают о чем идет речь и во главу угла ставят не те аспекты, которые были выделены в федеральной программе и являются основой конкурентной политики.

Но и качество многих программ, как выяснилось, не только в части развития конкуренции, но и поддержки малого и среднего бизнеса, и социальной политики, находится на очень низком уровне. Программно-целевые подходы регионами практически не используются.

Вследствие чего, руководством была поставлена задача доработки данных программных документов.

У федеральных органов власти есть обычный традиционный путь — писать доклады в Правительство Российской Федерации, либо «скучными» мерами уговаривать регионы что-то сделать. Причем было понимание, что формально у нас федеративное государство, так что регионы, по большому счету, не обязаны предоставлять все эти документы, разрабатывать программы и вообще идти в ногу с федеральными политиками и федеральными намерениями.

Кроме того, возник ряд практических вопросов. В итоге мы пришли к решению, что данные программы будем оценивать. Механизм оценки должен был быть разработан Департаментом, а сама оценка - проводиться несколькими сотрудниками в рамках одного отдела. Перед нами стояла новая задача, которая в рамках министерства, а не в виде исследовательских работ, не проводилась и не разрабатывалась, тем более по вопросу о конкуренции.

Если говорить о малом и среднем бизнесе, социальной политике и инвестиционном климате, то в данных сферах попытки что-либо сделать уже предпринимались, но в сфере конкуренции мы были первыми.

Главный фактор, действующий в регионах, — это финансовая заинтересованность. То есть, если федеральные власти не выделяют деньги на какое-либо мероприятие, то отклик будет не более 30 процентов, заинтересованность, соответственно, такая же.

В Минэкономразвития России была программа [развития конкуренции], под которую не заложены деньги, мы должны были донести до регионов, что эта программа необходима, хотя и носит чисто административный характер, затратных мероприятий там было немного, и все они могли быть реализованы в рамках текущей деятельности. Мы должны были их стимулировать и подготовить ряд документов.

Кроме того, как я уже сказала, понимания того, что такое конкурентная политика и зачем она нужна, на уровне субъектов не было. Так что наша работа также должна была стимулировать регионы к изучению этого вопроса, чтобы появлялись новые лучшие практики для дальнейшего развития, потому что процесс этот достаточно длительный. Политика должна быть рассчитана не на 1-3 года и с учетом того, что эффект от мер по развитию конкурентной политики будет с существенным временным лагом от трех лет. Поэтому эту долгосрочную задачу необходимо решать нестандартным методом.

Также стояла задача продвижения идеи ценности конкуренции в регионы. По сути, меры, которые применяются во многих странах, направлены не только на то, чтобы стимулировать органы власти вести себя подобающим образом и соблюдать принципы свободного рынка, но и с расчетом на то, что хозяйствующие субъекты также восприняли

эту идею добросовестной конкуренции. В данном случае конкурентная политика была направлена на широкие массы и не ограничивалась только региональными органами власти.

Задача была поставлена таким образом, чтобы все регионы разработали такие программы. Но в Департаменте не было определенного инструмента, чтобы на этапе начала работы отсортировать и отбросить регионы, с которыми мы вообще не работали и не стали бы разрабатывать программу. И, соответственно, выделить самые лучшие. Ситуация была такова, что нам приходилось работать со всеми и определять лидеров.

Для этого было принято решение провести оценку, которая, как я покажу далее, была построена в форме рейтинга, т.е. мы прорейтинговали регионы по качеству их программных документов.

Были сформулированы следующие требования и подходы к оценке. Во-первых, критерии оценки должны быть ясными, однозначными и четкими, кроме того ими должны быть способны оперировать сотрудники Департамента, т.е. не только непосредственные разработчики, но и другие исполнители, перед которыми вставала такая задача. Соответственно, было определено только восемь критериев, разрабатывали которые мы совместно с заинтересованными ведомствами, а именно, ФАС России, так как это был тоже и их предмет. Однако стоит отметить, что остальные заинтересованные стороны в процессе работы самоустранились, а интересы их «всплыли» уже в конце нашей работы, когда был виден результат.

Кроме того, первоначальный анализ показал, что в программах существуют типовые ошибки, то есть такие вопросы, которые в подавляющем большинстве программ были раскрыты не так как должны были быть, либо акцент делался не на те аспекты. Таким образом, критерии должны были «улавливать» программы, разработанные на недостаточно высоком уровне, то есть присваивать наименьшее количество баллов тем, кто плохо работал.

Поскольку данный вопрос относится к регионам, затрагивая непростые межрегиональные отношения и отношения регионов с федеральными органами власти, была поставлена задача провести оценку таким образом, чтобы не возникло острого межрегионального соперничества. Т.е. в случае, если перевес составлял незначительное количество баллов, мы могли столкнуться с проблемой возникновения потока возмущений со стороны разработчиков региональных программ. Это была вполне реальная перспектива, так как с такой проблемой сталкивались многие, поэтому задача стояла таким образом, чтобы нивелировать подобные эффекты оценки.

Поэтому мы провели оценку по 100-балльной шкале, не использовали сложные методики, но в конечном итоге рейтинг был создан с достаточно точными баллами, но опубликован был довольно укрупненный рейтинг. Мы сгруппировали регионы по сходным

типичным ошибкам и по примерному соотношению баллов, то есть это было сделано для того, чтобы внутри групп не было каких-либо жестких противоречий. Практика показала, что это был достаточно мудрый шаг, то есть мы и себе, и регионам упростили жизнь.

Кроме того, полученная информация должна была быть представлена в таком виде, чтобы имелась возможность ее публиковать на сайте или в бюллетене о конкурентной политике, а не только распространять в виде служебных записок и докладов руководству, чтобы данные стали действенным инструментом для регионов.

На эти основные положения был сделан акцент при создании системы оценки.

Как я уже сказала, было выделено 8 критериев оценки. Я поясню некоторые из них.

Региональная программа развития конкуренции предполагала несколько блоков вопросов, которые предположительно должны были быть рассмотрены в программе, чтобы соответствовать требованиям высокого качества разработки документов.

Они должны были включать анализ рынков. Перечень рынков также был утвержден. В него включены проблемные региональные рынки: здравоохранение, торговля, транспорт – а не такие «экзотические» рынки, как рынки полезных ископаемых, электроэнергетика и т.п., которые регулируются актами федерального уровня, а соответствующие рынки являются межрегиональными. То есть регионам было предложено разобраться в их же собственных рынках и проблемах.

Соответственно, первый критерий был связан с оценкой качества анализа рынков. За данным критерием закреплено было довольно большое количество баллов (20), так как выяснилось, что в большинстве регионов информация о том, что происходит на их рынках, недоступна. Данные о том, какие существуют хозяйствующие субъекты, как они себя ведут, какие существуют риски и ограничения – достаточно поверхностная и общая информация, которая на анализ рынка никак не претендовала. Поэтому мы и отдали данному критерию 20 баллов и жестко следили за полнотой и адекватностью определения ограничений развития конкуренции и барьеров входа на рынки товаров и услуг в анализах рынков. Кроме того, анализ рынка не должен существовать сам по себе, он должен продолжаться в перечне задач, которые должны коррелировать с теми вопросами и проблемами, которые были выявлены в ходе анализа рынка.

Разработчики не хотели ставить перед собой серьезные задачи, что было вполне очевидно, но и правильно сформулировать логическую цепочку проблемы-задачи-решения в состоянии они не были. Этому критерию также было присвоено 20 баллов.

Кроме того был выделен отдельный критерий – новаторские мероприятия по развитию конкуренции и организация эффективного процесса разработки проекта (проведение публичных обсуждений, привлечение к работе ФАС России, представителей

экспертного и предпринимательских сообществ), т.к. подход к программам был достаточно стандартный – компиляция существующих мероприятий, мероприятий, реализуемых в рамках текущих полномочий, т.е. ничего нового, способного коренным образом изменить ситуацию представлено было крайне мало.

Было несколько примеров программ с новаторскими мероприятиями и нетривиальным подходом, либо с акцентом на определенные рынки, а также с хорошо проведенным анализом, представленными обоснованиями того, почему необходимо или нет вмешиваться и проводить какую-либо новую политику на уровне субъекта.

Соответственно, этим критериям было присвоено много баллов, чтобы стимулировать регионы не копировать друг у друга.

Несмотря на то, что на разных уровнях власти декларируется то, что необходимо сделать государственное управление более прозрачным, как показала практика, в ходе разработки программы были практически недоступны общественности. Так, было проведено интересное исследование. Когда в Департамент направлялась информация о том, что программные документы размещены на сайте, они доступны для всех интересующихся, которые имеют возможность оставить свои замечания и комментарии, которые будут в дальнейшем учтены, было принято решение самостоятельно найти эти документы в соответствии с поступившими данными. Так вот, мы не смогли этого сделать, потому что для того, чтобы найти эти документы, нужно знать их конкретное место расположения. Разработчики размещали программы в таких уголках сайтов, а также на непонятных дублирующих сайтах. Так, существуют сайты администраций, правительств, сводные порталы, и на каком из них расположена интересующая нас информация непонятно. То есть человеку, не знающему о существовании документа, он никогда бы не попался на глаза, а тому, кто его искал, не удалось бы найти.

Следующий аспект – это наличие логической связи между анализом рынка, задачами и мероприятиями. Необходимо пояснить, что в данном случае некий идеальный подход и перечень мероприятий выработан не был. Картина была такова, что в регионах оценивалось одно, задачи ставились совершенно не соответствующие этим данным, а мероприятия ко всему этому вообще не относились или отсутствовали. То есть существовал набор мероприятий, который никоим образом не претендовал на звание программного документа, в котором проведен хоть какой-то достойный анализ и поставлены задачи для решения проблем. Таким образом задача состояла в том, чтобы акцентировать внимание на ряде проблем и, соответственно, разработать более или менее понятный перечень реализуемых мероприятий, что было вполне доступно на уровне субъектов с учетом ограниченности ресурсов, как финансовых, так и временных. Отмечу, что мы предлагали некие наборы

мероприятий, которые субъекты могли предусмотреть. Но это приводило к печальным последствиям, а наши замечания зачастую не учитывались.

Последний значительный аспект – это показатели эффективности реализации программ и степени достижения заявленных целей. В части установления целевых показателей индикаторов тоже был провал, так как устанавливаемые показатели не соответствовали задачам и мероприятиям и измерялись в таких величинах, которые никакого отношения к конкуренции не имели. То есть никакой взаимосвязи между тем, что планировалось сделать и тем, что измерялось, не было.

Соответственно, предъявлялись следующие требования: измеримость показателей, измерение результата, а не процесса, измерение показателей в относительных величинах (так как абсолютные значения в конкретных примерах нам не говорили ни о чем, оценивать по ним прогресс было невозможно).

В конечном итоге, мы получили рейтинг. Первый рейтинг был размещен в декабре 2009 года, в котором были выделены три группы регионов – самые прогрессивные, средние и те, на которые необходимо обратить внимание. Такой пример рейтинга размещался в бюллетене «Конкурентная политика», который рассылался главам регионов, а также разработчикам программ. Со временем этот рейтинг обновлялся. Отмечу, что на первом этапе субъекты разделены на очень укрупненные группы.

Кроме того, позже возникла «красная зона» рейтинга – это Республика Ингушетия, Тамбовская и Нижегородская области. К сожалению, они не реагируют на рейтинг повышением качества программ, значит, они согласны с выставленной оценкой. Таким образом, у этих регионов есть программные документы, но такого качества, что их невозможно оценивать.

Кроме того, на первом этапе мы сталкивались с такими программными документами, в которых была размещена информация из Википедии: удаленность от Москвы, соседние субъекты, площадь и т.п. Очевидно, что такие документы писали за день, совершенно не ожидая, что к ним будет проявлен какой-либо интерес и появится реакция Министерства.

Поэтому, когда появился данный рейтинг, от некоторых субъектов поступили негативные отклики. Когда губернаторы увидели группу, в которой находятся субъекты, они решили повысить место региона. Так что, в принципе, задачу повышения качества программных документов рейтинг выполнил.

Сама работа не представляла собой особой сложности, не включала сложные математические методы. Проблемы скорее были методологические: как тщательно и адекватно провести эту оценку.

Основной проблемой был выбор критериев в отсутствие идеальной модели программы. Грубо говоря, у нас была возможность разработать какую-либо идеальную структуру, идеальную модель программы, включить в нее все необходимые мероприятия, действенные, на наш взгляд, методы, построить идеальную логическую цепочку и получить некий документ. Но на это требовались большие затраты, кроме того, департаменты министерств не обладают информацией о том, что есть идеально, а что – желаемо. В ходе работы никто не формулирует идеальных ситуаций, с которыми в дальнейшем можно было бы сверять свои действия, то есть эталона не было, и задача его разработки перед нами не ставилась.

Если бы был прецедент размещения подобного эталона, то Министерство и Департамент получили бы от регионов скопированные документы. Если бы облегчили работу субъектов и представили им образец, то задачу свою выполнили бы формально, а так как подобные программы и так редко реализуются после разработки, то в данном случае результат был бы почти нулевым. То есть документ был бы разработан, но интереса к нему не было бы, в отличие от рассматриваемой ситуации, в которой возможность реализации существует.

Так как не было идеальной модели, то критерии мы могли устанавливать в основном процедурные: «проведен ли...», «соответствует ли...», «есть ли логическая цепочка...» и т.п. Из восьми критериев, пожалуй, только один связан с содержанием – это соответствие федеральной программе развития конкуренции, а также наличие новаторских мероприятий.

То есть мы не имели возможности установить критерии, связанные с наличием тех или иных мероприятий, например, в сфере развития конкуренции в ЖКХ мероприятия, связанные с аутсорсингом услуг или, например, мероприятия в области ГЧП. У нас была только отрывочная информация.

Кроме того, стоял вопрос определения весов критериев. По этому вопросу были длительные дебаты на экспертном уровне. Данные веса выставлялись силами нескольких экспертов Департамента и основывались по большей части на представлениях о важности этих критериев в рамках данной программы и в рамках функционирования рынка. Не было особых экспертных оценок этих параметров, они никак не ранжировались. По сути, это был консенсус нескольких человек – мы сошлись во мнении относительно того, что будем считать хорошим.

Кроме того, существовал риск неполноты критериев для оценки, так как было выработано только восемь критериев, а, на самом деле, их могло быть намного больше, что позволило бы получить более объективную оценку. Но здесь мы столкнулись с вопросом, насколько эта оценка будет более объективной, чем та, которую мы можем получить с

помощью восьми критериев. Будут ли оправданы расходы на временные и человеческие ресурсы для получения более объективной оценки, насколько существенно недостаточно верное оценивание некоторых программ? Эти вопросы были решены в пользу уменьшения издержек, так как риски существуют в любом случае, даже при большем наборе критериев, так как велика доля субъективности. Кроме того, определение большего числа критериев усложнялось отсутствием идеальной модели - представления о должном.

Опять же к вопросу о субъективности... Оценку проводили два или три человека, у которых были разные методики оценки, то есть у кого-то было более глубокое понимание того, что должно быть на региональном уровне, другим же специалистам экспертное знание передавалось от их коллег.

Наталья Кошелева (Процесс-Консалтинг): Не могли бы рассказать поподробнее, как проводилась оценка, сколько человек читали каждый документ и т.п.?

Киселева: Когда мы составляли первый рейтинг, то каждый документ читали по два человека, которые выставляли оценки в соответствии со своими представлениями. Мы пытались выработать какую-то модель, как, например, оценить анализ рынка, какие — балльные или дробные — оценки применить. Но каждый использовал свою собственную методику.

В итоге мы получали некоторые баллы. Так, для оценки анализа рынков использовалась такая схема: если в программе было установлено, например 10 рынков, для каждого из которых проводился свой анализ, на них в общем приходилось 20 баллов, соответственно, на каждый отдельный мини-анализ – 2 балла. Если анализ отдельно взятого рынка был выполнен на 100%, то выставлялось 2 балла, если на 70% - то 1,4.

Примерно таким же образом оценивалось и наличие логической связи. Если эта логическая связь была, то мы ставили плюс или «1», если не было – минус или «0». Потом переводили эти оценки.

Когда техника оценки была отработана, когда мы поняли, что эксперты дают примерно одинаковые и существенно не смещенные оценки, тогда программу стал читать 1 эксперт. Его баллы потом сверялись, корректировались другими экспертами. В принципе, существенных противоречий у экспертов не возникало. Опять же, во многом это объяснялось тем, что идеи двух экспертов, распространялись среди остальных.

Теперь рассмотрим проблемы, которые возникали при применении этой оценки. Уже после ее проведения и получения результата, публикации критериев и составления рейтинга, так как это не была закрытая оценка, разработчики знали, по каким критериям их оценивают, единственное – они не знали баллов. Эта информация была скрыта, чтобы не стимулировать работу на показатель.

Итак, оценка может давать ложные стимулы для разработчиков, так как мы установили не содержательные критерии, а процедурные, соответственно, могло иметь место стимулирование работы на показатель. Примеры такой работы были, но не у многих субъектов (Ульяновская и Томская области). Им все-таки удалось повысить свое место в рейтинге, но уже после выполнения тех требований, которые предъявлялись к программам.

Кроме того, возникли вопросы политкорректности (например, с национальными республиками: Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Мордовия) и возможность неприятия рейтинга из-за субъективности оценок. Аргументы субъектов были таковы: критерии, по которым мы оценивали программы, не действовали по отношению к программам рассматриваемых регионов, в частности, в силу ряда особенностей программ и субъектов. Следовательно, по мнению разработчиков программ, эти критерии были неверны и их надо было переделывать, разумеется, таким образом, чтобы соответствующая программа попала в первую часть рейтинга.

В виду этого необходимо было проводить работу таким образом, чтобы потребители оценки принимали результаты оценки, осознавали ее объективность и соглашались с возможностью ориентироваться на нее, отслеживать динамику, в соответствии с чем принимать решение об изменениях, поощрениях разработчиков и т.п.

Также, возникла проблема снижения интереса (в том числе у руководства) к оценке и рейтингу по мере удаления от срока выхода соответствующего поручения [о разработке программ]. Вскоре после выхода такого поручения начинается активная работа или создается такая видимость, однако она не доводится до конца, появляются какие-то другие поручения, перекрывающие предыдущее. Следовательно, существует необходимость каким-то образом поддерживать политический интерес руководителя к данной теме. Нам приходилось делать это посредством дополнительных совещаний, поручений, что было достаточно накладно.

Результаты проделанной работы, на мой взгляд, были достаточно хорошими, соотносились с понесенными нами издержками. Существенно был повышен интерес к разрабатываемым документам и вопросу конкурентной политики в целом. У регионов появилось желание разобраться в данном вопросе, от них начали поступать запросы на информационные материалы, на примеры лучших практик, возникло межрегиональное общение по этому вопросу. Также интерес проснулся и у федеральных органов власти. Так, Минобрнауки России заинтересовался развитием конкуренции, что, конечно, связано еще и с другими политическими решениями.

Кроме того, качество региональных программ значительно повысилось (это было достигнуто в совокупности с другими предпринятыми мерами): существенно доработаны и

улучшены программы около 30% субъектов Российской Федерации. Причем некоторые регионы по собственной инициативе, ориентируясь на сделанные нами замечания, разрабатывали документ заново: то есть увидели свое место в рейтинге — и начинали дорабатывать программу. Просто доработаны и улучшены около 50% региональных программ, они не были самыми плохими, поэтому не требовали кардинальной переработки. Однако существовали и регионы, проигнорировавшие рейтинг, которые лишь формально учли замечания разработчиками. Они составили около 15% региональных программ.

Опытом формирования рейтинга заинтересовались другие структурные подразделения Минэкономразвития России (по вопросам инвестиционной привлекательности и регионального развития). Им для оценки работы регионов также необходимо структурировать процесс передачи документов, чтобы понимать, кто что делает и какова динамика, что и позволяет создать данный инструмент оценки [рейтинг].

Оценка стала успешным инструментом в данном случае, поскольку рейтинг стал новым инструментом для оценки эффективности работы, отличным от традиционных докладов в Правительство Российской Федерации, представлял собой масштабную работу, охватившую все регионы.

Акцент сделан на информационной политике и публичной дискуссии — было проведено большое количество мероприятий для того, чтобы привлечь внимание к этой работе и ее результатам. Были приложены внутриведомственные усилия, чтобы информация о предпринимаемых действиях публично размещалась и регулярно обновлялась.

Интерес к разрабатываемым документам поддерживался, благодаря поручениям федерального правительства, совещаниям, заседаниям, протоколам — стандартным инструментам для госуправления. Сроки, которые устанавливались документами, послужили ориентиром для многих регионов.

Предполагается продолжение оценки по результатам реализации мероприятий региональных программ развития конкуренции. Сейчас перед Департаментом стоит новая задача — разработка инструмента для оценки эффективности реализации мероприятий, представленных в программах. Необходимо отследить не только сроки реализации этих мероприятий, но и содержание проделанной работы. На этом этапе работа будет связана с построением идеальной модели, кодексом лучших практик, когда мы будем сверять то, что делается с идеальной моделью. Результаты этого этапа работы планируется также представлять в форме рейтинга.

Какие выводы можно сделать из данной работы и попытки ее анализа... Несмотря на существующие ограничения и проблемы, оценка и рейтингование зарекомендовали себя

вполне действенными и эффективными в практике государственного управления. Уровень подготовки и настрой сотрудников позволяют реализовать такую инициативу.

Инструмент хорошо применим в условиях, когда нет никакого финансового стимула для регионов, при отсутствии финансовой заинтересованности в реализации каких-либо мероприятий. Была даже попытка внести изменения в индикаторы оценки деятельности губернаторов [Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»]. Однако ввиду того, что большое количество существующих критериев разнонаправлено, вероятность того, что пара наших индикаторов каким-то образом повлияет на итог, была незначительна. Кроме того, динамика тех 200 показателей непредсказуема: так, работа может вестись в правильном направлении, но второстепенные моменты при этом могут превосходить положительный эффект. Поэтому мы решили не прибегать к такому спорному способу стимулирования.

В данном случае эффективнее прибегать к нематериальным поощрениям, использовать «имиджевые» возможности, в том числе первых лиц регионов, заинтересованных в хорошем отношении к ним.

Кроме того, стояла задача провести оценку силами сотрудников Департамента, хотя часто подобные работы выполняются как НИРы, качество и результаты которых также не гарантированы. Проведенная работа – достойная альтернатива НИРа, проводимым на нерегулярной основе.

И последний вывод: не все государственные органы могут разработать и готовы внедрять инструменты оценивания в практическую работу, но перспективы есть (например, в форме бенчмаркинга, в области региональной инвестиционной политики, политики в области государственно-частного партнерства и др.). Также можно использовать наработки, которые есть в ОЭСР.

Олег Казаков (ЛИНКС): У меня два вопроса. Первый: что получили регионы? Только рейтинг или какой-то документ, продукт? Они знали куда попали, но по какой причине и из-за каких недочетов?

Киселева: Да, они получили рейтинг и, конечно же, они знали, что у них плохо. Когда мы программы оценивали, мы делали некоторые замечания, которые впоследствии доходили до субъектов, то есть разработчики знали, какие претензии есть к разработанным ими программам.

Казаков: Ваши критерии оценки могут быть применены к любой программе?

Киселева: Как я сказала, существенным недостатком был тот факт, что у нас отсутствовала идеальная модель. Поэтому критерии оценки были процедурными.

Следовательно, тематика оцениваемой программы может быть любой – бедность, пожарная безопасность и т.п. Если бы мы закладывали вопрос о том, включены ли в программу конкретные мероприятия, тогда, конечно, программы по другим сферам оценить было бы невозможно. Однако подход будет примерно таким же.

Кошелева: Насколько я понимаю, критериев и их составляющих было больше, чем представлено в вашей презентации.

Киселева: Да, критериев было больше и проработка глубже.

Балакирев (Процесс-консалтинг): Были ли заранее известны критерии, когда ставилась задача разработки методики оценки?

Киселева: Нет, критерии не были известны. Они разрабатывались уже после того, как мы получили представление о содержании программ, об их качестве, о том, что они разнородны, но с типовыми ошибками.

Цыганков: Прежде чем передать слово профессору Вольманну, с разрешения Алексея Кузьмина, директора компании «Процесс-Консалтинг», хотел бы сообщить о том, что в течение нескольких месяцев велась подготовка, а в феврале 2011 года будет запущен электронный русскоязычный журнал под названием «Проектирование, мониторинг и оценка». По замыслу, в редакционный совет журнала должны войти только русскоговорящие специалисты. На первом этапе становления журнала председателем совета будет Алексей Кузьмин; его заместителем - Борис Волков, который работает профессором в Университете Северной Дакоты (США). Кроме того, туда войдет ряд специалистов, работающих в международных организациях в США, Нидерландов, представителем НИУ ВШЭ буду я, как директор Центра ОРВ. Рад сообщить, что господин Вольманн тоже сегодня дал согласие войти в этот совет и участвовать в его работе. На этом сообщении я как раз хотел передать ему слово для небольшой реакции на выступление Елены Киселевой.

Вольманн (университет им. Гумбольдта, Берлин): Дорогие коллеги, я рад, что у меня есть возможность принимать участие в семинаре, организованном Даниилом Цыганковым.

Я не хотел бы прямо комментировать этот доклад. Хотел бы сделать некоторые замечания о предварительной оценке impact assessment. Мне кажется, что данный подход сейчас часто обсуждается в России.

Вначале следует напомнить о различиях известной триады: предварительной оценки, ongoing – оценки и итоговой оценке. Изначально предварительное оценивание является направленным на то, чтобы прогнозировать последствия планируемых и рассматриваемых политических программ и мероприятий. Как известно, с 60-х и 70-х годов прошлого века начало происходить возникновение и проникновение инструментов оценки политики.

Предварительное оценивание концептуализировалось и формировалось в подходе анализа издержек и выгод. Его основная логика заключается в том, чтобы прогнозировать последствия альтернативных программ и проектов. Аналитическое изучение относительных последствий рассматриваемых альтернатив должно помогать ответственным деятелям в принятии решения. Анализ издержек и выгод применялся долгое время для многих крупных, в том числе, инфраструктурных проектов.

Другим важным вариантом предварительного оценивания оказалась предварительная оценка экологических последствий, которая была введена в США в 60-х годах, и применение которой распространялось во многих странах.

Еще другой значительный вариант – предварительная оценка правового регулирования. Концептуально говоря, предварительная оценка – очень обещающей инструмент в законодательной работе, т.к. начинает законодательный процесс, который должен характеризоваться прозрачностью и рациональностью, а не узкими и эгоистическими интересами.

Между тем существует широкая концептуальная дискуссия об этом подходе. Во многих странах, включая Германию и Россию, есть некоторые примеры в законодательной практике, однако предварительная оценка применялась только для небольших законопроектов.

Любопытно то, что сложные и спорные законопроекты до сих пор не подвергаются такой оценке. Несмотря на разницу между упомянутыми вариантами предварительной оценки, они характеризуются общей чертой, поскольку сосредоточены на определенных программах и определенных аспектах последствий.

Новый подход – это интегрированное предварительное оценивание (integrated impact assessment), который обещает преодолеть и перешагнуть ограниченность оценивания именно тем, что захватывает разные и комплексные структуры политических программ и мероприятий. Это представляет собой ключевое расширение объема понятия оценивания.

Этот подход также зародился в США в 80-х годах прошлого века, как вариант анализа издержки-выгоды. Между тем он принимается во многих странах. Выдающимся примером в международном контексте может являться введение и применение интегрированной оценки последствий в Европейском Союзе с 2002 г.

Следует напомнить, что в Европейском Союзе, оценка его финансовых программ предписывается и осуществляется систематическим образом. Такая стратегия оценивания базируется именно на концепции политического цикла, который отличают три фазы: формирование, проведение и завершение политик.

Любопытно, что в системе оценивания своих программ Европейский Союз закрепляет за этими фазами специфические подходы оценивания, т.е. предварительную, ongoing оценку и итоговую оценку. Другими словами, предварительная оценка последствий давно представляет собой существенный компонент в системе оценивания в Европейском Союзе.

С 2002 г. Европейской комиссией предписано, чтобы для программ проводилась интегрированная оценка последствия, которая должна учитывать последствия программ и мероприятий в широком объеме, в т.ч. социальные, экономические и экологические последствия. Кроме того, критерии такой оценки должны отвечать принципам subsidiarity, effectiveness & efficiency.

Концепция Европейского Союза относительно интегрированной оценки, направленной на то, чтобы включить широкий перечень критериев, следовательно, интегрированная предварительная оценка представляет собой сложнейшую операцию, комплексность которой усиливается тем, что, как правило, она должна затрагивать различные направления деятельности и ведомства Европейской Комиссии.

С 2005 г. установлена ежегодная политическая стратегия, которая устанавливает необходимость подчинения результатам интегрированной оценки.

Кажется, что сейчас слишком рано оценивать работоспособность и применимость нового инструмента.

Это короткий отчет относительно развития данного подхода предварительной оценки регулирования. Спасибо.

Цыганков: Спасибо, господин Вольманн. Надеюсь, Вы, как член Международного Консультативного Комитета Вышки по приоритетному направлению «Государственное и муниципальное управление», будете регулярно выступать на наших мероприятиях.

Теперь мы можем сразу перейти к обсуждению вопросов нашего обсуждения по обоим докладам.

Балакирев: Мне кажется, если говорить о результатах этой работы, то она была в большей степени направлена на обучение людей разработке программы, чем на содержательную проработку вопросов конкуренции и т.д.

И если говорить о предварительной оценке программ, то она важна в нашей стране, так как отсутствует общая терминология, под понятием программа понимаются разные вещи, критерии для разработчиков отличаются. Поэтому сама форма, которая была предложена здесь – очень важная и позитивная вещь. Язык, на котором разработчики должны разговаривать, но которым у нас, как мне, кажется, не владеют. Достоинство в том, что это простая вещь. Я видел критерии предварительной оценки программ оценки качества в Минобрнауки – 125-страничный документ с различными рейтингованиями, выведением

сложнейших математических формул. В итоге на региональных программах повышения качества образования это не работает. В этом смысле, достоинство вашей методики – именно в ее простоте, понятности. Этот инструмент, стимулирующий именно качество разработки программ, что очень важно.

Роман Наговицын (Департамент ОРВ Минэкономразвития): Мы уже воспользовались результатами этой работы. Мы также столкнулись с проблемами; дело в том, что на государственном уровне таких критериев для оценивания нет. Из представленных показателей мы смогли выбрать 12. Все остальные не подошли.

Мы тоже, конечно, и дальше собираемся пользоваться этим механизмом, потому что в России не то что до интегрированной оценки воздействия, но даже до оценки затрат еще далеко.

Те инициативы, которые поступают с федерального уровня, должны поддерживаться системной работой по взаимодействию с субъектами, потому что иначе отзыва не последует.

Балакирев: Несмотря на то, что я сказал, очень важный компонент, который был затронут – это оценка программ с точки зрения их логики. Подобная форма задает свободу для регионов – придумывай, что хочешь, федеральный же уровень контролирует связь мероприятий программ с существующими проблемами. Не думаю, что можно разработать универсальные критерии для оценки содержательных вопросов, изменений на региональном уровне. Но если говорить о здравом смысле и логике постановки задач, их связанности с мероприятиями, то мне кажется это очень важным. Что касается дополнительных критериев, то не уверен, что 200 лучше, чем 12 критериев, скорее наоборот. Повторюсь, что сила методики в том, что оценивается именно характер логики программы.

Киселева: Для ряда документов возможно разработать универсальные критерии, если речь идет об определенных стандартных вопросах. Если даже мы не можем зафиксировать их абсолютные значения, то хотя бы приоритетные в настоящее время. Например, в сфере образования мы можем зафиксировать несколько практик, которые мы считаем наилучшими и оценивать на их основе наличие мероприятий, ход реализации и т.д.

Балакирев: все-таки думаю, что логика сейчас важнее. Хотя бы ее наличие.

Цыганков: насколько я понял из выступления г-на Вольманна, в Германии и ЕС оценке подвергаются более простые документы, а сложные и комплексные законы под оценку не (всегда) подпадают. Возможно, это связано с тем, что они затрагивают очень большое количество сопричастных лиц, а также тем, что для большого количества факторов влияния такие критерии сложнее определить. Если акт является барьером для одного определенного отраслевого бизнеса, то его воздействие можно еще просчитать. Но если он захватывает большое количество экологических, социальных эффектов и др., то проведение

его оценки будет неосуществимо. В ряде восточноевропейских стран была попытка ввести ОРВ сразу для всех актов, и в результате она не сработала. Возможно, это как раз то, о чем говорила Елена – начиная с более понятных оценочных методологических подходов, будет проще перейти к более сложным вещам и развить более сложные методические инструменты.

Кзаков: применима ли оценка, если среда не развита, есть ли смысл куда-то рваться? Елена привела такую мрачную картину проектной культуры, что возникает вопрос, надо ли заниматься оценкой или стоит начать с просвещения. Если писать рецензии на программы, то у людей была бы возможность с ними ознакомиться и сравнить свою программу с ними.

Киселева: Такие рецензии были, и достаточно много. Но не всегда рецензия действовала как катализатор. Но были случаи, когда программы в соответствии с рецензиями были переработаны.

Цыганков: Хотел бы добавить, что и оценка, о которой рассказала Елена, состояла не только в формировании рейтинга. Она была не каким-то контрольным социологическим замером, а именно механизмом посредничества, коммуникации и взаимодействия. Т.е. она больше отвечала функции оценивания.

Александра Базикова (КСП г. Москвы): Думаю, что в свете двух выступлений, два понятия необходимо развести – предварительную оценку и оценку качества самих программ: каким образом она сформирована, какие критерии включает, какие мероприятия подразумевает.

Мы оцениваем большое количество программ, поэтому могу сказать с уверенностью, что многие из них не соответствуют даже формальным требованиям.

Но оценка того, как данная программа влияет на реальную ситуацию – это другой вид оценки. Я не говорю, что она отделена от оценки соответствия программ нормам, безусловно, они взаимосвязаны. Но одно дело провести ту оценку, о которой рассказывала Елена, и совершенно другое – оценку ее влияния, достижения поставленных в программе целей.

С одной стороны, эти два вида – части единого целого, с другой – вторая часть, касающаяся влияния программы на общество, экономику и экологическую ситуацию, является как раз тем, чего разработчику программы не хватает.

Например, в Московском положении о порядке разработки программ сказано, что в преамбуле любой программы должны содержаться критерии и показатели для оценивания. Но упущен такой момент, который появился в Постановлении Правительства РФ N558, касающийся того, что в программе должна быть методика оценки ее последствий. Т.е. одно

дело – оценка качества самой программы, другое оценка ее последствий. И то, и другое – важно, но второе сложнее.

Кошелева: Хотела бы добавить, что согласна с тем, что та работа, которую вы провели – это первый шаг к оценке качества программы. Очень важно и то, что вы охватили все регионы, сформировав картину уровня качества работы разработчиков в вашей области, и после проведения оценки у вас появилась возможность на этот уровень каким-то образом влиять. С этой точки зрения, такая оценка – хороший управленческий инструмент. Хотела бы еще уточнить трудоемкость работы. Сколько понадобилось людей и сколько времени?

Киселева: Максимальное количество программ, которое один эксперт был способен оценить в день – десять-двенадцать. Но оптимальный режим – оценивать в день программ пять. Тем более, если поступает абсолютно новый документ, то оценивание сложнее, нежели в тех случаях, когда работа над ним идет уже длительное время. В общем, считаю, что это не очень трудоемкая работа для 4х человек, то есть половины сотрудников отдела. Больше времени занял предварительный этап, включая разработку критериев, которые требовали корректировки и в процессе оценки, то есть первый этап был самым сложным.

Балакирев: Хотел бы прокомментировать слова Александры. Проблема в том, что если нет формально выполненной программы, то и об оценке последствий говорить не приходится. Мы, к сожалению, не доросли до этой составляющей оценивания.

Алексей Кузьмин, который не смог присутствовать, т.к. сейчас находится в командировке, рассказывал, что Американская ассоциация оценивания программ критикует подход, связанный с логическими моделями, который является в США пройденным этапом. Но у нас ситуация иная.

В странах с развитой системой оценки, естественно, и критерии иные, а формальные оценки наших экспертов они критикуют. Но как можно оценивать последствия, если даже текст программы не разработан на достаточно высоком уровне.

Дмитрий Платыгин: Пару лет назад, когда реализовывался проект модернизации образования, логика была чем-то схожа с логикой административной реформы. Т.е. субъекты разрабатывали свои программы модернизации образования по четырем направлениям, Минобрнауки оценивал эти программы. Но на эти программы выделялись деньги, поэтому у регионов была заинтересованность.

В ходе оценки возникла проблема того, что ряд субъектов из года в год становились аутсайдерами, просто по той причине, что кадровый потенциал в них таков, что они не в состоянии написать хорошую программу.

А что касается трудоемкости, то в проекте Минобрнауки была похожая система оценки, т.е. 2 эксперта оценивали программу, и если присвоенные этими экспертами баллы

расходились более, чем на 10 %, то программа передавалась третьему оценщику, если не расходились, вычислялось их среднее значение.

Отличие заключалось в том, что приоритеты в том случае были четко обозначены, т.е. субъекты осознавали, какой конечный результат они должны достигнуть, какая должна быть нормативная база, структура оплаты труда и т.д.

В данном же случае была рассмотрена в основном логика разработки, т.к. не были поставлены конкретные цели и задачи, которые они должны были достичь.

Кошелева: это было связано с тем, что каждый регион должен был определить для себя цели самостоятельно. Поэтому и был применен такой, на мой взгляд, удачный инструмент.

Вольманн: Оценка в политической системе должна больше пониматься, как процесс. Проведение оценки может показать, что процесс важнее, чем результат. Если вы учитываете, что оценка является сравнительно новым подходом в вашей стране, может быть, можно говорить о том, что она является важным шагом в направлении определенной рациональности и прозрачности в российской системе. Поэтому процесс нововведения важнее, чем конечный его результат.

Балакирев: Возвращаясь к этой работе, где выработаны достаточно простые критерии, отмечу, что и обучение разработке программ необходимо начинать с простых шагов. Я имею в виду, что если бы была разработана изощренная и сложная система оценки с рейтингованием, такого эффекта не было бы. Ценно то, что люди спорили и обижались, это значит, что в регионах формировалось собственное мнение.

В этом смысле я согласен насчет важности процесса, который также, возможно, необходимо начинать с простых шагов. Это и будет продвигать оценку, повышать ее ценность и усиливать влияние на качество разработки программ.

Сами принятые критерии понятны и находятся в рамках здравого смысла. Спорить можно о весах, а критерии нормальные.

Кошелева: думаю, важно помнить, что регионы получили не только балльные оценки, но и рецензии на свои программы, рекомендации того, как исправить имеющиеся ошибки.

Киселева: Получилось, что бы делали работу для каждого конкретного региона. Также у них появилась возможность сравнить себя с другими. Это, как мне кажется, хороший инструмент стимулирования людей, потому что оценка используется не как инструмент наказания, а как стимул к совершенствованию.

Цыганков: У меня возник иной вопрос, более методологический. А нужны ли программы развития конкуренции в регионах? Ведь федеральные и региональные

правительства предпринимают много мероприятий, принимают законы, технические регламенты, осуществляется ценовое регулирование, которые и воздействуют на конкуренцию (положительно, негативно). Т.е. существует масса усилий, которые можно характеризовать, как воздействующие на конкуренцию. Более того, возможно, что все вышеперечисленное воздействует на конкуренцию гораздо сильнее, чем региональные программы развития. Т.е. получилось, что программы развития конкуренции стали неким инструментом обращения внимания на данную сферу, адвокатирование конкуренции. Поэтому и было проведено большое количество конференций, сообщений в СМИ. А в реальности на конкуренцию влияют совсем другие вещи.

Т.е. competition impact assessment не получился. Но это и не было задачей оценки программ. Программы разработаны, не потому что влияют на конкуренцию, а потому что на том этапе поступил соответствующий импульс сверху. Похоже, сейчас этот импульс затихает.

Что касается сообщения г-на Вольманна, то идея, которую я уловил, состоит в том, что предварительная оценка не является методологической новеллой. Она давно используется – с 60-70-х гг. прошлого столетия. И сейчас она применяется как часть полного политико-управленческого цикла, в котором она – составляющая интегрированной оценки. Так что думаю, что в этом тренде будет развиваться и Россия, но на это потребуется меньше времени, чем европейским странам.

На этом я хотел бы закрыть наше заседание. Вероятно, следующая встреча состоится в феврале будущего года. Спасибо!

Раздел 2: Международные стандарты оценки программ

I. Практические рекомендации по оценке Общества оценивания Великобритании⁵

Данные рекомендации были разработаны Обществом оценивания Великобритании с целью поддержки работы оценщиков, заказчиков и участников оценивания, а также тех, кто вовлечен в процесс самооценивания. Они разделены на четыре части, каждая из которых адресована к одной из ключевых групп интересов (обозначенных выше). Несмотря на то, что некоторые практические вопросы пересекаются, они исследуются индивидуально, для того чтобы каждый из них был предельно ясен и релевантен. В настоящих рекомендациях вы найдете содержание большинства дискуссий, дебатов и вопросов практического применения в области оценивания. Данные рекомендации призваны охватить, в легкодоступной форме, ряд разнообразных принципов и форм действия, которые являются полезными для оценивания в различных контекстах. Данные рекомендации, построенные по принципу разделов, служат ориентиром с различных точек зрения для целого ряда акторов, вовлеченных в процесс оценивания. Таким образом, практическое измерение представлено со стороны самих оценщиков, заказчиков, участников (в частности тех, за чьими взглядами, идеями или опытом обращаются) и тех, кто вовлечен в процесс самооценивания в организациях. Они предназначены для использования в оценивании, проводимом в любой области или дисциплине.

Разработка рекомендаций для практического применения является настоящим испытанием, поскольку довольно легко перейти на набор несвязанных, в некоторой степени рационалистских стандартов, которые плохо отражают взаимодействия — по мере того, как разворачивается социальный процесс оценивания. Однако писать «разговорным» стилем, который бы в одно и то же время мог служить быстрым ориентиром и быть доступным, сложно. Данные рекомендации написаны «сухим» стилем, лишенным жаргонных выражений, неоднозначности. Они предназначены для использования как новичками, так и опытными людьми. И хотя они неизбежно могут быть искажены, каждое утверждение выстроено так, чтобы оно могло стать точкой отсчета для размышления акторов оценивания, а также служить ориентиром для этики оценивания, намерений и последующего применения. Эти рекомендации не окончательные, они будут постоянно пополняться, поэтому они должны рассматриваться как рекомендации в процессе разработки.

⁵ Перевод Марии Смирновой (Sciences Po). Источник: UK Evaluation Society Good Practice Guidelines (http://www.evaluation.org.uk/Pub_library/Good_Practice.htm)

Эти рекомендации призваны быть нейтральными в том, что касается предлагаемых рамок действия, ни одна из которых не является примером какого-либо определенного подхода к оцениванию. Данная цель является сложной, амбициозной и важной. Не существует такой ситуации в оценивании, в которой бы эти рекомендации были бы неприемлемы или неправомерны. Многие утверждения по своей сути требуют открытости и прозрачности, в том, что касается ожиданий и требований всех акторов, кем бы они ни были. Таким образом, язык, используемый для написания рекомендаций, был призван избегать любых скрытых или подразумеваемых предположений об эффективности, доминировании или соответствии какому-либо отдельному подходу в оценивании.

Данные рекомендации носят предписывающий характер только в том смысле, что они излагают моменты, которые лица, вовлеченные с какой бы то ни было стороны в практическую оценочную деятельность, посчитали достойным и эффективным способом взаимодействия. Мы считаем, что рекомендации «оживут» в процессе их использования в дискуссиях и переговорах между людьми, вовлеченными в оценивание. Мы надеемся, что положения, как таковые, будут способствовать обсуждению оценивания в целом, а также поддержат дискуссию об условиях реализации некоторых ключевых моментов процесса оценивания, от заказа до распространения результатов исследования.

Рекомендации для оценщиков

Оценщикам необходимо:

- Быть предельно точными в том, что касается целей, методов и планируемых результатов оценивания; принимать во внимание непредвиденные эффекты и реагировать на изменения в обозначении целей;
- Предупреждать заказчиков о возможной корректировке методологии и практики проводимой оценки; быть открытыми для диалога в ходе всего процесса оценивания, информировать их о его развитии;
- Изучить, является ли полезным включение в договор элементов внешней поддержки или арбитража (если необходимость в таковых возникнет);
- Провести предварительное обсуждение (или несколько обсуждений) с заказчиками до составления договора;
- Придерживаться условий, оговоренных в контракте, и проводить консультации с заказчиками в случае необходимости внесения значительных изменений в дизайн или проведение оценивания;

- Демонстрировать качество оценивания другим участникам посредством отчетов о выполнении работ, например, посредством промежуточной и финансовой отчетности, и придерживаться процедур контроля качества, оговоренных в контракте;
- Осознавать и прилагать максимум усилий для того, чтобы минимизировать потенциально негативный эффект оценивания, способный причинить вред статусу, позиции или карьере участников.

Оценщикам также необходимо:

- Демонстрировать, что дизайн оценивания и его реализация прозрачны и соответствуют его целям;
- Демонстрировать всеобъемлющее и надлежащее использование всей информации, а также то, что выводы оценочного исследования могут быть восстановлены по этой информации;
- Работать в рамках законодательства о защите информации и иметь процедуры, обеспечивающие безопасное хранение данных;
- Признавать интеллектуальную собственность и работу других;
- Иметь договор об авторском праве на методологию и результаты оценивания, документы и публикацию;
- Излагать результаты исследования доступным языком;
- Договориться с самого начала с заказчиками о том, как будут распространяться результаты оценивания с целью максимизации его полезности.

На практике оценщикам необходимо:

- Демонстрировать приверженность целостности процесса оценивания и его целей для накопления знаний в государственном секторе;
- Быть реалистичными относительно того, чего возможно достичь, а также способности достижения результатов в рамках оговоренного временного периода и бюджетных средств;
- Знать, в какой момент отказаться от договора на оценивание или разорвать его в связи с невозможностью его реализации, направленности оценивания на самих себя / необъективности или угрозе подорвать целостность всего процесса;
- Быть готовыми отстаивать ситуацию касательно права общества на информацию в оценивании в определенных контекстах;
- Относиться объективно ко всем участникам в процессе оценивания и распространения его результатов.

Рекомендации для заказчиков

Для того чтобы обеспечить высокий стандарт оценивания, со стороны Заказчиков было бы полезно:

- Признать пользу внешнего, независимого оценивания;
- Проводить справедливые тендеры, без эксплуатации идей конкурентов и злоупотребления интеллектуальной собственностью по результатам тендера;
- Проводить предварительные консультации со всеми участниками оценивания для того, чтобы обеспечить релевантную, реалистичную и жизнеспособную спецификацию;
- Определить цели и аудиторию (аудитории) для оценивания с надлежащими объяснительными материалами для того, чтобы способствовать участию в тендере релевантных участников;
- Провести открытый и справедливый тендерный процесс, в котором было бы обеспечено участие надлежаще квалифицированных экспертов, предельно четко изложены критерии, на основе которых будет решен исход тендера;
- Обозначить сдерживающие заказчиков факторы, такие как временные рамки, бюджетные средства, предельные сроки, подотчетность;
- Придерживаться условий, оговоренных в контракте и проводить консультации с оценщиками и другими группами интересов, в случае необходимости внесения значительных изменений в дизайн или процесс проведения оценивания;
- Определить юридические права и обязательства в оценивании посредством контракта;
- Сопоставить цели и ожидаемые результаты оценивания с уровнем знаний и опытом потенциального оценщика (оценщиков);
- Обеспечить доступ к документации и информации, необходимым для процесса оценивания;
- Обозначить четкие принципы отчетности и распространения оценочных отчетов, финансируемых средствами из государственного бюджета, не противоречащие принятым процедурам, обеспечивающим оценивание и отчетность приемлемого качества;
- Иметь реалистическое представление о том, что оценочное исследование может предоставить, в том числе касательно времени, необходимого оценщикам для того, чтобы отреагировать на приглашение на участие в тендере и подготовить заявку;
- Включить опытных оценщиков (которые не являются потенциальными претендентами на финансирование) в разработку начальных проектов спецификации оценочного исследования, в том числе — реалистичных бюджетов и временных рамок;

- Оказывать доверие оценщикам и взаимоуважение между участниками, заказчиками и оценщиком (оценщиками);
- Воспользоваться советом оценщиков по выбору исследовательской методологии для сбора и анализа данных;
- Общаться открыто, уважать людей, вовлеченных в процесс оценивания и информировать команду оценщиков об изменениях в условиях, оказывающих влияние на оценивание;
- Решить, в каких ситуациях оценщики не должны разглашать источники информации;
- Сохранять целостность результатов исследований, в том числе в ходе цитирования или же публикации этих результатов вне контекста

Рекомендации для участников оценивания

Все участники оценивания должны:

- Получить надлежащее пояснение целей и методов оценивания, а также иметь возможность внести свои комментарии относительно того, как они представлены в оценивании;
- Получить пояснения к договору на оценивание, что является частью процесса переговоров команды оценщиков касательно их участия в программе;
- Иметь доступ к команде оценщиков в целях осуществления обратной связи, отчетности, а также текущей поддержки в ходе оценивания;
- Обладать надлежащей возможностью удостовериться в том, что предоставленная ими информация сопоставима с регулирующим актом о защите информации и что любая ставшая общедоступной информация является непредвзятой, точной и релевантной;
- Быть уверены в том, что в случае возникновения спора или затруднительных ситуаций между участниками оценивания и оценщиками, они будут иметь доступ к третейскому разбирательству;
- Быть уверены в том, что оценщиками были предприняты все необходимые шаги, чтобы обеспечить возможности обсуждать версии отчетов. Финальные отчеты, как правило, должны размещаться в общем доступе, быть доступными для всех участников. Причины, по которым кто-либо будет лишен права доступа, должны быть отмечены.
- Обладать правом быть проинформированными о явном использовании записей интервью или видео обучающих мероприятий и потребовать информированного согласия.

Рекомендации для самооценки

Участникам самооценки в организациях необходимо:

- *Ставить* цели оценивания, понятные для всех сотрудников института
- *Обеспечить* встраивание процесса оценивания в структуру и функционирование института;
- *Иметь* четкий набор процедур для обмена информацией внутри и за пределами института;
- *Предпринимать* шаги для того, чтобы все сотрудники института верили в то, что оценивание необходимо;
- *Признавать*, что обмен знаниями и опытом внутри института может быть более опасным, чем с внешними участниками, и предпринимать шаги для того, чтобы снизить эту опасность;
- *Объективно относиться* ко всем коллегам в процессе оценивания и распространения его результатов;
- *Гарантировать*, что все, участвующие в оценивании (в качестве тех, кто предоставляет информацию, собирает или использует) в какой-то степени вовлечены в оценивание с самого начала, для того чтобы быть в курсе того, что происходит и почему;
- *Применять* методологии, которые экономичны и реализуемы для использования во временных рамках и операционной деятельности института;
- *Обладать* поддержкой главы института, в том числе финансовой, где необходимо, для встреч, сетевого общения, распространения и публикации результатов;
- *Заверить* сотрудников института в том, что результаты оценочного исследования будут сообщены им, равно как и обеспечена степень ответственности;
- *Указать* на то, что процесс оценивания с методологической точки зрения эффективен и что на его основе могут быть получены достоверные результаты для конкретных оговоренных целей;
- *Обеспечить* согласие и понимание всех сотрудников института до начала оценивания;
- *Демонстрировать* последовательность и предсказуемость поведения в ходе реализации и обсуждения условий оценивания;
- *Признать и договориться* о том, чтобы сделать информацию доступной тогда, когда это важно, и сохранить конфиденциальность информации в целях предосторожности тогда, когда это необходимо для развития института;

- *Сотрудничать* открыто и честно с коллегами, согласно справедливым этическим процедурам;
- *Консультироваться* и/или рассмотреть возможность осуществления «критического взгляда» для проведения аудита соблюдения методологической строгости и непредвзятости, с которыми должно проводиться оценивание;
- *Общаться* с коллегами доступным языком и вовлекать их в дискуссию о полезности исследования и его результатов.

II. Стандарты оценки Швейцарского общества по оцениванию⁶

Полезность (Nützlichkeit)

Стандарт полезности обеспечивает направленность оценки информационным потребностям ее предполагаемых потребителей.

N1 Идентификация сопричастных лиц

Необходимо таким образом определить круг лиц, вовлеченных в процесс оценивания или заинтересованных в нем, чтобы были учтены их нужды и интересы.

N2 Разъяснение целей оценивания

Все участники процесса оценивания заботятся о том, чтобы обеспечить понятность целей оценивания всем сопричастным лицам.

N3 Репутация

Проводящий оценку специалист должен быть добросовестным и компетентным, чтобы достичь высочайшей степени достоверности результатов оценки и их признания.

N4 Объем информации и ее отбор

Объем и отбор собираемой для оценивания информации должны обеспечивать возможность работы над существенными аспектами объекта оценивания и одновременно учитывать интересы и потребности заказчиков и других сопричастных лиц.

N5 Прозрачность оценочных суждений

Перспективы и аргументация, на которые опирается интерпретация результатов, описываются так, чтобы основания оценочных суждений были четки и прозрачны.

N6 Точность и ясность отчета

Отчеты о проведенной оценке должны четко описывать объект оценивания, включая его контекст, а также цели, постановку вопроса, процедуры и выводы, с тем, чтобы вся существенная информация была доступна и просто понималась.

⁶ Перевод с немецкого языка Д.Б. Цыганкова (ГУ-ВШЭ) и И. ъи Компасова (Zeppelin University, Германия). Источник: SEVAL-Standards (<http://www.seval.ch/de/standards/index.cfm>).

N7 Своевременность предоставления отчета

Ключевые промежуточные и конечные результаты должны быть доведены до сведения заказчиков, с тем, чтобы обеспечить своевременное использование результатов.

N8 Влияние оценивания

Планирование, проведение и представление отчета об оценке должны быть организованы таким образом, чтобы лица, вовлеченные в оценивание и заинтересованные в нем, могли отследить весь процесс оценивания и использовать его результаты.

Осуществимость оценивания (Durchführbarkeit)

Стандарты осуществимости оценивания направлены на то, чтобы обеспечить реалистичность, продуманность, дипломатичность и экономическую эффективность процедур оценивания.

D1 Релевантные процедуры

Процедуры, используемые в процессе оценивания, должны подбираться таким образом, чтобы способствовать сбору необходимой информации без ненужных или неоправданных затрат.

D2 Политическая жизнеспособность

Оценивание должно планироваться и проводиться с учетом различных позиций групп интересов таким образом, чтобы обеспечить их взаимодействие и ограничить возможные попытки таких групп ограничить процедуры оценивания или неправильно интерпретировать его результаты.

D3 Эффективность затрат

Привлеченные на оценивание средства должны оправдывать цели оценивания.

Корректность оценивания (Korrektheit)

Стандарты корректности оценивания направлены на обеспечение того, чтобы оценивание проводилось законно и этически корректно, с учетом общественного блага сопричастных лиц.

К1 Формальные договоренности

Обязательства договаривающихся сторон по поводу оценивания (что, кем, когда и каким образом должно быть сделано) должны быть зафиксированы в письменной форме, с тем, чтобы партнеры были обязаны выполнить все поставленные условия либо иметь возможность достичь новой договоренности.

К2 Защита индивидуальных прав

Оценивание должно планироваться и проводиться с учетом соблюдения и уважения прав человека.

К3 Человеческое взаимодействие

Оценивание должно проводиться с учетом взаимного уважения между сторонами.

К4 Полная и добросовестная проверка

В процессе проведения оценки объект оценивания должен подвергаться тщательной проверке на предмет выявления его сильных и слабых сторон, с тем, чтобы в дальнейшем его достоинства могли быть усовершенствованы, а влияние недостатков сведено к минимуму.

К5 Публикация результатов

Договаривающиеся стороны должны обеспечить доступ к результатам оценивания, как сопричастных лиц, так и всех лиц, изъявляющих желание ознакомиться с результатами оценивания.

К6 Открытое признание конфликта интересов

Конфликт интересов должен быть максимально открытым, с тем, чтобы не оказать негативного влияния на ход и результаты оценивания.

Точность оценивания (Genauigkeit)

Стандарты точности оценивания направлены на то, чтобы обеспечить сбор и распространение достоверной информации.

G1 Детальное описание объекта оценивания

Все характеристики оцениваемого объекта должны быть детально описаны и задокументированы, с тем, чтобы можно было легко и однозначно идентифицировать данный объект.

G2 Контекстный анализ

Необходимо учитывать влияние контекста программы на объект оценивания.

G3 Описание целей и процедур

Цели, вопросы и процедуры оценивания должны быть детально описаны и зафиксированы, с тем, чтобы можно было их легко идентифицировать и проанализировать.

G4 Надежные источники информации

Используемые при проведении оценивания источники информации должны быть детально описаны, с тем, чтобы можно было оценить адекватность информации.

G5 Валидная и достоверная информация

Процедуры сбора информации должны отбираться или разрабатываться, а затем использоваться таким образом, чтобы обеспечить надежность и адекватность полученных результатов целям проводимого оценивания.

G6 Систематическая перепроверка информации

В ходе оценивания необходимо систематически перепроверять собранную, обрабатываемую и публикуемую информацию.

G7 Анализ качественной и количественной информации

Необходимо проверять и систематически анализировать качественную и количественную информацию, используемую в ходе оценивания, с тем, чтобы обеспечить наличие результатов, отвечающих задачам оценивания.

G8 Обоснованность выводов

Полученные в ходе оценивания выводы должны быть четко обоснованы, с тем, чтобы адресаты оценивания могли их проанализировать.

G9 Беспристрастность отчета

Необходимо исключить влияние эмоций и предубеждений сопричастных лиц на подготовку финального отчета, с тем, чтобы он отражал достоверные результаты оценивания.

G10 Мета-оценивание

Само оценивание должно подвергаться анализу по выше указанным или другим важным стандартам, с тем, чтобы по завершению оценивания сопричастные лица могли получить детальную информацию о сильных и слабых сторонах оценивания.

III. Стандарты оценки Германского Общества по оцениванию (2004 г.)⁷

В основании проведения оценивания должны лежать четыре краеугольных камня: **Полезность — Исполнимость — Корректность — Точность**

II - Полезность

Стандарты полезности должны обеспечить направленность оценивания на чётко определённые намерения, а также на потребность в информации у предполагаемых пользователей.

II-1 Идентификация участников и сопричастных лиц

Лица или группы лиц, участвующие в оценивании или сопричастные к нему (в дальнейшем — участники/сопричастные лица), должны быть идентифицированы, с тем, чтобы их интересы были заранее определены и учтены по возможности ещё на этапе планирования оценивания.

II-2 Разъяснение намерений оценивания

Намерения, преследуемые оцениванием, должны быть четко определены, так чтобы участникам и сопричастным лицам была предоставлена возможность высказать свое мнение по отношению к оцениванию, а группа оценщиков могла реализовывать конкретное задание.

II-3 Правдивость и компетентность оценщиков

Тот, кто проводит оценивание, должен быть лично правдивым и обладать методической и профессиональной компетентностью, чтобы результаты оценивания достигли высокой степени достоверности и признания.

II-4 Выбор и объём информации

Выбор и объём собираемой в процессе оценивания информации должны обеспечить возможность работы над изучаемыми вопросами по объекту оценивания, и одновременно учитывать потребность в информации заказчиков и других адресатов (клиентов).

⁷ Перевод с немецкого Д.Б. Цыганкова. Источник: DeGEval Standards (http://www.degeval.de/index.php?class=Calimero_Webpage&id=9025). Выражаем благодарность многолетнему члену Правления Германского общества по оцениванию проф. Вольфгангу Бевелю (Высшая Педагогическая Школа Сев. Швейцарии) за предоставление альтернативного перевода стандартов, подготовленного в 2003 немецкими оценщиками.

П-5 Четкость оценочных норм

Точки зрения и предположения участников и сопричастных лиц, лежащие в основе оценивания и интерпретации результатов, должны быть так описаны, чтобы оценочные нормы были отчётливо выделены.

П-6 Полнота и ясность представляемого отчёта

Отчёты оценивания должны предоставлять всю существенную информацию, должны быть логично изложены и легко понимаемы.

П-7 Своевременность оценивания

Проекты оценивания должны быть начаты и завершены настолько своевременно, чтобы их результаты могли вливаться в последующие процессы решения и улучшения программы.

П-8 Полезность оценивания и использование ее результатов

Планирование, проведение и представление отчёта оценивания должны быть организованы таким образом, чтобы участники и сопричастные лица могли внимательно следить за ходом оценивания и использовать его результаты.

И – Исполнимость

Стандарты исполнимости должны обеспечить реалистичное, хорошо продуманное, дипломатичное и экономное планирование и проведение оценивания.

И-1 Релевантные методы

Методы оценивания, в том числе способы сбора необходимой информации, должны быть так подобраны, чтобы загруженность и затраты участников и сопричастных лиц была в соразмерном отношении с ожидаемой пользой от оценивания.

И-2 Дипломатичность образа действий

Оценивания должны быть спланированы и проведены по возможности с учетом достижения высокой степени согласия участников и сопричастных лиц в отношении процедуры оценивания и его результатов.

И-3 Эффективность оценивания

Привлеченные средства на оценивание должны отвечать полезности оценивания.

К - Корректность

Стандарты корректности должны обеспечить уважительное и честное отношение к сопричастным лицам и группам в процессе оценивания.

К-1 Формальные договоренности

Обязанности договаривающихся сторон по поводу оценивания (что, каким образом, кем и когда должно быть выполнено) должны быть зафиксированы в письменной форме так, чтобы партнёры были обязаны либо выполнить все оговоренные условия, либо достигнуть новой договоренности.

К-2 Защита индивидуальных прав

Оценивания должны планироваться и проводиться таким образом, чтобы были соблюдены этические нормы защиты личностной неприкосновенности, достоинства и права вовлеченных в процесс оценивания лиц.

К-3 Полная и добросовестная проверка

Оценивание должно проверять и отражать сильные и слабые стороны предмета оценивания как можно более полно и добросовестно, так чтобы возможно было далее укреплять сильные стороны и работать над слабыми пунктами.

К-4 Беспристрастное проведение оценивания и представление отчёта

Проведение должно учитывать различные точки зрения участников и сопричастных лиц по поводу предмета и результатов оценивания. И отчёты, и весь процесс оценивания должны отражать непристрастную позицию группы оценщиков. Оценивание должно проводиться добросовестно и, по возможности, независимо от личных пристрастий.

К-5 Доведение результатов до сведения

Результаты оценивания должны быть доступны, насколько это возможно, всем участникам и сопричастным лицам.

Т - Точность

Стандарты точности должны обеспечить сбор и передачу достоверной информации и достоверных результатов относительно объекта оценивания и относительно задач, поставленных перед оценщиками.

Т-1 Описание объекта оценивания

Объект оценивания должен быть отчётливо и подробно описан и документирован, с тем, чтобы он мог быть однозначно идентифицирован.

Т-2 Анализ контекста

Контекст оценивания должен быть достаточно детально исследован и проанализирован.

Т-3 Описание намерений и подходов

Объект, намерения, поставленные вопросы и подход оценивания, включая использованные методы, должны быть настолько подробно документированы и описаны, чтобы они могли быть идентифицированы и оценены.

Т-4 Сведения об источниках информации

Использованные в рамках оценивания источники информации должны быть точно и в письменной форме зафиксированы, с тем, чтобы можно было оценить надёжность и адекватность информации.

Т-5 Валидная и надёжная информация

Для получения данных должны быть подобраны или разработаны, а затем применены такие способы, которые могут обеспечить соответственно профессиональным масштабам надёжность полученных данных и их достоверность относительно ответа на поставленные оценивания вопросы. Профессиональные масштабы должны определяться научными критериями количественного и качественного социального исследования.

Т-6 Систематическая проверка относительно ошибок

Собранная, обработанная, проанализированная и представленная в ходе оценивания информация должна систематически проверяться относительно ошибок.

Т-7 Анализ качественной и количественной информации

Качественная и количественная информация, полученная в ходе оценивания, должна быть в соответствии с профессиональными масштабами адекватно и систематически проанализирована для того, чтобы было возможно эффективно ответить на поставленные перед оценщиками вопросы.

Т-8 Обоснованные выводы

Сделанные в результате оценивания выводы должны быть чётко обоснованы, так чтобы адресаты могли их оценить.

Т-9 Мета-оценивание

Для того, чтобы сделать возможным мета-оценивание, результаты оценивания должны быть в соответствующей форме документированы и архивированы.

IV. Хартия по оцениванию государственных политик и программ Французского общества по оцениванию⁸

Оценивание государственной деятельности принимает различные формы, как по используемым методам, так и по тому, как оно включается в государственную систему. Оно может быть внутренним или внешним. Оно может реализовываться до, во время или после осуществления государственного решения. Это разнообразие отражает те из целей и задач, в которые оно вписывается, вместе с другими видами деятельности, такими как разработка, исследование, надзор и аудит. Поэтому выводы, суждения и рекомендации, полученные в результате оценивания, имеют не одинаковое влияние и статус в общественной дискуссии.

Французское общество по оцениванию с самого начала принимало в свои ряды всех тех, кто участвовал в осуществлении этих видов деятельности. Всячески признавая это разнообразие, оно содействует больше всего различным формам оценивания с целью сделать из оценивания неотъемлемую составляющую государственных организаций и демократического устоя. Это является предметом Хартии, принятой в 2003 году и обновленной в 2006 году. Данная Хартия обращена к лицам, профессионально участвующим в процессе оценивания, будь то заказчикам, оценщикам или же членам подвергаемой исследованию организации.

Данная Хартия сочетает в себе несколько функций. *Образовательную* – она обращает внимание на задачи и проблемы. *Индикаторную* – она направляет поиск решений. *Стимулирующую* – она не носит предписывающий характер.

Хартия является руководством, содержащим основные принципы, широко признанные в профессиональном сообществе. Она призывает следовать этим принципам. В ней признается возможность противоречия между этими принципами в определенных обстоятельствах. Она помогает предотвратить трудности, которые зачастую возникают в ходе оценивания из-за того, что принципы и вопросы профессиональной этики не были четко прояснены с самого начала.

Преамбула

Оценивание направлено на получение знаний относительно государственной деятельности, в том числе касательно их результатов, с двойной целью – позволить гражданам оценить значимость государственной деятельности и оказать содействие лицам,

⁸ Перевод Марии Смирновой (Sciences Po). Источник: La Charte de l'Evaluation: des politiques publiques et des programmes publics (<http://www.sfe.asso.fr/fr/charte-sfe.html>).

принимающим решения, с тем, чтобы повысить ее релевантность, результативность, эффективность, целостность и влияние.

Оценивание способствует также рационализации процесса принятия государственных решений, модернизации государственного управления и государственной службы, большей эффективности государственных расходов. Оно также вносит вклад в развитие ответственности и практик внутренней и внешней отчетности, равно как и приобретению организационных навыков. Оценивание участвует в параллельном развитии надлежащего управления и дебатов о демократии на всех уровнях управления.

В таком определении цели и задачи оценивания государственных программ и политик не сводятся к его непосредственным главным акторам, но затрагивают совокупность всех граждан. Оценивание должно быть инициировано, организовано и реализовано во имя общих интересов. Именно поэтому оно должно проводиться в четких институциональных рамках и основываться на определенных принципах.

Члены Французского общества по оцениванию заявляют о своей приверженности принципам «Хартии оценивания», обязуются их применять, учитывая частные особенности, с которыми придется столкнуться, а также продвигать Хартию как в своем профессиональном сообществе, так и для лиц и субъектов, затронутых оцениванием и государственными решениями.

Принципы оценивания во Франции

– Множественность

Оценивание вписывается в тройственную логику государственного управления, демократии и академической дискуссии. Оно систематически учитывает имеющиеся различные интересы и собирает все разнообразие надлежащих точек зрения касательно оцениваемой деятельности, исходят ли они от акторов/участников, экспертов или каких-либо других лиц.

Принятие во внимание множественности точек зрения выражается – каждый раз, как это возможно – путем привлечения различных субъектов, затронутых государственной политикой, или же любым другим надлежащим способом.

– Дистанцирование

Оценивание проводится беспристрастно. Лица, профессионально участвующие в процессе оценивания, информируют всех остальных партнеров о любом возможном конфликте интересов.

Процесс оценивания происходит автономно от процессов управления и принятия решений. Эта автономность гарантирует свободу выбора для государственных лиц, принимающих решения.

– **Компетентность**

Лица, профессионально участвующие в процессе оценивания, используют специальные навыки в области разработки и реализации оценивания, качества заказа, методов сбора данных и интерпретации результатов. Они должны сами позаботиться об улучшении и пополнении своих навыков и знаний, в том числе в соответствии с существующими стандартами в международном сообществе оценщиков.

– **Уважение личности**

Лица, профессионально участвующие в процессе оценивания, уважают права, неприкосновенность и безопасность всех сторон-участниц. Им запрещается раскрывать поименные источники полученной информации и точек зрения без согласия на то сопричастных лиц.

– **Прозрачность**

Представление результатов оценивания сопровождается четким изложением его предмета, конечных целей, аудитории, поставленных вопросов, используемых методов и их границ, равно как аргументации и критериев, которые ведут к таким результатам.

Публичное распространение результатов оценивания желательно. Правила, по которым результаты оценивания будут распространены, определяются с самого начала. Должна быть соблюдена целостность результатов, какие бы способы и носители для распространения не были бы выбраны.

– **Своевременность**

Решение об оценивании должно быть принято тогда, когда оценивание способно — и оно именно для того и проводится, — достигнуть целей, упомянутых в преамбуле к данной Хартии: отчет о демократичности, эффективность расходов, организационное обучение, облегчение последующих раундов оценивания.

– **Ответственность**

Распределение ролей между различными акторами оценивания устанавливается с самого начала таким образом, чтобы обеспечить выполнение всех его функций (определение

полномочий, пилотаж процесса, опросы и анализ данных, формирование позиции и последующих рекомендаций, распространение результатов).

Лица и субъекты, участвующие в процессе оценивания мобилизуют надлежащие средства и предоставляют информацию, необходимую для проведения оценивания. Они совместно отвечают за надлежащее применение изложенных в данной хартии принципов.

Стандарты оценивания программ в образовании Объединенного Комитета по стандартам оценивания в образовании (краткая версия стандартов)⁹

Стандарты полезности (Utility Standards)

Стандарты полезности призваны обеспечивать то, чтобы оценивание отвечало информационным потребностям предполагаемых потребителей.

U1 Выявление сопричастных лиц – необходимо выявить людей, вовлеченных или затрагиваемых оцениваем, таким образом, чтобы были учтены их требования.

U2 Репутация оценщика – для того, чтобы результаты оценивания были максимально правдоподобными и вызывали доверие, люди, проводящие оценку, должны обладать авторитетом и быть компетентными в оценочной деятельности.

U3 Объем и сбор информации – собранные данные должны обладать широким охватом с тем, чтобы отвечать на релевантные программе вопросы и соответствовать требованиям и интересам клиентов и других стэйкхолдеров.

U4 Определение ценностей – перспективы, аргументация и процедуры, используемые для интерпретации результатов, должны быть тщательно описаны, в таком случае основа для ценностных суждений будет максимально ясной.

U5 Ясность отчета – отчеты о проведенном оценивании должны четко описывать оцениваемую программу, включая ее контекст, цели, процедуры и результаты оценивания так, чтобы ключевая информация была изложена и являлась простой для понимания.

U6 Временные рамки и распространение отчета – важные промежуточные результаты и оценочные отчеты должны распространяться предполагаемым потребителям таким образом, чтобы они могли быть своевременно использованы.

U7 Влияние оценивания – оценивание должно быть спланировано, проведено и представлено способами, стимулирующими его доведение стэйкхолдерами до логического конца, чтобы в будущем результаты оценивания были использованы.

⁹ Перевод Екатерины Кузнецовой (ГУ-ВШЭ). Источник: The Program Evaluation Standards: Summary of the Standards (<http://www.eval.org/EvaluationDocuments/progeval.html>).

Стандарты осуществимости (Feasibility Standards)

Стандарты осуществимости направлены на то, чтобы обеспечить реалистичность, целесообразность, дипломатичность и экономичность оценивания.

F1 Практичные процедуры – процедуры оценивания должны быть практичными, чтобы получить всю необходимую информацию и свести возможный срыв проводимой оценки к минимуму.

F2 Политическая жизнеспособность – оценивание должно быть спланировано и проведено с учетом различных позиций различных групп интересов так, чтобы было возможным их сотрудничество, а вероятные попытки любой из этих групп ограничить процедуры оценивания, либо оказать влияние или неправильно интерпретировать результаты были исключены либо сведены к минимуму.

F3 Экономическая эффективность – оценивание должно быть эффективным, предоставлять информацию или обладать достаточной ценностью для оправдания затраченных ресурсов.

Стандарты правомерности (Propriety Standards)

Стандарты правомерности направлены на обеспечение того, чтобы оценивание было проведено законно, с учетом морали и общественного блага лиц, вовлеченных в оценивание, а также тех, на кого оно оказывает влияние.

P1 Ориентация на услуги – оценивание должно быть спроектировано так, чтобы содействовать организациям эффективно выполнять требования широкой целевой аудитории.

P2 Формальные договоренности – обязательства формальных участников в отношении оценивания (что должно быть сделано, как, кем, когда) должны быть изложены в письменной форме, чтобы стороны были обязаны выполнять все условия соглашения либо могли их формально пересмотреть.

P3 Права человека – оценивание должно быть спланировано и проведено с учетом и уважением прав человека.

P4 Человеческое общение – оценщики должны уважать человеческое достоинство и ценить взаимодействие участников с другими людьми, связанными с оценением так, чтобы эти участники не испытывали угрозы.

P5 Полное и честное оценивание – оценивание должно быть полным и честным в области анализа и предоставления отчета о недостатках и достоинствах оцениваемой программы так, чтобы были учтены достоинства и указаны проблемные области.

P6 Публикация результатов – внешние по отношению к оцениванию стороны должны обеспечить, чтобы весь спектр результатов оценивания, включая соответствующие ограничения, был доступен для сторон, затрагиваемых оцениванием, а также других лиц, изъявляющих желание ознакомиться с результатами.

P7 Конфликт интересов – конфликт интересов, в случае его возникновения, должен быть учтен сторонами таким образом, чтобы процесс и результаты оценивания не были искажены.

P8 Финансовая ответственность – распределение и расходование ресурсов оценщика должно быть целесообразно и социально ответственно, а также отражать контролируемость процедур, чтобы расходы были включены в отчетность.

Стандарты точности (Accuracy Standards)

Стандарты точности направлены на обеспечение того, чтобы оценивание отражало технически адекватную информацию об особенностях, которые определяют ценность оцениваемой программы.

A1 Документация программы – оцениваемая программа должна быть четко и правильно описана и оформлена, чтобы ее можно было легко идентифицировать.

A2 Контекстный анализ – контекст, в котором существует программа, должен быть детально проанализирован для того, чтобы можно было определить вероятное воздействие программы.

A3 Описываемые цели и процедуры – цели и процедуры оценивания должны отслеживаться и детально изучаться, чтобы можно было их определить и оценить.

A4 Надежные/обоснованные источники информации – источники информации, используемые при оценивании программы, должны быть детально описаны, чтобы можно было оценить адекватность информации.

A5 Валидная информация – процедуры сбора информации должны отбираться или разрабатываться, а затем применяться таким образом, чтобы собранная информация была валидной для предполагаемого использования.

A6 Достоверная информация – процедуры сбора информации должны отбираться или разрабатываться, а затем применяться таким образом, чтобы гарантировать достоверность собранных данных для предполагаемого использования.

A7 Систематическая информация – необходимо систематически проверять собранную, обработанную и опубликованную информацию, а также исправлять любые недочеты.

A8 Анализ количественной информации – количественная информация в оценивании должна адекватно и систематически анализироваться, чтобы эффективно отвечать задачам оценивания.

A9 Анализ качественной информации – качественная информация в оценивании должна адекватно и систематически анализироваться, чтобы эффективно отвечать задачам оценивания.

A10 Подтвержденные выводы – необходимо точно подтвердить полученные в результате оценивания результаты, чтобы их могли оценить стэйкхолдеры.

A11 Беспристрастный отчет – процедуры написания отчета должны быть ограждены от искажения, спровоцированного личными эмоциями и предубеждениями любых сторон оценивания, таким образом, чтобы отчет об оценивании честно отражал результаты оценивания.

A12 Метаоценивание – само оценивание должно быть формативно оценено по этим и другим подходящим стандартам, чтобы в итоге стэйкхолдеры могли изучить все достоинства и недостатки программы.

Руководящие принципы для оценщиков Американской ассоциации оценивания¹⁰

Преамбула: Допущения касательно разработки принципов

А. Оценивание - это профессиональная деятельность, которой занимаются люди с различными интересами, потенциально охватывающими (однако этим не ограничивающимися) оценивание программ, продуктов, персонала, политик, деятельности, предложений, технологии, исследований, теории и даже самого оценивания. Данные принципы в целом охватывают все виды оценивания. Для внешнего оценивания государственных программ они применяются практически повсюду. Тем не менее практически невозможно описать принципы, которыми можно было бы руководствоваться практически в любых условиях, в которых работают оценщики, а некоторым оценщикам приходится работать в такой ситуации, в которой следование руководящим принципам невозможно на достаточных основаниях. Практические рекомендации в таком случае не направлены на то, чтобы ограничивать таких оценщиков. Однако данные исключения должны делаться на достаточном основании (например, законодательный запрет на предоставление информации заинтересованным сторонам), и оценщики, которые оказываются в такой ситуации, должны консультироваться со своими коллегами о том, как действовать дальше.

В. В силу различной подготовки, опыта и методов работы в профессиональном сообществе оценщиков существуют различные воззрения на то, каковы первичные цели оценивания. Они включают (но этим не ограничиваются): улучшение продуктов, персонала, программ, организаций, правительств, потребителей и общественного интереса; способствование информированному принятию решений и изменениям; предвосхищение необходимых перемен; оказание поддержки всем сопричастным лицам посредством сбора информации от них и их вовлечение в процесс оценивания; и предвосхищение новых открытий. Несмотря на это разнообразие, общим принципом является стремление оценщиков сформировать и обеспечить максимально возможную информацию, которая могла бы повлиять на то, что является объектом оценивания. Эти рекомендации направлены на продвижение этих первичных целей.

С. Данные принципы предназначены для того, чтобы ориентировать профессиональную практику оценщиков и информировать заказчиков оценивания, а также

¹⁰ Перевод Марии Смирновой (Sciences Po). Источник: American Evaluation Association Guiding Principles for Evaluators (<http://www.eval.org/Publications/GuidingPrinciplesPrintable.asp>).

общественность, о тех принципах, которые профессиональные оценщики должны поддерживать. Безусловно, ни одно изложение принципов не может предвидеть всех ситуаций, которые возникают в области оценивания. Однако данные принципы не являются просто руководством к действию, когда что-то не так или когда возникает ситуация дилеммы. Напротив, принципы должны предвосхищать и направлять поведение профессионалов изо дня в день.

Д. Целью кодификации руководящих принципов является продвижение непрерывного развития профессиональной оценочной деятельности и социализация его членов. Данные принципы направлены на стимулирование дискуссии о надлежащей практике и использовании оценивания членами профессионального сообщества, инициаторами оценивания и другими лицами, заинтересованными оцениванием.

Е. Пять предложенных в данном документе принципов не являются независимыми, они пересекаются во многих аспектах. Более того, местами данные принципы будут противоречить друг другу, так что оценщикам придется среди них делать выбор. В таких ситуациях оценщики должны полагаться на свои ценности, знания контекста, для того чтобы принять надлежащее решение. Каждый раз, когда не понятно, как следует действовать, оценщики должны прибегнуть к помощи своих коллег для решения проблемы, до того, как принять решения о том, что делать дальше.

Ф. Данные принципы направлены на то, чтобы суммировать всю предыдущую работу по стандартам, принципам или этике, принятой ААО или двумя предшествующими ей организациями, Обществом оценивания исследований и Сетью оценивания (?). Данные принципы являются официальной позицией ААО по данным вопросам.

Г. Данные принципы не должны заменить стандарты, поддерживаемые оценщиками, или в других дисциплинах, в которых участвуют оценщики.

Н. Каждый принцип проиллюстрирован рядом положений, с тем, чтобы раскрыть значение общего принципа, а также служить ориентиром в его применении. Эти иллюстрации не являются всеми возможными способами применения этого принципа, и не должны рассматриваться как правила, служащие основанием для санкционирования нарушителей.

И. Данные принципы были разработаны в контексте западной культуры, в частности США, и поэтому могут передавать опыт данного контекста. Релевантность этих принципов может варьироваться от одной культуры к другой, а также для различных субкультур США.

Ж. Данные принципы являются частью эволюционного процесса самоанализа профессиональным сообществом и должны регулярно пересматриваться. Механизмами для этого могут служить официально инициированные обзоры принципов на ежегодных

встречах и других форумах для приобретения опыта работы с принципами и их применением. Данные принципы должны пересматриваться регулярно, но не реже одного раза в пять лет. В целях поддержания осведомленности и релевантности всей ассоциации, члены ААО всячески поощряются к участию в этом процессе.

Принципы

А. Системные исследования: Оценщики проводят системные исследования, основанные на анализе данных.

1. Для того чтобы обеспечить точность и достоверность предоставляемой информации, оценщики должны придерживаться самых высоких технических стандартов, сопоставимых с используемыми ими методами.

2. Оценщики должны изучить вместе с заказчиком преимущества и недостатки как различных аспектов оценивания, так и различных подходов, которые могли бы быть использованы для того, чтобы понять данные аспекты.

3. Оценщики должны предоставлять точную и достаточно детальную информацию об используемых ими методах и подходах, с тем, чтобы другие могли понять, интерпретировать и критически оценить их работу. Они должны указать на границы оценивания и его результатов. Оценщики должны обсуждать соответствующим образом ценности, гипотезы, теории, методы, результаты и анализ, значительно влияющие на интерпретацию результатов оценивания. Данные утверждения касаются всех аспектов оценивания, от его изначальной концептуализации до конечного использования его результатов.

В. Компетентность. Оценщики обеспечивают компетентное исполнение работы для заинтересованных сторон

1. Оценщики должны обладать (или гарантировать, что команда оценщиков владеет) надлежащим уровнем образования, способностей, навыков и опытом, для того чтобы решать задачи, поставленные оцениванием.

2. С целью признания, точной интерпретации и уважения многообразия, оценщики должны удостовериться в том, что члены команды оценщиков совместно демонстрируют культурную компетентность. Культурная компетентность будет отражаться на оценщиках, стремящихся проинформировать об их собственных культурных гипотезах, их понимании мировоззрений участников и заинтересованных сторон оценивания из разных культур, и использовании надлежащих стратегий оценивания и навыков для работы с разными культурными группами. Многообразие может отражаться в расе, этничности, поле, религии,

социально-экономическом положении или других факторах, относящихся к контексту оценивания.

3. Оценщики должны работать в пределах их профессиональной подготовки и компетенций, и они должны отказываться от проведения оценивания, которые значительно выходят за данные пределы. В тех случаях, когда отказаться от заказа или предложения является затруднительным, оценщики должны четко обозначить любые значительные ограничения, которые подобное оценивание за собой влечет. Оценщики должны приложить все усилия для того, чтобы приобрести компетентное мнение напрямую или же с помощью других, владеющих необходимыми знаниями.

4. Оценщики должны постоянно стремиться поддерживать и улучшать уровень своей компетентности, с тем, чтобы провести оценивание высшего уровня. Такое непрерывное профессиональное развитие может включать в себя курсы, семинары, самообразование, оценивание практики других лиц и работу с другими оценщиками, для того чтобы почерпнуть их навыки и знания.

С. Прямота / Честность: Оценщики демонстрируют своим поведением прямоту и честность и стараются обеспечить прямоту и честность для всего процесса оценивания.

Оценщики должны проводить честные переговоры с заказчиками и сопричастными лицами о затратах, стоящих перед ними задачах, об ограничениях методологии, о характере ожидаемых результатов и использовании информации, полученной из конкретного оценивания. Инициирование дискуссии и разъяснений по данным вопросам является, прежде всего, ответственностью оценщика, а не заказчика.

2. До того как принять предложение о проведении оценивания, оценщики должны проинформировать о любых имеющихся отношениях или занимаемых позициях, которые могли бы послужить поводом для конфликта интересов (или возникновения конфликта) с их ролью оценщика. Если они приступают к оцениванию, конфликты должны быть четко изложены в отчетах о результатах оценивания.

3. Оценщики должны отмечать все изменения, внесенные в изначально обсужденные проектные планы, а также причины, повлекшие за собой эти изменения. Если эти изменения значительно повлияют на характер и ожидаемые результаты оценивания, оценщик должен своевременно проинформировать заказчика и других сопричастных лиц (за неимением веской причины сделать обратное, до того как продолжить работу) об изменениях и их возможном воздействии.

4. Оценщики должны быть предельно точны относительно их собственных интересов и ценностей, интересов заказчиков и других сопричастных лиц в отношении проведения и итогов оценивания.

5. Оценщики не должны искажать свои процедуры, данные и результаты. В разумных пределах они должны пытаться предотвращать или устранять ненадлежащее использование их работы другими.

6. Если оценщики считают, что определенные процедуры или деятельность могут стать источником появления информации или выводов, вводящих в заблуждение, они ответственны за то, чтобы проинформировать о своих опасениях и их причинах. Если обсуждение с заказчиком не смогло решить этих проблем, оценщик должен отказаться от проведения данного оценивания. Если отказ от предложения является неприемлемым, оценщик должен проконсультироваться со своими коллегами или сопричастными лицами о том, какими способами продолжать действовать. (Вариантами могут быть дискуссии на высшем уровне, письмо или приложение с выражением несогласия, или же отказ от подписания контракта)

7. Оценщики должны сообщать все источники финансирования оценивания, а также источник запроса на оценивание.

D. Уважительное отношение к людям: Оценщики должны уважать безопасность, достоинство и самодостаточность респондентов, участников программ, заказчиков и других сопричастных лиц оценивания.

1. Оценщики должны стремиться к всеобъемлющему пониманию важнейших контекстуальных элементов оценивания. Контекстуальные факторы, которые могут повлиять на результаты исследования, включают географическое положение, социально-политический климат, экономические условия и другие значимые аспекты.

2. Оценщики должны придерживаться принятой профессиональной этики, стандартов, регулирующих актов о рисках, вреде и осложнениях, которые могут постигнуть тех, кто участвует в оценивании; об информированном согласии на участие в оценивании; об информировании участников и заказчиков о сфере и границах конфиденциальности.

3. В связи с тем, что негативные или критические выводы оценивания должны излагаться предельно ясно, иногда подобные результаты могут ущемлять интересы заказчика или сопричастных лиц. В таком случае оценщики должны стремиться максимизировать выгоды и снизить вероятность какого бы то ни было излишнего ущерба, который может наступить, при условии, что это не повлечет за собой нарушения целостности результатов оценивания. Оценщики должны осторожно принимать решение относительно

необходимости отказаться от выгод от проведения оценивания или использования определенных оценочных процедур ввиду существующих рисков или вероятности нанесения ущерба. По мере возможностей данные вопросы должны быть предвосхищены в ходе обсуждения условий оценивания.

4. Зная, что результаты оценивания могут негативно сказаться на интересах определенных сопричастных лиц, оценщики должны проводить оценивание и информировать о его результатах таким образом, чтобы достоинство и самоуважение сопричастных лиц было, безусловно, соблюдено.

5. Там, где это возможно, оценщики должны стремиться поощрению социального равенства в оценивании, так чтобы те, кто вносят свой вклад в оценивание, могли получить взамен от него выгоду. К примеру, оценщики должны стремиться гарантировать, что лица, уполномоченные предоставлять информацию, и подвергающиеся риску, делают это добровольно, и они полностью проинформированы и имеют возможность получить выгоду от оценивания. Участники программ должны быть проинформированы о том, что обладание правом получать услуги не зависит от их участия в оценивании.

6. Оценщики несут ответственность за понимание и уважение различий среди участников, таких как различия в их культуре, религии, поле, физической форме, сексуальной ориентации и этничности, и учитывать потенциальное воздействие этих различий в процессе планирования, проведения, анализа и отчета о результатах.

Е. Ответственность за всеобщее благосостояние: Оценщики выражают и учитывают многообразие общественных интересов и ценностей, которые могут иметь отношение к оцениванию.

1. В процессе планирования и предоставления отчета об оценке, оценщики должны включать в него соответствующие взгляды и интересы полного спектра сопричастных лиц.

2. Оценщики должны учитывать не только непосредственное воздействие и последствия, какой бы то ни было оцениваемой деятельности, но также и общие предположения, последствия и потенциальные побочные эффекты.

3. Свобода информации неотъемлема от демократии. Оценщики должны предоставить всем сопричастным лицам доступ к оцениваемой информации, в такой форме, которая бы уважала людей и гарантировала конфиденциальность. Оценщики должны активно распространять информацию для сопричастных лиц, настолько, насколько источники это позволяют. Информация, подобранная для каждого сопричастного лица, должна включать все результаты, которые потенциально затрагивают его интересы, а также отсылать к любой другой персонализированной информации для других сопричастных лиц. В любом случае

оценщики должны стремиться представить результаты в ясной и простой форме, так чтобы заказчики и другие сопричастные лица могли легко понять процесс оценивания и его результаты.

4. Оценщики должны поддерживать баланс между потребностями заказчика и другими потребностями. Оценщики непременно имеют особые отношения с заказчиком, который финансирует или запрашивает информацию. Посредством этих отношений оценщики должны стремиться удовлетворить легитимные потребности заказчика, когда это возможно и необходимо. Однако эти отношения могут также поставить оценщиков в сложные ситуации, когда интересы заказчика входят в противоречие с другими интересами, или когда интересы заказчика противоречат обязательствам оценщиков по обеспечению системных исследований, компетентности, целостности и уважения к людям. В этом случае оценщики должны предельно четко идентифицировать и обсудить данные конфликты с заказчиком и сопричастными лицами, разрешить их (когда это возможно), определить, является ли продолжение работы по оцениванию целесообразным, если конфликты не могут быть разрешены, и четко изложить любые значимые ограничения в оценивании, которые могут возникнуть в случае неразрешенности конфликта.

5. В обязанности оценщиков входит также соблюдение общественного интереса. Данные обязательства особенно значимы, когда оценщики финансируются за счет государственных средств; но очевидные угрозы для общественного благосостояния не должны игнорироваться ни в каком оценивании. Поскольку общественный интерес редко совпадает с интересами какой-либо отдельной группы (в том числе заказчика или финансирующей стороны), оценщикам следует, как правило, выходить за рамки анализа интересов отдельного сопричастного лица и принимать во внимание благосостояние общества в целом.

Раздел 3: Избранные статьи по оценке программ и ОРВ

Дерман Д.О. (ГУ-ВШЭ)¹¹

Стратегия внедрения ОРВ в трансформирующихся странах

Как известно, вторая половина XX века прошла под знаком реформирования государственной службы в частности и государственного управления в целом. Основной целью реформ было повышение эффективности государственной машины как ответ на усиление международной конкуренции, на вызовы глобализации. И если на уровне государственных служащих были введены новые методы управления (в частности, применение концепции New Public management), то на уровне государственных программ и политик акцент ставился на повышении эффективности и результативности государственного влияния. В рамках этих целей и показал себя с лучшей стороны развивающийся с 50-х годов институт оценивания программ и политик.

В России же, несмотря на некоторое количество используемых инструментов проверки качества и мониторинга исполнения законодательства, инструмент оценки регулирующего воздействия так и не получил своего развития. Однако Мировой финансовый кризис и необходимость в максимальной эффективности бюджетных расходов, с которой, так или иначе, столкнулись власти всех стран, придал новый импульс внедрению механизма оценки программ и политик как в странах постсоветского пространства, так и в России.

К сожалению, опыт России в этой сфере ограничивается небольшим количеством пилотных проектов, реализованных на региональном и муниципальном уровнях, и его явно недостаточно для выработки комплексной стратегии по внедрению механизма ОРВ в процесс принятия государственных решений в стране. Для этого и необходимо обратиться к опыту некоторых стран СНГ и Восточной Европы, осуществляющих процесс внедрения или уже использующих механизм ОРВ для оценки разрабатываемых государственных программ и законопроектов.

Вначале будет проанализирован опыт внедрения механизма ОРВ в странах (преимущественно) Восточной Европы. Он будет основываться на двух главных источниках:

¹¹ Автор – студент 5 курса факультета государственного и муниципального управления. Статья подготовлена в рамках гранта ректора ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия" (2010-2011).

на докладе группы Манделькерн (Mandelkern Group)¹², сделанного в 2001 году, и исследовании «Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe»¹³, проведенном Катериной Староньовой в 2007 году.

Первый доклад был подготовлен в рамках программы ЕС по унификации и упрощению государственного регулирования. В нем представлены ставшие уже классическими необходимые предпосылки, условия внедрения ОРВ, которые должны соблюдаться в стране, а также разработан базовый план действий по внедрению ОРВ в процесс принятия решений. Данные аналитические заключения были взяты нами в качестве отправной точки при проведении сравнительного анализа внедрения ОРВ в странах СНГ.

Второе исследование было проведено Региональным центром ПРООН в Братиславе в 2007 году. В нем оценивается опыт внедрения механизма ОРВ в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Сербии и Молдове – странах, схожих по уровню развития государственного управления со странами СНГ.

Согласно первой работе и на основе внедрения ОРВ в странах Западной Европы, группой Манделькерн было выделено 7 основных условий для успешного внедрения ОРВ:

1. процесс ОРВ должен быть неотъемлемой частью комплексной стратегии по совершенствованию нормативно-правовой среды;
2. концепция ОРВ и ее применение на практике нуждается в поддержке на самом высоком политическом уровне;
3. аналитические усилия, затраченные на проведения ОРВ должны всегда пропорционально соответствовать предполагаемым результатам оцениваемой программы или политики;
4. там, где это возможно, подготовку ОРВ следует осуществлять силами заинтересованных официальных лиц, и начинать ее нужно как можно раньше в процессе разработки политических решений и далее продолжать как фундаментальную часть этого процесса;
5. результаты оценки должны опираться на информацию, поступающую от заинтересованных сторон, и являться предметом обсуждения в ходе официальных и неофициальных консультаций с ними и прочими участниками процесса;
6. общее руководство процессом проведения ОРВ должно осуществляться отдельной независимой структурой, в обязанности которой входит как совершенствование

¹² Mandelkern Group Report (2001). Final Report, Brussels, 13 November. - http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/mandelkern.pdf

¹³ K. Staronova. Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe: a resource book for practitioners. – (<http://europeandcis.undp.org/Home/show/7620F45C-F203-1EE9-BF3A824B7F6A4C2A>)

нормативно-правовой базы, так и разработка рекомендаций и системы обучения государственных служащих.

7. для обеспечения работы системы, структурам, осуществляющим ОРВ, должны выделяться достаточные ресурсы для качественного и всестороннего анализа (что очень важно, ресурсы должны быть не только финансовые, но и временные)¹⁴.

Первые два условия подчеркивают важность политической поддержки процесса внедрения, а также указывают на то, что внедрение ОРВ невозможно осуществить само по себе – слишком уж сложен этот механизм и требует определенной «подстройки» государственной системы принятия решений. Это и понятно. Если рассматривать ОРВ с точки зрения чиновника-реализатора оцениваемой программы, то этот инструмент, безусловно, дополнительная преграда на пути осуществления программы. Поэтому исполнители не всегда заинтересованы в ее качественном проведении. Более того, очень желательно, чтобы, например, поддержка на самом высоком государственном уровне реализовывалась через закрепление ответственности за внедрение и реализацию ОРВ на уровне центрального правительства, даже не на уровне отраслевого министерства.

Так, Староньова пишет, что «если координирующая структура функционирует в рамках отраслевого министерства, а не на уровне центрального правительства, она может столкнуться с рядом трудностей в работе с другими отраслевыми министерствами в силу иерархических или властных вопросов, что может помешать данной структуре управлять процессом и отдавать какие-либо приказы».¹⁵ Поэтому и предпочтительно поддерживать механизм ОРВ на уровне центрального правительства, структурное подразделение которого осуществляло бы контрольно-надзорные функции, а также проверяло бы ход осуществления внедрения. В защиту такого подхода может быть приведен тот факт, что в двух странах, Литве и Латвии, ответственность и координирующая роль (спустя некоторое время после начал процесса внедрения ОРВ) была передана от отраслевого министерства аппарату правительства.

Четвертое и седьмое условия правомерно указывают на важность финансовых и временных условий, в которых проводится ОРВ. ОРВ – самый сложный из инструментов, обеспечивающих «обратную связь» по программе, к тому же носящий прогностический характер. Все это подразумевает немалые финансовые и временные затраты. Необходимо понимать, что работа над ОРВ должна начинаться почти сразу после того, как

¹⁴ На основе: Mandelkern Group Report (2001). Final Report, Brussels, 13 November. - http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/mandelkern.pdf - с. 19 - 20.

¹⁵ К. Староньова. Изучение и классификация методов инструментария предварительной оценки влияния нормативно-правовой базы в Европе. - <http://europeandcis.undp.org/Home/show/9FDAAE73-F203-1EE9-BF09EFE942A75C7A> - с. 34.

стратегическая задумка о способе реализации той или иной политики приобрела отчетливые очертания, а не за несколько недель до вынесения законопроекта на парламентские слушания. Это фундаментальное условие, возможно даже более важное, чем обеспечение процесса ОРВ достаточным финансированием. Основная задача ОРВ – *выбрать вариант* реализации политики. Это подразумевает, что:

- a. существуют варианты решения;
- b. можно выбирать наиболее оптимальное среди них;
- c. выбранный вариант будет рассматриваться правительством.

Как можно заметить, ОРВ активно влияет на политику именно на стадии ее разработки, поэтому каким идеальным не был бы внедренный механизм оценки, частью какой программы он бы ни являлся и какими бы силами не поддерживался, если предполагается, что оценка должна проводиться по уже сформированной политике, то она просто теряет всякий смысл. Возможность возникновения такой ситуации отдельно выделяется Манделькерном как один из самых важных политических рисков внедрения ОРВ¹⁶. При этом описанная выше проблема отнюдь не подразумевает, что любая оцениваемая программа обречена на долгий срок разработки из-за необходимости проведения оценки. На самом деле, на практике в случае срочности принимаемого решения мероприятия по оценке проводятся за весьма короткий промежуток времени в несколько месяцев. Самое важное заключается в том, что эта оценка должна проводиться вовремя, на стадии разработки государственной политики.

В шестой предпосылке заложена идея об отдельной государственной структуре, отвечающей за проведение оценки, а также мельком указывается на необходимость обучения. Здесь можно отметить, что на начальных этапах внедрения ОРВ обычно не создается отдельная государственная структура, отвечающая за оценку. Более того, не всегда даже выделяется отдельный департамент по ОРВ в составе ведущего министерства. Поэтому данное требование можно отнести к желательным, но отнюдь не необходимым для успешного внедрения оценки. С другой стороны, эффективность (да и просто наличие) программ обучения в странах Восточной Европы и СНГ, наоборот, является ключевым фактором успешности внедрения ОРВ, так как существующей компетенции государственных служащих не хватает для проведения качественного анализа.

Наконец, требование пропорциональности и взаимодействия со стейкхолдерами – одни из принципов, заложенных в сам механизм оценки ОРВ. Да, безусловно, эти принципы

¹⁶ Более подробно о политических рисках написано: Mandelkern Group Report (2001). Final Report, Brussels, 13 November. http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/mandelkern.pdf, с. 25.

важны, однако несколько не менее, чем другие аспекты проведения оценки, изложенные в многочисленных руководствах по проведению ОРВ.

Таким образом, из предложенных условий можно выделить пять (1,2,4 и 7, а также 6 в части обучения), которые являются универсальным, и отсутствие выполнения которых как раз и ведет обычно к неудаче при внедрении ОРВ.

Также, в работе группы Манделькерн интерес представляет стратегическая последовательность действий при внедрении ОРВ, хорошо структурированная в статье К.Староньовой. Она включает в себя следующие шаги¹⁷:

1. проведение комплексной реформы законодательства и государственного управления, направленной на укрепление открытости, прозрачности и стратегического учета приоритетов, где ОРВ может быть использована как инструмент;
2. принятие законодательного акта (Постановления правительства, закона и др.) по которому ОРВ становится обязательным требованием для инициаторов наиболее значимых законодательных мер (министерств и других структур центрального правительства). Данные требования могут изменяться в соответствии со способом распределения властных полномочий. ОРВ следует рассматривать как обязательную составляющую на раннем этапе работы над законодательным актом, когда законодательная мера ещё не определена, и существует несколько вариантов решений;
3. профессиональное развитие (знакомство с зарубежным опытом, обучение, содействие, проч.) отобранных сотрудников, которым поручается провести ОРВ при формировании новой законодательной инициативы в отдельных отраслевых министерствах или в централизованной структуре; выделение ресурсов, достаточных для осуществления этой задачи;
4. создание централизованной структуры, ответственной и способной осуществлять общий надзор, координацию и «контроль качества» оценок влияния, прилагаемых к проектам законодательных актов (с полномочиями вернуть ОРВ низкого качества инициаторам законодательной инициативы на доработку);
5. поэтапное внедрение ОРВ во избежание неприятия или противодействия (например, проведение пилотных исследований, выборочное применение

¹⁷ К. Староньова. Изучение и классификация методов инструментария предварительной оценки влияния нормативно-правовой базы в Европе. - <http://europeandcis.undp.org/Home/show/9FDAAE73-F203-1EE9-BF09EFE942A75C7A> - с. 13 - 14.

требований ОРВ к некоторым законодательным актам и проч.). В то же время очень важно, чтобы эта начальная фаза не осталась ограниченной лишь узким кругом рассматриваемых законопроектов или не стала постоянной;

6. оценка и дальнейшая корректура изначальных сопроводительных материалов по требованиям к ОРВ (решения, правила, руководства, инструкции и справочники) для закрепления результатов начального этапа; определение санкций и вознаграждений для учреждений и организаций за несоблюдение или низкое качество ОРВ;
7. действительное применение и использование ОРВ при принятии любых решений, имеющих значительные последствия (при условии, что в исключительных и заранее определенных случаях допускаются обоснованные исключения) и базовый скрининг ОРВ по всем совокупным мероприятиям политического курса;
8. формирование порядка оценки качества проведенных ОРВ (тесты на соответствие и качество исполнения);
9. формирование профессиональной сети "специалистов по ОРВ", которые по крайней мере частично обмениваются общим профессиональным опытом, способами рассмотрения проблем, методикой и практикой работы и располагают возможностью опираться на общую культуру и собрание прецедентов (даже на международном уровне), что поможет разбирать "тяжелые случаи".

Как отмечается в докладе, пункты 1-5 принадлежат к начальному этапу, а пункты 6-8 могут иметь место на этапе стабилизации. В принципе, необходимо понимать, что Манделькерном дана идеальная стратегическая последовательность. На самом деле, изменение некоторых фаз не сильно влияет на итоговый результат внедрения, однако необходимость большинства этапов не ставится нами под сомнение.

Так, первая фаза, проведение комплексной реформы, необходима почти для всех стран, особенно входящих в СНГ. Весь механизм ОРВ строится вокруг такого важного компонента государственной политики, как целеполагание. Соответственно, у государственных служащих должно быть четкое понимание того, куда движется политика в той или иной области, какие цели ставятся перед государственным аппаратом в средне- и долгосрочной перспективе. Иначе ОРВ теряет всякий смысл, так как даже получившая отличный отзыв программа может привести к плачевным результатам из-за того, что изначально была поставлена неверная цель регулированию и выбрано неправильное направление политики. С другой стороны, укрепление открытости и прозрачности также необходимо, так как ОРВ подразумевает проведение максимально подробных количественных расчетов и качественных оценок. Поэтому без информационной базы, без

наличия открытой информации относительно предыдущих программ и политик даже самая грамотная, с методологической точки зрения, оценка не сможет сделать релевантных выводов по анализируемой политике.

Например, К. Староньова отмечает, что для успешного осуществления всех этапов проведения ОРВ странам Восточной Европы пришлось достаточно существенно изменить принципы работы правительства. Так, был обеспечен более открытый процесс формирования политики, заменяя им «традиционно существовавший закрытый и политизированный процесс».¹⁸ Также для разработки механизмов стратегического планирования, способного определить как кратко- и средне-, так и долгосрочные приоритеты и потребности общества внедрены или улучшены следующие инструменты:¹⁹

- стратегическое планирование;
- горизонтальная и вертикальная координация;
- сбор данных;
- проверка качества и учета ненормативных правовых инструментов при рассмотрении возможных вариантов решения.

Через внедрение этих инструментов, правительства стран решали задачу увязки механизма ОРВ с существующими схемами планирования и законодательными процессами.

Вторая фаза, принятие отдельного законодательного акта по ОРВ, а также нормативно закреплённое обязательное требование проведения ОРВ – необходимое условие для перехода оценки из статуса «механизма, внедряемого зарубежными фондами» в статус действительно работающего инструмента совершенствования процесса разработки государственной политики. Однако данная фаза может идти совместно и с первой фазой, либо стартовать несколько позже.

Формирование потенциала отобранных сотрудников, в первую очередь, разработка специализированных тренинговых и образовательных программ и дальнейшее обучение госслужащих – на наш взгляд, одна из важнейших фаз в стратегии внедрения ОРВ, и начинаться она должна в России и странах СНГ как можно раньше. Более того, можно с уверенностью утверждать, что данная фаза должна идти раньше фазы принятия рамочного закона об ОРВ. Иначе требование обязательного проведения оценки может с самого начала стать очередной формальностью, так как попросту некому будет ее компетентно осуществлять. А такой удар по репутации новый инструмент может и не преодолеть, и тогда

¹⁸ К. Староньова. Изучение и классификация методов инструментария предварительной оценки влияния нормативно-правовой базы в Европе. - <http://europeandcis.undp.org/Home/show/9FDAAE73-F203-1EE9-BF09EFE942A75C7A> - с. 18.

¹⁹ Там же.

проведение ОРВ рискует остаться лишь на бумаге, либо ограничиваться формальными отписками.

А вот создание централизованной структуры, ответственной за проведение ОРВ – не такая критичная для удачного внедрения фаза. Как было отмечено выше, можно ограничиться и отдельным Департаментом внутри основного министерства, ответственного за внедрения механизма, а также специалистами в каждом из государственных органов, где используется оценка. Более того, создание такого органа не всегда можно наблюдать и на более позднем этапе, этапе стабилизации. Это и понятно. Создание нового государственного органа – задача дорогостоящая, а затраты на его создание и функционирование не всегда оправдываются теми (пусть и в долгосрочном периоде) выгодами и бюджетной экономией, которые дает ОРВ.

Анализируя опыт внедрения ОРВ в Восточной Европе, К. Староньова также отмечала важность двухуровневой структуры, отвечающей за реализации ОРВ. Первый, горизонтальный уровень составляют государственные служащие конкретных министерств, использующих в своей деятельности ОРВ. Именно они и занимаются проведением ОРВ. На них же, соответственно, лежит и ответственность за ее результаты. Как отмечает исследователь, это «порождает чувство причастности и интегрированности в процесс принятия решений»²⁰. С другой стороны, обязательно должен быть и второй уровень, выполняющий координирующую и надзорную функцию. Координирующее ведомство обычно несет ответственность за обеспечение руководства, поддержку, оценку и ревизию работы. Оно может подготовить инструкции по проведению оценки влияния в целом для отраслевых министерств, предоставить рекомендации по проведению отдельных заключений по оценке регулирующего воздействия, а также официально или неофициально оценить качество и глубину уже проведённых ОРВ. К. Староньова также делает вывод, что намного чаще этот уровень реализуется через создание структурного подразделения в уже существующем государственном органе, например в Литве это отдел стратегического планирования в аппарате правительства.

Тем не менее, все эти четыре этапа должны завершиться, прежде чем правительство может приступить непосредственно к реализации оценки. Первые шаги по проведению ОРВ описывает 5 фаза. К сожалению, во многих странах (особенно с активными зарубежными фондами-донорами) процесс внедрения ОРВ сразу начинают с этой фазы. Без подготовки государственного механизма, без какого-либо закрепления процедуры на законодательном

²⁰ К. Староньова. Изучение и классификация методов инструментария предварительной оценки влияния нормативно-правовой базы в Европе. - <http://europeandcis.undp.org/Home/show/9FDAAE73-F203-1EE9-BF09EFE942A75C7A> - с. 32.

уровне, с минимальным количеством проведенных (зачастую необязательных) тренингов для государственных служащих – сразу начинается пилотный проект по оценке регулирующего воздействия какого-либо выбранного совместно закона, обычно финансируемый как раз этим фондом. Пилотный проект реализуется, деньги заканчиваются – процесс внедрения ОРВ, не имея никакой другой базы кроме зарубежного финансирования, сворачивается. Хорошо, если при этом у властных элит не формируется отрицательное мнение относительно данного механизма.

К. Староньова, на основе полученной информации, заключает, что внедрение на первых порах только упрощенного порядка оценки, или санкционирование проведения пилотных проектов исследований – «самый здравый подход к вопросу при ограниченных ресурсах, опыте и навыках этой работы»²¹. Именно так ОРВ внедрялось в Чехии, Сербии и Хорватии.

6, 8 и 9 фаза описывают обычное становление и развитие методологии любого внедряемого инструмента, и так или иначе присутствуют в любой стране, в которой применение ОРВ закрепилось (не зря Манделькерн относит их к этапу стабилизации).

А вот 7 фаза достаточно дискуссионна. Манделькерн в ней утверждает, что ОРВ должно использоваться при «принятии любых решений, имеющих значительные последствия», а базовый скрининг вообще должен применяться всегда. На самом деле, если исходить из этого критерия, то даже ЕС тогда не внедрила метод ОРВ в свою практику. Более того, данная фаза противоречит одному из базовых принципов проведения ОРВ – пропорциональности. Действительно, даже в ЕС, где использование этого механизма наиболее эффективно, существует большое количество важных государственных программ и политик, оценка которых (ввиду их специфики) невозможна, либо экономически неоправданна.

Однако Польша и Словакия пошли этим путем. В соответствии с регламентом, введенным в 2000 году в Польше и 2001 году в Словакии, оценка регулирующего воздействия требовалась для всех инициированных правительством нормативных актов стратегического характера, которые должны были быть опубликованы в польских официальных правительственных изданиях. Таким образом, спектр анализируемых политик включал в себя и те текущие административные решения, которые не имели ярко выраженных экономических, социальных или экологических последствий. Подобное формальное требование о наличии заключения ОРВ для каждого проекта, как отмечали

²¹ К. Староньова. Изучение и классификация методов инструментария предварительной оценки влияния нормативно-правовой базы в Европе. - <http://europeandcis.undp.org/Home/show/9FDAAE73-F203-1EE9-BF09EFE942A75C7A> - с. 21.

эксперты, с одной стороны подорвало доверие к механизму ОРВ со стороны чиновников, с другой – отвлекало профильные министерства от более качественного анализа тех программ, где ОРВ действительно был нужна.

Подводя итог анализу представленной Манделькерном стратегии внедрения ОРВ в стране, можно сделать вывод, что в целом большинство перечисленных этапов универсальны и деятельность в этом направлении необходима для успешного внедрения механизма ОРВ в любой стране. С другой стороны, для адаптации стратегии к особенностям принятия государственных решений в России и странах СНГ, необходимо несколько по иному расставить ключевые акценты и переформатировать структуру стратегии.

Для анализа внедрения ОРВ в странах СНГ нами была разработана стратегия внедрения механизма ОРВ, включающая в себя 3 фазы и 10 стратегических направлений, эффективная работа государства по каждому из которых определяет общий успех внедрения механизма. Они были сгруппированы в оценочном листе с описанием каждого направления и трехступенчатой градацией эффективности. В Приложении 1 представлен шаблон оценочного листа с описанием каждого из компонентов.

Страны СНГ

Внедрение ОРВ в Узбекистане

Начало внедрению ОРВ в Узбекистане, как и во многих странах постсоветского пространства, положил совместный проект Правительства Узбекистана и международной организации – в данном случае, Международной финансовой корпорации (IFC). Ими был реализован Проект по развитию деловой среды в Узбекистане,²² целью которого декларировалось «улучшение деловой среды для сектора малого и частного предпринимательства Узбекистана»²³. В рамках данного проекта велась совместная работа по внедрению механизма Системы оценки воздействия актов законодательства (СОВАЗ) в правовое пространство Республики Узбекистан. Начало данной работы было положено в декабре 2006 года, когда протоколом №02-1-281 Республиканского Координационного совета по стимулированию предпринимательства был утвержден План мероприятий по внедрению СОВАЗа. Основной целью использования механизма СОВАЗ, прописанной в этом документе, являлась оптимизация процессов принятия законодательных решений путем

²² Официальный сайт проекта - <http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksme.nsf/Content/HomeRU>

²³ Там же.

всесторонней оценки возможных видов воздействия данных решений как на частный, так и на государственный сектор.

Последующие два года были посвящены разработке методики проведения оценки воздействия актов законодательства и анализу существующей законодательной системы страны, выявлению элементов, механизма оценки, которые уже были внедрены в законодательную систему страны. Итогом такой работы стало опубликование комплексного руководства по проведению оценка актов законодательства.²⁴ Из данного документа становится понятным, что оценка актов законодательства обладает всеми специфическими чертами ОРВ, позволяющими сделать вывод, что перед нами действительно инструмент предварительной оценки регулирующего воздействия. Более того, в самом тексте Руководства встречаются прямые ссылки на инструмент ОРВ, применяемый в ЕС.²⁵

Вторым важным нормативным документом, ознаменовавшим переход процесса внедрения СОВАЗ на качественно новый уровень, стало Постановление кабинета министров Республики Узбекистан от 26.12.2008 №281 «О мерах по внедрению системы оценки актов законодательства». Его целью было утверждение Составы специальной рабочей группы по внедрению системы оценки воздействия актов законодательства в Республике Узбекистан, а также принятие Плана мероприятий по внедрению системы оценки воздействия актов законодательства в Республике Узбекистан на 2009 год. К сожалению, состав Специальной рабочей группы не публиковался в открытом доступ, а вот план мероприятий был подробно представлен в приложении к Постановлению. Согласно ему, оценке воздействия в 2009 году должны были подвергнуться сразу несколько ключевых разрабатываемых законопроектов: «О защите конкуренции», «О риэлтерской деятельности», Положение о порядке учета, контроля и предоставления в аренду временно неиспользуемого государственного имущества, а также законопроекты в сфере регулирования взаимоотношений с субъектами малого предпринимательства, в сфере привлечения иностранных инвестиций и в области санитарного надзора. Также в плане мероприятий упоминалась деятельность по разработке общего скоринг-механизма оценки качества проектов документов и система обучения элементам СОВАЗ. На основе нормативно-правовых актов, разработанного Руководства, а также дополнительной информации, имеющейся в открытом доступе, можно проанализировать процесс внедрения ОРВ в Республике Узбекистан с точки зрения его

²⁴ СОВАЗ: мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане. – Международная финансовая корпорация. - [http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksmen.nsf/AttachmentsByTitle/RIA_digest/\\$FILE/RIA_digest.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksmen.nsf/AttachmentsByTitle/RIA_digest/$FILE/RIA_digest.pdf)

²⁵ Речь идет об Impact Assessment

соответствия фазам и стратегическим направлениям внедрения ОРВ, описанным в оценочном листе.²⁶

Итак, говоря о поддержке внедрения ОРВ в республике Узбекистан, можно отметить, что благодаря деятельности Международной финансовой корпорации по популяризации и продвижению идеи внедрения СОВАЗ, ОРВ заслужил достаточно сильную поддержку в среде государственных служащих. Нельзя, конечно, говорить, что внедрение механизма ОРВ стало одним из ключевых направлений деятельности Правительства, но данный процесс был взят Правительством под свой контроль.

При этом ОРВ внедрялся не сам по себе. Вообще, здесь важно отметить, что большая часть инструментов, требуемых для успешного проведения ОРВ, в той или иной форме в Узбекистане уже была представлена. Как было отмечено в Руководстве по проведению СОВАЗ²⁷ (на основе анализа существующего законодательства), в законодательстве Узбекистана уже присутствовала возможность подготовки альтернативных вариантов решения, возможность проведения общественных консультаций, а также необходимость подготовки пояснительной записки. Вместе с тем, при разработке государственных программ и политик в Узбекистане отсутствовало требование о проведении анализа издержек/выгод как для общества в целом, так и для секторов, затрагиваемых регулированием. Таким образом, законодательство было проанализировано, выявлены слабые стороны и предложены пути их устранения. Однако на правовом уровне никаких шагов по их реализации пока предпринято не было.

С точки зрения законодательной основы, процесс внедрения СОВАЗа закреплен в уже упомянутом выше Постановлении кабинета министров. Как можно заметить, никакого закрепления инструмента ОРВ в законе в стране нет. С другой стороны, это требование на данном этапе внедрения ОРВ излишне. Действительно, сейчас реализуются только пилотные проекты, еще не сформировано понимание широты проведения ОРВ, поэтому отсутствие базового закона на данном этапе оправданно.

Следующей стратегической переменной, обучению государственных служащих, также уделяется достаточное внимание. Так, в Постановлении отдельно выделяется цель «повышения квалификации руководящих и ответственных работников министерств, ведомств и структурных подразделений Исполнительного аппарата Кабинета Министров,

²⁶ Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в стране – Приложение 2.

²⁷ СОВАЗ: мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане. – Международная финансовая корпорация. - [http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksmc.nsf/AttachmentsByTitle/RIA_digest/\\$FILE/RIA_digest.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksmc.nsf/AttachmentsByTitle/RIA_digest/$FILE/RIA_digest.pdf) - стр. 222.

участвующих в разработке нормативно-правовых актов».²⁸ По последним данным уже разработаны и реализуются специализированные программы обучения государственных служащих. В частности, Республиканским центром рыночных навыков был разработан курс «Практические вопросы и аспекты внедрения системы оценки воздействия актов законодательства (СОВАЗ) в Республике Узбекистан». Разработанные материалы были апробированы при организации обучения работников министерств и ведомств страны, являющихся членами рабочей группы по внедрению СОВАЗ. Также был разработан специальный курс по СОВАЗ для обучения слушателей Академии государственного и общественного строительства при Президенте Республики Узбекистан.²⁹ Тем не менее, специального резерва государственных служащих, которых бы целенаправленно готовили для проведения оценки, создано не было.

А вот с созданием двухуровневой структуры, ответственной за внедрение ОРВ, последнего стратегического элемента I этапа, дело обстоит несколько хуже. К сожалению, как было отмечено выше, состав рабочей группы, ответственной за внедрение СОВАЗа, обнародован не был, однако с уверенностью можно утверждать, что он носит межведомственный характер. Соответственно, централизованной структуры, ответственной за внедрение и осуществляющей контроль, даже на базе какого-либо из ведомств, пока не создано. Да и в ведомствах, по профилю которых проводится оценка, нет специальных стратегических структурных подразделений, ответственных за проведение ОРВ.

Таким образом, I фаза внедрения процесса ОРВ в Узбекистане прошла на достаточно высоком уровне. По четырем из пяти стратегическим направлениям достигнуты удовлетворительные результаты. На данный момент внедрение оценки регулирующего воздействия находится на второй фазе – начальном этапе использования ОРВ. Реализуются пилотные проекты, одновременно активно проходят общественные консультации, привлекаются внешние эксперты. Пока рано давать какие-то оценки этой фазе, а также говорить с уверенностью о дальнейшем развитии инструмента в стране. Однако при реализации того потенциала, который был заложен в I фазе, при успешном проведении пилотных проектов, развитии программ обучения, а также принятии базового закона о СОВАЗе, Узбекистан имеет все шансы успешно завершить процесс внедрения механизма оценки регулирующего воздействия в систему принятия государственных решений в стране.

²⁸ Постановление кабинета министров Республики Узбекистан от 26.12.2008 №281 «О мерах по внедрению системы оценки актов законодательства». Статья 3.

²⁹ Образование – путь к успеху//Информационное агентство при МИД Республики Узбекистан.
http://www.jahonnews.uz/rus/rubriki/sobitiya_i_dati/2010_god_god_garmonichno_razvitogo_pokol_eniya/obrazovanie_put_k_uspehu.mgr

Внедрение ОРВ в Кыргызстане

Процесс внедрения механизма ОРВ в Кыргызстане растянулся на целых 7 лет и условно может быть разделен на два этапа. Первым этапом можно считать период с 2003 по 2004 год, второй же этап начался в 2007 году.

На первом этапе основную роль играли зарубежные фонды, в частности фонд USAID. Именно в рамках проекта USAID по улучшению бизнес среды (BEI)³⁰ началась программа популяризации механизма анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов – аналога ОРВ в Кыргызстане. Результатом проекта стало проведение нескольких круглых столов, а также принятие Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 1 августа 2003 года №166. В этом законе (статья 31) утверждалось, что «к проекту в случае необходимости прилагаются финансово-экономические расчеты, акты проведенных научных и иных специализированных экспертиз (правовой, финансово-экономической и др.), статистические данные, прогноз возможных социальных, экономических, юридических и иных последствий действия принимаемого акта и другие сведения, необходимые для обоснования положения проекта». На этом все и остановилось. Несмотря на явную отсылку к принципам ОРВ, напрямую в законе необходимость и обязательность проведения оценки регулирующего воздействия прописана не была. Возможно поэтому, а также ввиду отсутствия политической поддержки внедрения механизма, деятельность по этому направлению была заморожена. Во всяком случае, ни одного сколько-нибудь значимого заключения ОРВ на проект нормативно-правового акта с 2003 по 2008 год нами найдено не было.

Возрождение интереса к этой проблеме произошло уже в период президентства К. Бакиева. 23 июля 2007 года был принят Указ Президента Кыргызской Республики № 344 «О некоторых мерах по оптимизации разрешительно-регулятивной системы в Кыргызской Республике». Он содержал в себе примечательные сроки внедрения механизма ОРВ. Так, Правительство Кыргызской республики должно было в *месячный* срок разработать и утвердить методику анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, в *двухмесячный* срок внести поправки в законодательство по оптимизации нормативно-правовой базы и, наконец, *за месяц*

³⁰ Официальная страница проекта - <http://www.bei-ca.net/ru/index.asp>

подготовить заключения ОРВ по некоторым нормативно-правовым актам, да еще и с обязательным проведением публичных консультаций. В принципе, одних этих дат достаточно, чтобы предположить, что внедрение механизма ОРВ потерпит неудачу.

Тем не менее, 20 декабря 2007 года Постановлением Правительства №603 была принята методика проведения ОРВ, а необходимость проведения оценки регулирующего воздействия при принятии законопроектов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности, была закреплена в Регламенте законопроектных работ, утвержденном Постановлением Правительства от 4 августа 2008 года №419³¹. Поэтому при анализе внедрения ОРВ мы будем оценивать именно второй этап, начавшийся в 2007 году³².

Итак, исходя из уже описанной информации, можно сделать однозначный вывод о поддержке процесса внедрения ОРВ К. Бакиевым. А вот выводы по внедрению механизма ОРВ в процесс принятия государственных решений не так однозначны. Если смотреть *de jure* на нормативные документы, то, как было описано выше, работы в этом стратегическом направлении заслуживают максимальной оценки. Так, в указе Президента присутствует требование анализа существующей нормативной базы и ее доработка для внедрения механизма ОРВ. С другой стороны, двух месяцев явно недостаточно для проведения таких преобразований. Более того, можно поставить под сомнение даже сам факт анализа нормативной базы.

Косвенно это подтверждает закон Кыргызской Республики от 5 апреля 2008 года №55 «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности», который является очень сырым, туманно составленным документом, перечисляющим какие-то общие принципы пересмотра нормативной базы и примерные сроки пересмотра нормативно-правовых актов. При этом в законе не указывается ни конкретного перечня НПА, направленных на пересмотр, ни каких-то четких критериев, позволяющих такой список составить. Более того, в открытом доступе нет никакой информации о реализации этого закона. Все это позволяет сделать заключение, что работа по анализу и изменению законодательства с целью интеграции оценки регулирующего внедрения в процесс принятия государственных решений *de facto* не проводилась.

Законодательной основой процесса внедрения ОРВ являются различные нормативно-правовые акты, не имеющие статуса закона. Еще одно важное стратегическое направление I фазы внедрения – обучение государственных служащих – вообще не находит отражения как в нормативно-правовых актах, так и в реальной деятельности по внедрению механизма.

³¹ Статьи 24, 29.

³² Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в стране – Приложение 3.

Возможно, считалось, что необходимое обучение госслужащих было проведено в 2003 году, однако анализ существующих заключений ОРВ говорит об обратном. Все они сделаны по разному принципу, и ни один из них не удовлетворяет требованиям принятой в стране методике проведения ОРВ.

Говоря о создании двухуровневой структуры, можно выделить только организацию межведомственной комиссии, на которую были возложены функции «мониторинга и координации»³³ проведения регулятивной реформы. При этом на уровне министерств не было выделено даже людей, которые отвечают за проведение ОРВ в их ведомстве. В результате, при проведении оценки был нарушен важный принцип, согласно которому непосредственные реализаторы политики не должны проводить предварительный анализ путей ее реализации. Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что двухуровневая структура создана не была.

Анализ первой фазы внедрения ОРВ в Кыргызстане выявил существенные недостатки почти по всем стратегическим направлениям. Основными факторами этого можно признать слабую компетенцию государственных служащих в сфере оценки, отсутствие базового понимания механизма оценки у высшего руководства страны и, как следствие, необоснованно быстрое внедрение оценки в процесс принятия государственных решений.

Поэтапное внедрение инструмента ОРВ, как таковое, в стране не декларировалось, что, учитывая заданную скорость внедрения механизма, неудивительно. Министерства сразу приступили к оценке регулирующего воздействия законопроектов. К сожалению, нам не удалось с точностью оценить такой фактор, как наличие финансовых ресурсов. Непосредственные затраты на проведения ОРВ не разглашались. Однако те факты, что никакие внешние эксперты к оценке не привлекались, никаких сложных механизмов при анализе затрат-выгод не применялось³⁴, а проведение анализа просто добавлялось в спектр работ госслужащих, косвенно указывают на то, что особого дополнительного финансирования не выделялось.

Отсутствие временных ресурсов уже было отмечено выше. Ни одна качественная оценка регулирующего воздействия не может быть проведена в столь короткие сроки. Да и на разработку руководства по оценке у экспертов было всего несколько месяцев. В результате была принята сильно урезанная версия руководства по оценке, используемого в

³³ Указ Президента Кыргызской Республики «О некоторых мерах по оптимизации разрешительно-регулятивной системы в Кыргызской Республике» от 23 июля 2007 года УП №344. Пункт 4.

³⁴ Чаще всего в отчетах фигурировали фразы «оценить невозможно», либо «эффект может быть примерно оценен в сумму XXX-YYY млн. сомов» без какого-либо пояснения этих цифр.

странах ЕС, абсолютно не адаптированная к реалиям страны - к уровню развития компетенций государственных служащих, к объему и качеству существующей официально государственной статистики, к количеству и качеству работающих в этой сфере экспертов.

Таким образом, и стратегические направления второй фазы были реализованы не лучшим образом. В итоге, процесс реализации внедрения механизма ОРВ в Кыргызстане можно с уверенностью назвать неудавшимся. Излишне короткие сроки внедрения привели к тому, что ни механизм проведения оценки не был адаптирован к реалиям, ни законодательство страны не было готово к внедрению ОРВ. Отсутствие финансовых и временных ресурсов с самого начала превратил использование оценки в пустую формальность и, несмотря на то, что было сделано более 20 заключений на законопроекты, ни один из них не отвечает даже самым базовым требованиям к отчету по ОРВ.

Внедрение ОРВ в Украине

Украина, пожалуй, единственная страна в СНГ, где оценка регулирующего воздействия уже достаточно давно используется в полном масштабе. Данный механизм был введен законом Украины «О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» № 1160-IV от 11 сентября 2003 года. В нем ОРВ позиционировалось как один из неотъемлемых механизмов процесса принятия законопроекта. Так, статья 8 устанавливала, что анализ регуляторного влияния готовится «относительно каждого законопроекта» с «целью получения замечаний и предложений» по проекту. Позже, в марте 2004 года, была утверждена методика подготовки анализа регуляторного влияния. С момента принятия данных нормативных актов по 2010 год, в стране было проведено более тысячи оценок принимаемых регуляторных актов. Такая большая цифра объясняется тем, что по законодательству Украины ОРВ должно проводиться для нормативно-правовых документов всех уровней государственной власти, а также для нормативных актов субъектов местного самоуправления. Таким образом, можно утверждать, что механизм оценки регулирующего воздействия прочно внедрился в процесс принятия государственных решений в Украине. Рассмотрим этапы данного внедрения подробнее³⁵.

Так, как уже было сказано выше, с точки зрения законодательной основы обязательность использования ОРВ была прописана в законе. Для 2003 года это было

³⁵ Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в стране – Приложение 4.

достаточно смелое решение, что косвенно указывает на наличие поддержки процесса внедрения ОРВ на самом высоком политическом уровне. В этом же документе были закреплены и другие механизмы, необходимые для проведения оценки, а также для повышения открытости и прозрачности политической системы Украины. Так, в статье 4 декларировались основные принципы регуляторной политики, среди которых упоминались прозрачность и учет общественного мнения, а также последовательность проводимой госполитики – необходимые условия успешного внедрения ОРВ в систему принятия государственных решений.

Также этот закон прописывал процедуру обнародования проекта любого принимаемого нормативного акта с целью сбора замечаний и предложений от физических и юридических лиц (статья 9). При этом такие общественные слушания должны были занимать не менее месяца. Закон разрешал самостоятельно готовить анализ регуляторного влияния заинтересованным физическим и юридическим лицам или контролировать подготовку и проверять качество подготовленных государственными органами заключений (статья 6). Наконец, статья 10 прописывала процедуру отслеживания результативности регуляторных актов, а статья 11 – их пересмотр. Таким образом, законодательно процесс принятия государственных решений в Украине был приведен в соответствие стандартам, соблюдение которых необходимо для внедрения процесса ОРВ в стране.

По реализации программ обучения в 2003-2005 годах, нами было собрано меньше информации, однако на примере 2008 года можно сделать вывод, что этому аспекту также уделяется повышенное внимание. В указанном году Государственным комитетом Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства было проведено более 40 семинаров в 28 различных органах государственной власти. В дополнение к этому, комитетом были организованные выездные семинары в 27 областях для местных органов исполнительной власти³⁶. С другой стороны, в стране до сих пор отсутствуют специализированные образовательные программы подготовки специалистов в области оценки³⁷, не сформирован и не функционирует специальный резерв государственных служащих, с которыми проводилась бы комплексная работа по их подготовке к проведению ОРВ.

Говоря о создании двухуровневой структуры, можно отметить, что с самого начала весь контроль над процессом внедрения механизма ОРВ был возложен на Государственный

³⁶

План проведения обучения -

http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=89241&cat_id=51596

³⁷ Есть только несколько небольших спецкурсов по оценке в рамках образовательных программ по другим направлениям обучения

комитет Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства, который осуществлял разработку методики проведения ОРВ и контролировал ее соблюдение. С другой стороны, не в каждом министерстве были образованы стратегические подразделения, ответственные за ОРВ законопроектов по их направлению.

Таким образом, на I фазе внедрения механизма ОРВ Украина по каждому стратегическому направлению показала результат не ниже удовлетворительного.

Анализируя вторую фазу, необходимо отметить, что использование механизма в пилотном режиме в Украине не было. Сразу после принятия закона и всех необходимых методик началось использование механизма при разработке всех законопроектов. С другой стороны, на данном этапе не возникало никаких проблем с обеспечением процесса временными и финансовыми ресурсами. Возникновение нехватки временных ресурсов было исключено особенностями закрепленного в нормативно-правовых актах механизма проведения ОРВ, который, во-первых, устанавливал начало проведения оценки одновременно с началом разработки регулирования, во-вторых, до трех месяцев отводил на общественный анализ законопроекта, в процессе которого также мог проводиться анализ регуляторного воздействия.

Наконец, анализируя третью фазу процесса внедрения механизма ОРВ, можно отметить, что методологическая поддержка ОРВ оказывается на достаточном уровне. Разработан, прописан, соблюдается и контролируется порядок проведения оценки, существуют внутренние методологические пособия по проведению ОРВ. Однако отсутствует сформированная сеть профессиональных оценщиков, нет утвержденного руководства оценки. Наконец, как уже не раз указывалось выше, применение ОРВ обязательно для всех разрабатываемых законопроектов.

Таким образом, можно сделать вывод, что каждому стратегическому этапу внедрения ОРВ было уделено достаточное внимание со стороны властей Украины. Процесс внедрения ОРВ в Украине завершился успехом, что и доказывается не одной сотней проведенных оценок регулирующего воздействия государственных программ и законопроектов в стране.

В данной работе были проанализированы различные подходы как к самой разработке стратегии внедрения оценки регулирующего воздействия, так и к реализации процесса внедрения оценки по различным стратегическим направлениям. Проанализировав опыт внедрения ОРВ в странах Восточной Европы и доклад группы Манделькерн относительно оптимальной стратегии внедрения оценки в странах-членах ЕС, нами был разработан оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в стране.

Далее, для проверки его адекватности реальному процессу внедрения ОРВ, мы выбрали для проведения анализа три страны, которые демонстрировали различную степень

успешности внедрения механизма в процесс принятия государственных решений. Так, Кыргызстан – пример неудачной попытки. Украина, напротив, успешно внедрила оценку в повседневную законотворческую практику, демонстрируя реальную экономию и повышения эффективности использования бюджетных средств от реализации ОРВ. Пример Узбекистана интересен тем, что там внедрение ОРВ находится на промежуточном этапе, на I Фазе, и достаточно интересно сделать определенный прогноз относительно дальнейшего развития процесса внедрения механизма ОРВ.

Проведенный анализ показал, что разработанный оценочный лист эффективности процесса реально оценивает эффективность государственных усилий по каждому из перечисленных в нем стратегическому направлению. В дальнейшем, он может быть использован для оценки эффективности предпринимаемых активностей по внедрению ОРВ в Российской Федерации.

Приложение 1. Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в стране

Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в стране					
Фаза	Стратегические направления	Краткое описание стратегического направления	Эффективность государственной деятельности		
			Высокая	Достаточная	Неудовлетворительная
0. Осознание необходимости внедрения ОРВ	Наличие поддержки на самом высоком политическом уровне	Во внедрении нового механизма контроля должно быть заинтересовано одно из ключевых ведомств страны, желательна поддержка президента/главы правительства	Во внедрении механизма ОРВ заинтересовано несколько ключевых министерств; сформировано понимание ключевых особенностей механизма	Лоббирование внедрения и разъяснение особенностей механизма проводится одним министерством	Нет сильной заинтересованности во внедрении механизма, отсутствует понимание базовых принципов его работы
1. Подготовительная фаза	Проведение законодательных изменений для приведения процесса разработки государственных программ и законопроектов к стандартам, требуемым ОРВ	Реализация (при необходимости) комплексной реформы законодательства и государственного управления, направленной на укрепление открытости, прозрачности и разработку стратегических планов развития	Проведена комплексная реформа законодательства, все несоответствия законодательства требуемым стандартам устранены	Законодательство проанализировано, слабые места выявлены, разработан поэтапный план их устранения	Законодательство проанализировано, дальнейшие действия не анонсированы; либо работа не проводилась

Законодательная основа ОРВ	Реализация нормативного закрепления использования механизма ОРВ	Принят базовый закон по ОРВ	Необходимость проведения ОРВ упоминается в законе, принят подзаконный акт, описывающий ОРВ	Разработаны методические рекомендации/инструкции на уровне Министерств, упоминание в законах и подзаконных актах отсутствует
Обучение государственных служащих	Разработка и реализация специализированных программ обучения по проведению ОРВ	Создан специальный резерв избранных сотрудников, с которыми проводится комплексная работа по их подготовке к разработке и проведению ОРВ	Программы обучения разработаны и проводятся для представителей различных министерств	Программы обучения отсутствуют; либо созданы, но обучение не проводится; либо обучение проводится, но неудовлетворительного качества и в малом количестве
Создание двухуровневой структуры управления процессом ОРВ	Создание централизованной структуры, ответственной за внедрение, проведение ОРВ и за контроль качества разработанных заключений, а также структурного подразделения в каждом министерстве, которое проводит ОРВ своих программ и законопроектов	Создан специальный государственный орган, в каждом министерстве имеется стратегическое структурное подразделение, сотрудники которого занимаются только проведением оценки	Функции внедрения, проведения ОРВ и контроля качества разработанных заключений возложена на уже существующее министерство; в каждом министерстве есть определенные структурные подразделения, ответственные за ОРВ	Двухуровневая структура не создана или создана с существенными недостатками (например, не в каждом министерстве, осуществляющем ОРВ, есть специальное структурное подразделение, занимающееся только проведением ОРВ)

2. Начальный этап использования ОРВ (использование механизма в тестовом режиме)	Поэтапное внедрение ОРВ	Поэтапное проведение ОРВ во избежание неприятия или противодействия его использования со стороны государственных служащих (пилотные проекты, проведение сокращенного варианта оценки, внедрение ОРВ в определенные сферы)	Проведено достаточное количество пилотных проектов, собрана обратная связь от всех ключевых стейкхолдеров, разработан план реализации ОРВ по разрабатываемым программам и законопроектам для каждой сферы государственного регулирования	Проведено достаточное количество пилотных проектов, разработан план дальнейшего внедрения механизма ОРВ	Проведено недостаточное количество пилотных проектов, отсутствует план дальнейшего внедрения механизма ОРВ; либо представленный план не соблюдается
	Наличие временных ресурсов	Имеется необходимое количество времени для проведения ОРВ, оценка начинается на этапе разработки политики или законопроекта	Оценка начинается одновременно с разработкой политики	ОРВ начинается, когда базовые варианты реализации уже разработаны, однако остается достаточно времени для их корректировки	ОРВ проводится незадолго до принятия программы или законопроекта, нося, соответственно, формальный характер "очередной справки"
	Наличие финансовых ресурсов	Имеется необходимое количество финансовых ресурсов	Достаточное количество	Достаточное количество	Недостаточное количество
3. Этап стабилизации (реализация ОРВ в постоянном режиме)	Методологическая поддержка ОРВ	Оценка и дальнейшая разработка и корректура механизма проведения ОРВ в стране	Разработано Руководство по оценке, сформирован порядок оценки качества проведенных ОРВ, прописана ответственность сторон, идет процесс формирования профессиональной сети "оценщиков"	Есть методологические пособия или внутренние инструкции по проведению оценки, установлена ответственность сторон, оценщики на регулярной основе встречаются на различных профессиональных мероприятиях	Руководство по оценке не разработано, ответственность сторон не прописана

	Установление сферы применения ОРВ	Установление спектра законопроектов, для которых обязательно применение ОРВ	Список программ и проектов разработан и утвержден, включает в себя все нормативные акты и реализуемые программы	Список программ и проектов разработан и утвержден, включает в себя наиболее важные нормативные акты и реализуемые программы	Список программ и проектов не установлен
--	-----------------------------------	---	---	---	--

Приложение 2. Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в Узбекистане

Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в Узбекистане				
Фаза	Стратегические направления	Краткое описание стратегического направления	Эффективность государственной деятельности	
			Оценка эффективности	Описание деятельности
0. Осознание необходимости внедрения ОРВ	Наличие поддержки на самом высоком политическом уровне	Во внедрении нового механизма контроля должно быть заинтересовано одно из ключевых ведомств страны, желательна поддержка президента/главы правительства	Достаточная	Процесс внедрения поддерживается Кабинетом Министров
1. Подготовительная фаза	Проведение законодательных изменений для приведения процесса разработки государственных программ и законопроектов к стандартам, требуемым ОРВ	Реализация (при необходимости) комплексной реформы законодательства и государственного управления, направленной на укрепление открытости, прозрачности и разработку стратегических планов развития	Достаточная	Законодательство проанализировано, выявлены слабые стороны и предложены пути их устранения. Однако на правовом уровне никаких шагов по их реализации пока предпринято не было
	Законодательная основа ОРВ	Реализация нормативного закрепления использования механизма ОРВ	Достаточная	Использование механизма ОРВ закреплено в Постановлении кабинета министров Республики Узбекистан от 26.12.2008 №281 «О мерах по внедрению системы оценки актов законодательства»
	Обучение государственных служащих	Разработка и реализация специализированных программ обучения по проведению ОРВ	Достаточная	Разработаны и реализуются специализированные программы обучения государственных служащих

	Создание двухуровневой структуры управления процессом ОРВ	Создание централизованной структуры, ответственной за внедрение, проведение ОРВ и за контроль качества разработанных заключений, а также структурного подразделения в каждом министерстве, которое проводит ОРВ своих программ и законопроектов	Неудовлетворительная	Функции внедрения, проведения ОРВ и контроля качества разработанных заключений возложена на межведомственную рабочую группу. Специальные структурные подразделения, ответственные за проведение ОРВ, в ведомствах не созданы
--	---	---	----------------------	--

Приложение 3. Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в Кыргызстане

Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в Кыргызстане				
Фаза	Стратегические направления	Краткое описание стратегического направления	Эффективность государственной деятельности	
			Оценка эффективности	Описание деятельности
0. Осознание необходимости внедрения ОРВ	Наличие поддержки на самом высоком политическом уровне	Во внедрении нового механизма контроля должно быть заинтересовано одно из ключевых ведомств страны, желательна поддержка президента/главы правительства	Высокая	Внедрение механизма ОРВ поддерживается Президентом
1. Подготовительная фаза	Проведение законодательных изменений для приведения процесса разработки государственных программ и законопроектов к стандартам, требуемым ОРВ	Реализация (при необходимости) комплексной реформы законодательства и государственного управления, направленной на укрепление открытости, прозрачности и разработку стратегических планов развития	Неудовлетворительная	Работа по анализу и изменению законодательства с целью интеграции оценки регулирующего внедрения в процесс принятия государственных решений de facto не проводилась
	Законодательная основа ОРВ	Реализация нормативного закрепления использования механизма ОРВ	Достаточная	Процесс внедрения ОРВ прописан в Указе Президента, Методика проведения ОРВ закреплена Постановлением Правительства, базовый закон отсутствует.
	Обучение государственных служащих	Разработка и реализация специализированных программ обучения по проведению ОРВ	Неудовлетворительная	Программы обучения отсутствуют

	Создание двухуровневой структуры управления процессом ОРВ	Создание централизованной структуры, ответственной за внедрение, проведение ОРВ и за контроль качества разработанных заключений, а также структурного подразделения в каждом министерстве, которое проводит ОРВ своих программ и законопроектов	Неудовлетворительная	Функции внедрения, проведения ОРВ и контроля качества разработанных заключений возложена на межведомственную комиссию, специальные структурные подразделения, ответственные за проведение ОРВ, в ведомствах не созданы
2. Начальный этап использования ОРВ (использование механизма в тестовом режиме)	Поэтапное внедрение ОРВ	Поэтапное проведение ОРВ во избежание неприятия или противодействия его использования со стороны государственных служащих (пилотные проекты, проведение сокращенного варианта оценки, внедрение ОРВ в определенные сферы)	Неудовлетворительная	Единовременный переход к реализации ОРВ, элементы поэтапного внедрения механизма отсутствуют
	Наличие временных ресурсов	Имеется необходимое количество времени для проведения ОРВ, оценка начинается на этапе разработки политики или законопроекта	Неудовлетворительная	Весь процесс внедрения механизма ОРВ проходит в условиях жесткого временного цейтнота. ОРВ проводится незадолго до принятия программы, несет формальный характер "очередной справки"
	Наличие финансовых ресурсов	Имеется необходимое количество финансовых ресурсов	Неудовлетворительная	Отсутствие привлечения внешних экспертов, использования сложных механизмов при анализе затрат-выгод указывает на ограниченность финансовых ресурсов

Приложение 4. Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в Украине

Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в Украине				
Фаза	Стратегические направления	Краткое описание стратегического направления	Эффективность государственной деятельности	
			Оценка эффективности	Описание деятельности
1. Подготовительная фаза	Проведение законодательных изменений для приведения процесса разработки государственных программ и законопроектов к стандартам, требуемым ОРВ	Реализация (при необходимости) комплексной реформы законодательства и государственного управления, направленной на укрепление открытости, прозрачности и разработку стратегических планов развития	Высокая	Законодательно процесс принятия государственных решений в Украине был приведен в соответствие стандартам, соблюдение которых необходимо для внедрения процесса ОРВ в стране
	Законодательная основа ОРВ	Реализация нормативного закрепления использования механизма ОРВ	Высокая	Необходимость проведения ОРВ прописана в законе Украины «О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» № 1160-IV от 11 сентября 2003 года
	Обучение государственных служащих	Разработка и реализация специализированных программ обучения по проведению ОРВ	Достаточная	Программы обучения разработаны и проводятся. В 2008 году было проведено более 40 семинаров в 28 различных органах государственной власти
	Создание двухуровневой структуры управления процессом ОРВ	Создание централизованной структуры, ответственной за внедрение, проведение ОРВ и за контроль качества разработанных заключений, а также структурного подразделения в каждом	Достаточная	Функции внедрения, проведения ОРВ и контроля качества разработанных заключений возложена на Государственный комитет Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства; в большинстве министерств есть определенные структурные подразделения, ответственные за ОРВ

		министерстве, которое проводит ОРВ своих программ и законопроектов		
2. Начальный этап использования ОРВ (использование механизма в тестовом режиме)	Поэтапное внедрение ОРВ	Поэтапное проведение ОРВ во избежание неприятия или противодействия его использования со стороны государственных служащих (пилотные проекты, проведение сокращенного варианта оценки, внедрение ОРВ в определенные сферы)	Неудовлетворительная	Единовременный переход к реализации ОРВ, элементы поэтапного внедрения механизма отсутствуют
	Наличие временных ресурсов	Имеется необходимое количество времени для проведения ОРВ, оценка начинается на этапе разработки политики или законопроекта	Высокая	Законодательное закрепление проведения оценки одновременно с началом разработки регулирования
	Наличие финансовых ресурсов	Имеется необходимое количество финансовых ресурсов	Достаточная	Достаточное количество
3. Этап стабилизации (реализация ОРВ в постоянном режиме)	Методологическая поддержка ОРВ	Оценка и дальнейшая разработка и корректура механизма проведения ОРВ в стране	Достаточная	Разработан, прописан, соблюдается и контролируется порядок проведения оценки, существуют внутренние методологические пособия по проведению ОРВ. Отсутствует сформированная сеть профессиональных оценщиков, нет утвержденного руководства оценки.
	Установление сферы применения ОРВ	Установление спектра законопроектов, для которых обязательно применение ОРВ	Высокая	Список программ и проектов разработан и утвержден, включает в себя все нормативные акты и реализуемые программы

Список литературы

1. Impact Assessment Guidelines. - European Commission – SEC(2009)92. – 15.01.2009. – http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf
2. Annexes to Impact assessment guidelines – European Commission – SEC(2009)92.
3. DG MARKT guide to evaluating legislation – European Commission – 2008.
4. A UNICEF Guide for Monitoring and Evaluation. Making a difference? - <http://preval.org/documentos/00473.pdf>
5. IOM Evaluation Guidelines. – IOM International Organization for Migration. – 01.2006. - <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/organizational-structure/evaluations>
6. Implementation guidelines for performance auditing. INTOSAI, 2004.
7. Impact Assessment board report for 2009 - European Commission – SEC(2009)1728 final. – 29.01.2010. – http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/docs/sec_2009_1728_en.pdf
8. Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation – European Commission – SEC(2007)213. - http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/sec_2007_0213_en.pdf
9. Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experiences and Tools in Europe. RESOURCE BOOK FOR PRACTITIONERS. – 09.2007. - <http://europeandcis.undp.org/home/show/4D531880-F203-1EE9-B16CA90EB5DEFCD3>
10. Mandelkern Group Report (2001). Final Report, Brussels, 13 November. - http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/mandelkern.pdf
11. Peter Ladegaard. Regulatory impact analysis in developing countries. – International Regulatory Reform Conference, Berlin. – 2008.
12. ENBR (2006). DIADEM Handbook. Brussels: Centre for European Policy Studies, European Consortium for Better Regulation
13. Оценка программ: методология и практика. /Под ред. А.И. Кузьмина, Р.О’Саливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Издательство «Престо-РК», 2009. – 396 с.
14. К. Староньова. Изучение и классификация методов инструментария предварительной оценки влияния нормативно-правовой базы в Европе. - <http://europeandcis.undp.org/Home/show/9FDAAE73-F203-1EE9-BF09EFE942A75C7A> .
15. М. Токвайло. Новый контролер//Ведомости №51 (2569). – 24.03.2010. – (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/03/24/229027>).

16. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 26.12.2008г. №281 «О мерах по внедрению системы оценки актов законодательства».
17. СОВАЗ: мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане. – Международная финансовая корпорация. - [http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksme.nsf/AttachmentsByTitle/RIA_digest/\\$FILE/RIA_digest.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksme.nsf/AttachmentsByTitle/RIA_digest/$FILE/RIA_digest.pdf)
18. Закон Украины «О принципах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» № 1160-IV от 11 сентября 2003 года
19. Методика проведения анализа влияния регуляторного акта, Утвержденная постановлением КМУ от 11. 03.2004 г. №308. - <http://www.dtkk.com.ua/show/2cid11500.html>.
20. Закон «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности Кыргызстана» от 05 апреля 2008 года.
21. Указ Президента Кыргызской Республики «О некоторых мерах по оптимизации разрешительно-регулятивной системы в Кыргызской Республике» от 23 июля 2007 года УП №344.
22. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О методике анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативно-правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства» от 20 декабря 2007 года №603.
23. Методическое пособие по проведению анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства. – USAID, МЭРТ Кыргызской Республики. - http://www.mert.kg/f/485d72b4-9043-4578-af80-9783992106b2/9_Metodika_ARV.doc.

Сравнительный анализ методик проведения аудита эффективности в зарубежных странах

С каждым годом в государственном секторе методы проведения проверок работы государственных органов развиваются и совершенствуются. Так, за последние десятилетия получил большое распространение еще один вид государственных проверок – аудит эффективности. Этот вид аудита берет свое начало с 1977г., когда на Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля была принята Лимская декларация. В этой декларации были определены основные принципы внутреннего и внешнего финансового контроля, где под внутренним аудитом подразумевался аудит эффективности.

Переход большинства стран к аудиту эффективности был обусловлен несколькими обстоятельствами: во-первых, необходимостью повышения результативности и эффективности государственного финансового контроля. Во-вторых, для улучшения деятельности органов исполнительной власти и иных органов, которые используют в своей деятельности государственные ресурсы. В-третьих, необходимостью увеличения прозрачности деятельности исполнительных органов власти и иных бюджетополучателей, а так же для искоренения коррупции в данных органах. В-четвертых, для того чтобы иметь возможность определять персональную ответственность за принимаемые решения и действия в государственных органах³⁹. Кроме того, проведение аудита эффективности является независимой, эффективной и объективной оценкой деятельности исполнительных органов власти и иных органов, использующих государственные средства.

Одним из важнейших факторов, который подтолкнул страны начать использовать аудит эффективности, является введение бюджетной системы, ориентированной на результаты деятельности. Такая система создает базу для проведения оценки, которая основана на введении системы определения целей, задач, условий и набор требований к использованию государственных средств на определенные виды деятельности, учитывая

³⁸ Карякина Л.А. – выпускница факультета государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. Впервые статья опубликована на портале Политанализ.Ру (http://politanaliz.ru/articles_693.html).

³⁹ Счетная Палата Российской Федерации «Концептуальные и методические основы аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности» от 21 октября 2004 г.

ожидаемые результаты. В результате происходит повышение ответственности и самостоятельности распорядителей и получателей бюджетных средств.

Что касается определения аудита эффективности, то здесь каждая страна устанавливает сама для себя, что конкретно она подразумевает под аудитом эффективности. Чаще всего можно встретить следующую формулировку: аудит эффективности (performance audit or value-for-money audits) – независимая проверка и оценка эффективности деятельности, программ органов исполнительной власти как главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, а также получателей бюджетных средств по использованию государственных средств, и разработка рекомендаций, направленных на ее совершенствование⁴⁰.

Другими словами, аудит эффективности – это оценка эффективности, продуктивности и результативности деятельности исполнительных органов власти государственных, использующих государственные средства, и бюджетополучателей, а также разработка предложений по улучшению качества их работы.

Исходя из этого, основными функциями аудита эффективности являются контрольная (проверка деятельности контролируемых объектов), аналитическая (поиск и определение причинно-следственных связей работы органов исполнительной власти и ее результатов) и синтетическая (формирование, определение рекомендаций для улучшения эффективности деятельности объекта контроля). Основной же целью аудита эффективности можно считать качественное улучшение самого процесса управления государственными ресурсами за счет предоставления полной, достоверной и объективной информации об эффективности функционирования организаций, вовлеченных в бюджетный процесс⁴¹.

Проведение аудита эффективности позволяет оценить, во-первых, правильность и точность сформулированных целей деятельности организации. Во-вторых, соответствие целей деятельности тем услугам, которые организация предоставляет, а так же соответствие качества предоставляемых услуг ожиданиям. В-третьих, экономичность использования государственных ресурсов и оптимальность распределения средств между органами.

В Российской Федерации совсем недавно пришли к тому, что аудит эффективности необходимо вводить и в России, и основными причинами были:

- наличие низкой эффективности деятельности государственных органов;

⁴⁰ Рябухин С., Климантов С. Аудит эффективности государственного сектора экономики. - М., 2006. с. 34.

⁴¹ Иванова Е.И., Мельник М.В., Шлейников В.И. Аудит эффективности в рыночной экономике. - М., 2007. С. 19-44.

- отсутствие персональной ответственности получателей бюджетных средств;
- высокий уровень коррупции в государстве;
- ориентированность всех получателей бюджетных средств не на получение результата, а на освоение этих средств.

Большинство зарубежных стран уже перешло на аудит эффективности, поэтому для того, чтобы такой вид аудита хорошо работал и развивался в России необходимо изучать зарубежную практику.

Автором был проведен анализ методик проведения аудита эффективности в 10 странах (Канада, Великобритания, США, Норвегия, Австралия, Новая Зеландия, Дания, Болгария, Нидерланды и Республика Китай) для того, чтобы определить какие плюсы и минусы имеются у той или иной практики проведения аудита эффективности, а так же для того, чтобы найти элементы проведения аудита, которые можно применять в Российской практике. Выявление сильных и слабых сторон методик происходило благодаря сравнению их с методикой проведения аудита эффективности в Канаде. Это связано с тем, что в Канаде аудит эффективности проводится с 1977 г., по результатам которого были приняты решения, значительно повлиявшие на эффективность государственного управления в стране, а также в связи с тем, что именно там проводится большая работа по совершенствованию и обновлению методики проведения аудита эффективности, в зависимости от изменяющейся окружающей среды. Все основные моменты вынесены в Таблицу №1 «Сравнительный анализ методик проведения аудита эффективности в зарубежных странах».

Страна	Кто в отношении кого проводит оценку	Периодичность	Последствия	Слабые и сильные стороны
1. Канада ⁴² (Методика ⁴³)	Аудит эффективности проводится аудиторами The Office of the Audit General Канады. Они проверяют организации, которые в своей деятельности используют государственные средства, оказывают государственные услуги, а так же государственные программы.	В год предоставляется четыре отчета аудита эффективности в Палату общин Канады: 1)ежегодный отчет (в начале осени), 2)весенний отчет, 3)отчет уполномоченного по экологии и сбалансированному развитию (в начале осени), 4)отчет о состоянии дел, показывающий усилия и предпринятые меры правительства в ответ на предложения и рекомендации, которые были даны в предыдущем отчете аудита эффективности (зимой).	В результате проведения аудита эффективности у государственных органов появляется возможность правильно реализовать программу, увидеть несовершенства своих методов, действий и другие более эффективные решения, а так же обнаружить недочеты, чтобы своевременно их исправить. Ответственность ложится и на того, кто совершил ошибку, и на того, кто допустил эту ошибку. Рекомендации в отчете не носят характер адресности. Если в рекомендациях указано, что необходимо ограничить организацию в средствах, государство поддерживает и следит за тем, чтобы лимитирование осуществлялось.	+ Аудит эффективности показывает, насколько эффективна, экономична и продуктивна деятельность государственных органов власти, дает оценку воздействия такой деятельности на окружающих. 1. Всем терминам, которые употребляются в методике, даны определения и пояснения. 2. Методика содержит примеры ⁴⁴ . 3. Аудиторы имеют полный доступ к любой необходимой им информации. 4. Аудиторы сами решают, где проводить проверку. 5. Аудит эффективности разделен на пять видов: entity or program audits, sectoral audits, government-wide audits, audit notes, follow-up audit, что позволяет проводить именно ту проверку, которая необходима. 6. Аудиторы могут выносить свои замечания на рассмотрение в Парламент. - 1. Так как аудиторы сами решают, где проводить проверку, то, возможно, что не все объекты, нуждающиеся в проверке, охвачены. 2. Из-за того, что аудиторы могут выносить свои замечания на рассмотрение в Парламент, есть вероятность того, что целью аудита станет не проверка, а политика.

⁴² http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/admin_e_41.html

⁴³ http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/pam_e.pdf

⁴⁴ Примеры приводятся во всех местах, которые могут вызвать затруднения у аудиторов, например, когда проверке подлежит вопрос «придерживается ли организация мер политики?», методика поясняет: «например, степень согласия Казначейства Канады со стандартами».

<p>2. Великобритания⁴⁵ (Методика⁴⁶)</p>	<p>Аудит эффективности проводится аудиторами National Audit Office. Проверка осуществляется в отношении организаций, использующих государственные средства. Имеет тенденцию концентрироваться на финансовых проблемах в пределах достигнутого уровня получаемой продукции или предоставляемых услуг. Отчеты по проведенным проверкам, находятся на сайте Казначейства Великобритании.</p>	<p>Аудит эффективности проводится один раз в год в организации.</p>	<p>После проверок, если рекомендации были выполнены, и организация стала лучше, эффективнее и результативнее работать, служащим выплачиваются премии.</p>	<p>+ Проводимый аудит эффективности позволяет показать насколько аккуратно, экономически эффективно и целенаправленно организации расходовали средства для выполнения поставленных целей и задач. 1. Методика содержит примеры. 2. Аудиторы чаще всего сами решают, где проводить проверку. - 1. Есть вероятность, что аудиторы могут прийти к разным выводам, так как они либо рассматривали разный набор документов, либо не все документы относятся к объекту проверки. 2. На первой стадии проверки (выбор предмета, объекта, цели и т.п.) аудиторы зависят от законодательства. 3. Методика дает определение только аудиту эффективности. 4. Есть вероятность того, что аудиторов ограничат в доступе к информации. 5. Замечание и рекомендации аудиторов рассматриваются государственными органами, но это не означает, что они будут вынесены на рассмотрение в Парламент.</p>
<p>3. США⁴⁷ (Методика⁴⁸)</p>	<p>Аудит эффективности проводится аудиторами U.S. Government Accountability Office. Аудиторы проверяют государственные</p>	<p>Ежегодно предоставляется отчет о проведенных проверках. Государственные органы проверяются с периодичностью раз в</p>	<p>Аудит эффективности помогает обнаружить и устранить ошибки в государственных программах, показывает, сколько усилий приложено</p>	<p>+ Проводимый аудит эффективности предоставляет необходимую информацию для улучшения отчетности перед общественностью, для облегчения принятия решений сторонами, ответственными за</p>

⁴⁵ <http://www.hm-treasury.gov.uk/index.cfm>

⁴⁶ <http://www.open.ge/el/?base=&view=0&url='www.nao.org.uk/home.htm> и <http://www.hm-treasury.gov.uk./media/7/C/iaqaf.doc>

⁴⁷ <http://www.gao.gov/>

⁴⁸ <http://www.gao.gov/new.items/d07731g.pdf>

	организации, ее деятельность, функции и программы.	год, государственные программы – один раз по мере их возникновения (каждый месяц).	для ее реализации, результаты и последствия для окружающих от данной программы. После проверки возможно получение поощрений в разных формах (устно, письменно, денежное поощрение и т.п.) государственных служащих как стимулы для дальнейшей работы.	надзор. 1. Всем терминам, которые употребляются в методике, даны определения и пояснения. 2. Методика содержит примеры. 3. Четкого деления аудита эффективности нет, но предполагается, что он состоит из нескольких видов, которые будут отдельно проверять программы, отдельно организации и т.д. 4. Аудит эффективности имеет четкий план проверок. - 1. Иногда доступ к информации о деятельности организации, ее документы и т.п. закрыт. Есть вероятность, что рекомендации, советы аудиторов будут неполными, необоснованными, так как предоставленных документов может быть недостаточно, они фальшивые или не соответствовали запросам аудиторской проверки. 2. Аудиторы могут не выявить нарушения, промахи из-за того, что они противоречивы, постоянно изменяются.
4. Норвегия ⁴⁹ (Методика ⁵⁰)	Аудит эффективности проводится аудиторами The Office of the Auditor General of Norway. Целью проводимого аудита является проверка релевантности, правдивости информации о	Ежегодно проводится в государственных органах и предоставляется отчет о проведенных проверках (к 2007 г. было проведено 32 аудиторских проверки).	Аудит эффективности помогает обнаружить ошибки в принятых государством решениях, показывает, какие меры привели к определенным результатам. Парламент Норвегии определяет, какие санкции, поощрения будут после	+ Аудит эффективности способствует улучшению государственного управления, эффективности его действий, программ и т.п. Аудиторы во время проверки ведут прямой диалог с государственными служащими. 1. Всем терминам, которые употребляются в методике, даны определения и пояснения. 2. Методика содержит примеры. 3. Парламент Норвегии определяет, проводить

⁴⁹ <http://www.riksrevisjonen.no/en/>

⁵⁰ <http://www.riksrevisjonen.no/NR/rdonlyres/D496B567-95A1-45CA-BC57-880552A47C8A/0/GuidelinesforPerformanceAuditing.pdf>

	выполнении и конечных эффектах от реализуемых государством мер.		проверки.	аудит эффективности или нет, а так же рассматривает замечания и рекомендации, которые были вынесены аудиторами. 4. Организации обязаны снабжать аудиторов всей необходимой информацией и документами. - Не всегда возникшие проблемы являются результатами государственных мероприятий и действий. 1. Методика подразумевает деления аудита эффективности на подвиды, но не дает четких рамок какой подвид за что отвечает.
5. Австралия ⁵¹ (Методика ⁵²)	Аудит эффективности проводится Australian National Audit Office. Объектом проверки являются государственные органы (agency), а так же организации, использующие государственные средства.	Аудиторская проверка является ежегодной. Аудит эффективности может производиться в любое время в зависимости от запросов, которые посылают министры, министр финансов или член комитета по финансовым делам. Всего по государственным органам в год бывает от 1 до 3-4 проверок.	Проведенные проверки позволяют улучшить работу и организацию деятельности органов. Возможно после проведения проверки предоставление преимуществ организациям, сотрудничающим с государством.	+ Аудит эффективности позволяет гражданам быть уверенными в действиях государства, продуктивности и эффективности его действий, улучшить устройство государства. 1. Всем терминам, которые употребляются в Auditor-General Act 1997, даны определения и пояснения в документе Performance Standards and Evaluation. 2. Аудиторам должна быть представлена вся необходимая информация. 3. Аудиторы проводят проверку либо по запросам министров, либо принимают решение сама о необходимости проведения проверки. 4. Часть рекомендации аудиторов рассматриваются правительством, так как оно само посылает запросы на проведение проверки.

⁵¹ <http://www.anao.gov.au/>

⁵² [http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/A2ABB8E53B65D247CA256F710051DE54/\\$file/AG97.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/A2ABB8E53B65D247CA256F710051DE54/$file/AG97.pdf)

				<p>-</p> <p>1. Auditor-General Act 1997 не содержит примеры, но они есть в Performance Standards and Evaluation.</p> <p>2. Методика не подразумевает деления аудита эффективности на подвиды.</p>
6. Новая Зеландия ⁵³ (Методика ⁵⁴)	Аудит эффективности проводится аудиторам The Office of the Controller and Auditor-General Новой Зеландии. Аудиторской проверке подлежат государственные организации и все, что с ними связано: их деятельность, программы и т.д.	Аудит эффективности проводится в государственном органе один раз в год.	После аудиторской проверки улучшается организация государственных органов. В случае если рекомендации аудиторов не выполняются, возможна потеря благоприятного мнения директора департамента (или госоргана). Уровень санкций зависит от уровня проступка служащего. (http://www.oag.govt.nz/2007/non-casino-gaming/part4.htm?searchterm=sanction+bene)	<p>+</p> <p>Аудит эффективности помогает сохранить баланс между запланированными программами расходами и тем, что действительно необходимо.</p> <p>1. Всем терминам, которые употребляются в методике, даны определения и пояснения.</p> <p>2. Методика содержит примеры.</p> <p>3. Аудит эффективности может проходить как по инициативе самих аудиторов, так и по инициативе государства, но существует определенный план проверок на год.</p> <p>4. Часть рекомендации аудиторов рассматриваются правительством, так как оно само посылает запросы на проведение проверки.</p> <p>-</p> <p>1. Вопрос о предоставлении необходимой информации аудиторам не поднимается в методике.</p> <p>2. Методика не подразумевает деления аудита эффективности на подвиды.</p>
7. Дания ⁵⁵ (Методика ⁵⁶)	Аудит эффективности проводится	С 2006г. проводится аудит эффективности.	Аудит эффективности позволяет четко	<p>+</p> <p>1. Методика содержит примеры.</p>

⁵³ <http://www.oag.govt.nz/>

⁵⁴ <http://www.oag.govt.nz/auditing-standards/docs/audit-standards.pdf>

⁵⁵ <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-6.htm>

	Rigsrevisionen Дании. Объектами проверки являются государственные организации, а так же организации, использующие государственные ресурсы.	Отчет предоставлялся в 2006г по 10 объектам аудита. По плану – аудит эффективности будет проходить в каждой организации один раз в год.	распределить обязанности в государственном органе. После проведенной проверки, возможно ограничение в субсидиях, сокращение лимитов.	2. Аудиторы имеют доступ к любой необходимой им информации. 3. Существует определенный план проверок на год, по которому и проходят проверки. - 1. Методика не содержит четкий определений понятий. 2. Рекомендации, которые аудиторы дали в своем отчете, могут быть скорректированы Deputy Speaker. 3. Методика не подразумевает деления аудита эффективности на подвиды.
8. Болгария ⁵⁷ (Методика ⁵⁸)	Аудит эффективности проводится аудиторами Bulgarian National Audit Office. Подлежат проверке деятельность государственных органов всех уровней, а так же государственные программы.	Аудит эффективности осуществляется с 2003 г. Ежегодно предоставляется отчет о проведенных проверках. Аудит эффективности проводится в государственном органе один раз в год, если есть необходимость.	Аудит эффективности помогает программам реализовываться наилучшим способом, а деятельности государственных органов быть эффективной и продуктивной. В случае не выполнения рекомендаций, законом (the National Audit Office Act) определены санкции.	+ Аудит эффективности позволяет определять и продвигать «лучшие практики», выявлять места, где деятельность, товары, услуги, органов не удовлетворяет потребностям окружающих. 1. Аудит эффективности проходит согласно ежегодному плану. - 1. Методика дает определение только аудиту эффективности. 2. Методика не содержит примеры. 3. Методика не подразумевает деления аудита эффективности на подвиды. 4. Вопрос о предоставлении необходимой информации аудиторам не поднимается в методике.

⁵⁶ <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-131.htm>

⁵⁷ <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2324&lang=en>

⁵⁸ <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2058&lang=en>

<p>9. Нидерланды⁵⁹ (Методика⁶⁰)</p>	<p>Аудит эффективности проводится аудиторами Netherlands Court of Audit. Объектами проверки являются государственные органы, деятельность государственных служащих, выполнение выбранной государством политики, государственные ресурсы.</p>	<p>С 2000 г. проводится аудит эффективности. Ежегодно предоставляется отчет о проведенных проверках. Аудит эффективности проводится в государственном органе один раз в год.</p>	<p>Аудит эффективности влияет на государственную политику – есть возможность благодаря проверкам корректировать ее направления и развитие. После аудита эффективности использовались поощрения государственных органов и служащих за хорошую работу. Однако, позднее, аудиторы доказали несостоятельность данных поощрений и отказались от них.</p>	<p>+ Аудит эффективности позволяет предоставить информацию о том, тем ли методами государственные служащие достигают поставленных перед ними целей и задач. Ревизия государственных ресурсов позволяет более эффективное их использование и распределение по мероприятиям. 1. Всем терминам, которые употребляются в методике, даны определения и пояснения. 2. Методика содержит примеры. 3. Аудиторы сами решают, где необходима проверка. 4. Вся необходимая аудиторам информация предоставляется. 5. Аудит эффективности делится на несколько видов (efficiency audits, effectiveness audits). - 1. Не всегда аудит эффективности проводится там, где он необходим, т.е. существуют проблемы с выбором объекта проверки.</p>
<p>10. Республика Китай⁶¹ (Методика⁶²)</p>	<p>Аудит эффективности проводится аудиторами National Audit Office of the People's Republic of China.</p>	<p>Аудиторские проверки осуществляются ежегодно.</p>	<p>Аудит эффективности помогает бороться с коррупцией в Республике.⁶³</p>	<p>1. Методика содержит комментарии к методам проведения аудита. 2. Скорее всего (нет точной информации), аудит эффективности выполняется согласно ежегодному плану. 3. Документы, необходимые для проверки,</p>

⁵⁹ <http://www.rekenkamer.nl/9282400/v/>

⁶⁰ http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/manual_performance_audit.pdf

⁶¹ <http://www.cnao.gov.cn/main/index.htm>

⁶² http://www.cnao.gov.cn/main/articleshow_ArtID_892.htm

⁶³ Информации о премиях и санкциях после проведения аудита эффективности отсутствует.

	<p>Объектами проверки являются организации, использующие государственные средства, а так же государственные проекты.</p>			<p>предоставляются аудиторам. - 1. Методика дает определение только аудиту эффективности. 2. Методика не подразумевает деления аудита эффективности на подвиды.</p>
--	--	--	--	---

Таблица №1: Сравнительный анализ методик проведения аудита эффективности в зарубежных странах

Проведенный анализ существующих методик аудита эффективности позволяет выделить ряд положительных моментов, которые могут быть использованы в России при становлении аудита эффективности. Во-первых, я считаю, что в России нужно закрепить на законодательном уровне необходимость предоставления всей информации и всех документов аудиторам, проводящим проверку. Это позволит избежать тех существенных минусов, которые возникают в США: высокая вероятность низкого качества аудита и возможность необоснованности или неполноты рекомендаций аудиторов.

Во-вторых, еще одним положительным примером аудита эффективности является то, что проведенный аудит дает возможность дать независимую оценку деятельности государственных органов. Но, на мой взгляд, не стоит заходить слишком далеко, как, например, в Норвегии, когда аудиторы не только дают оценку, но еще и выдают правительству рекомендации о необходимости внесения изменений в проводимую государством политику, о персональной ответственности членов правительства.

Ведение прямого диалога при проведении аудита эффективности, на наш взгляд, так же можно заимствовать в российскую практику. Это позволит сделать проверку проще и эффективнее. Служащие смогут на месте объяснять аудиторам что, как и зачем они сделали и каковы были обстоятельства предпринятых ими действий. Помимо этого, введение прямого диалога поможет прописывать ответственность конкретного государственного служащего, а не просто общую ответственность государственного органа, как это делается сейчас.

В России можно использовать и стимулирующие меры, которые очень часто используются в зарубежных странах. Например, поощрение в денежной, письменной или устной формах, предоставление преимуществ государственным органам и организациям, эффективно сотрудничающим с государством. И, наоборот, ограничение финансирования тех государственных органов или программ, которые по результатам аудиторской проверки, не достигают поставленных целей, задач и неэффективно используют государственные средства.

В заключении хотелось бы сказать, что с каждым годом все больше стран начинает применять в государственном контроле еще и аудит эффективности. Каждая страна занимается разработкой и усовершенствованием своих методик проведения аудита эффективности, у каждой есть свои плюсы и минусы. На мой взгляд, нельзя выделить идеальную методику проведения аудита эффективности и начать ее использовать во всех странах, не исключая Россию. Это связано с тем, что в каждой стране свое государственное устройство, свои особенности государственного управления и свои принципы проведения аудита. Но все же какие-то моменты из разных методик проведения аудита эффективности можно заимствовать и вводить в российскую практику, поскольку аудит эффективности в нашей стране не так давно начал использоваться и есть возможности развития и усовершенствования. Они позволят

создать более эффективный мониторинг расходования бюджетных средств, определить и объяснить неэффективности использования бюджетных средств, подскажут, как лучшим способом устранить недочеты, а так же пути усовершенствования работы государственных органов.

Литература:

1. Аудит эффективности в рыночной экономике: учебное пособие /Иванова Е.И., Мельник М.В., Шлейников В.И.; под редакцией С.И. Гайдаржи. - М.: КОНОРУС, 2007. – 328 с.
2. Аудит эффективности государственного сектора экономики: курс лекций/ Рябухин С., Климантов С. - М.: Триада, 2006. – 304 с.
3. Концептуальные и методические основы аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности / Счетная Палата Российской Федерации – М. 2004. – 30 с.
4. Интернет-источники:
 - 4.1. Сайты организаций, которые проводят аудит эффективности:
 - 4.1.1. Канада – http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/admin_e_41.html
 - 4.1.2. Великобритания - <http://www.hm-treasury.gov.uk/index.cfm>
 - 4.1.3. США - <http://www.gao.gov/>
 - 4.1.4. Норвегия - <http://www.riksrevisjonen.no/en/>
 - 4.1.5. Австралия - <http://www.anao.gov.au/>
 - 4.1.6. Новая Зеландия - <http://www.oag.govt.nz/>
 - 4.1.7. Дания - <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-6.htm>
 - 4.1.8. Болгария - <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2324&lang=en>
 - 4.1.9. Нидерланды - <http://www.rekenkamer.nl/9282400/v/>
 - 4.1.10. Республика Китай - <http://www.cnao.gov.cn/main/index.htm>
 - 4.2. Сайты методик проведения аудита эффективности:
 - 4.2.1. Канада – http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/pam_e.pdf
 - 4.2.2. Великобритания - <http://www.hm-treasury.gov.uk./media/7/C/iaqaf.doc>
 - 4.2.3. США – <http://www.gao.gov/new.items/d07731g.pdf>
 - 4.2.4. Норвегия - <http://www.riksrevisjonen.no/NR/rdonlyres/D496B567-95A1-45CA-BC57-880552A47C8A/0/GuidelinesforPerformanceAuditing.pdf>
 - 4.2.5. Австралия - [http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/A2ABB8E53B65D247CA256F710051DE54/\\$file/AG97.pdf](http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/A2ABB8E53B65D247CA256F710051DE54/$file/AG97.pdf)
 - 4.2.6. Новая Зеландия - <http://www.oag.govt.nz/auditing-standards/docs/audit-standards.pdf>

- 4.2.7. Дания - <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-131.htm>
- 4.2.8. Болгария – <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2058&lang=en>
- 4.2.9. Нидерланды - http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/manual_performance_audit.pdf
- 4.2.10. Республика Китай - http://www.cnao.gov.cn/main/articleshow_ArtID_892.htm

Оценка воздействия на конкуренцию и возможности использования некоторых методик измерения уровня конкурентности среды на рынках для целей оценивания

Тенденцией последних лет в развитых странах при принятии нормативных правовых актов стало введение требования обязательно проводить оценку воздействия на конкуренцию (англ. — *Competition Assessment*). Оценка воздействия на конкуренцию как составная часть оценки регулирующего воздействия (англ. — *Regulatory Impact Assessment*), или ОРВ, является мощным инструментом государственного регулирования, который позволяет оптимизировать государственную политику поддержки конкуренции. Оптимизация достигается за счёт выявления при проведении оценки законодательства таких регулирующих норм, которые без необходимости ограничивают конкуренцию, и изменения их на более «дружественные» конкуренции.

Несмотря на то, что единая методология проведения оценки воздействия ещё не сложилась, и различные страны применяют свои собственные методики, данное направление в так называемом «ассессменте воздействия» (англ. - *impact assessment*) активно развивается. Руководства и рекомендации по проведению оценки воздействия на конкуренцию (или аналогов данной оценки) разработаны и разрабатываются, например, в странах Европейского Союза, Организации экономического сотрудничества и развития, среди которых особенно выделяются Великобритания, Ирландия, Австралия.

В последнее время появились перспективы развития оценки воздействия на конкуренцию и в Российской Федерации. Связано это с тем, что то же направление в практике государственного управления в Российской Федерации получила ОРВ, частью которой является оценка воздействия на конкуренцию.

Кроме того, в соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства (далее - ОНДП) Российской Федерации до 2012 г., Министерством экономического развития Российской Федерации разработана Программа развития конкуренции (далее – Программа), утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-Р. Содержащиеся в Программе цели и задачи отражают насущную необходимость внедрения в российскую практику оценки воздействия на конкуренцию. В Программе также уделено внимание и индикаторам результативности конкурентной политики Российской Федерации.

⁶⁴ Киселёва Елена Николаевна – аспирант кафедры Теории и практики государственного управления ВШЭ. Впервые статья опубликована на портале Политанализ.Ру (http://politanaliz.ru/articles_700.html).

Так, например, указывается, что в настоящее время не разработана система мониторинга состояния конкурентной среды, нет показателей и критериев её оценки, необходимые научные исследования в данном направлении не проводятся.

Вопросы оценки воздействия на конкуренцию и таких связанных с ней процедур, как определение границ рынков и анализ конкурентности среды на рынках достаточно широко обсуждаются в международной практике, так как они являются важным аспектом государственного антимонопольного регулирования и регулирования слияний и поглощений. Данная тематика является хорошо разработанной: помимо руководств антимонопольных органов, есть ряд исследований экономистов и юристов из ведущих университетов, например, США и Нидерландов. Среди всех исследователей необходимо выделить тех, работы которых непосредственно связаны с анализом конкурентности среды. Так, можно упомянуть Малькольма Коуте (Malcolm B. Coate), Джеффри Фишера (Jeffrey H. Fischer), Джонатана Бейкера (Jonathan B. Baker), Тимоти Брезнаана (Timothy F. Bresnahan), Яна Буна (Jan Boone), Яна Ван Урса (Jan C. van Ours), Генри Ван дер Вилля (Henry van der Wiel), Йорге Виллара (Jorge Villar), Хью Рудника (Hugh Rudnick), Майкла Катца (Michael Katz) и Карла Шапиро (Carl Shapiro).

Понятие оценки воздействия на конкуренцию

Традиционно оценка воздействия на конкуренцию осуществляется при наличии «показаний» для её проведения в качестве составной части более широкой и разнонаправленной оценки – оценки регулирующего воздействия (анализа регуляторного воздействия), или ОРВ. В отличие от оценки воздействия на конкуренцию, которая оценивает влияние принимаемых или существующих законодательных норм исключительно на уровень конкуренции на рынках (конкурентность рынков), ОРВ предполагает всестороннюю оценку социально-экономических эффектов. Оценка воздействия на конкуренцию предусматривает анализ результатов и эффектов в динамике, то есть при изменяющейся экономической среде и её параметрах, в то время как ОРВ обычно использует анализ издержек-выгод, который предполагает сохранение экономической среды стабильной во времени, например, такие параметры как уровень конкуренции, уровень государственного регулирования и вмешательства, считаются неизменными. [Deighton-Smith, 2007].

В настоящее время во многих странах процедура проведения оценки воздействия на конкуренцию является обязательной. Так, в Великобритании Руководство по проведению ОРВ требует обязательной оценки воздействия на конкуренцию. Причём оценке подлежат все законодательные нормы [Office of Fair Trading, 2007]. А в Австралии Комиссия по конкуренции

и потребителям (англ. — *Australian Competition and Consumer Commission*) проводит так называемые общественные оценки воздействия на конкуренцию (англ. - *Public Competition Assessments*), которые нацелены на предоставление участникам рынка и гражданам информации и обоснований по основным решениям Комиссии. [Australian Competition and Consumer Commission, 2009]

Руководство по проведению оценки воздействия на конкуренцию, разработанное ОЭСР, рекомендует использовать данный вид оценки как способ выявления норм регулирования, которые без необходимости ограничивают конкуренцию, и предотвращения подобного ограничения путём пересмотра действующих нормативных правовых актов (далее – НПА) и иного законодательного регулирования. [ОЭСР, 2007].

Управление по справедливой торговле Великобритании определяет оценку воздействия на конкуренцию как оценку, которая основной акцент делает на предполагаемое влияние законодательных мер на уровень конкуренции и выявляет вероятность оказания данными законодательными мерами существенного воздействия на конкуренцию на рынках [Office of Fair Trading, 2007].

Основной целью оценки воздействия на конкуренцию является повышение уровня конкуренции в различных сферах экономики, на рынках товаров и услуг. Как уже было отмечено, единые подходы к оценке воздействия на конкуренцию ещё не сформированы, однако все страны, применяющие её, единогласны в том, что оценка воздействия на конкуренцию позволяет избежать регулирования, которое чрезмерно ограничивает рыночную активность и определить все стороны, на которые будет оказано влияние вследствие принятия мер конкурентной (антимонопольной) политики.

Практика показывает, что оценка воздействия на конкуренцию может проводиться как для законов, так и для подзаконных актов.⁶⁵ Кроме того, оценка предусматривает анализ не только новых (разрабатываемых и вступающих в силу), но и уже действующих законодательных норм. Оценка воздействия на конкуренцию также может быть проведена на всех уровнях власти и по отношению ко всем НПА и регулятивным нормам (национальным и федеральным, региональным, местным).

Методология проведения оценки воздействия на конкуренцию

Очевидно, что ресурсы государства (деньги, люди и время) ограничены, поэтому масштаб и глубина оценки воздействия на конкуренцию должны соответствовать ожидаемому

⁶⁵Эмпирические данные свидетельствуют, что наибольшего успеха в оценке воздействия на конкуренцию добились страны, применяющие оценку воздействия на конкуренцию широко, в том числе и по отношению к законам, а не только к подзаконным НПА.

антиконкурентному воздействию. Большинство НПА и норм регулирования носят административный характер и не оказывают влияния на конкурентность среды на рынках. Поэтому проведение оценки воздействия на конкуренцию для таких НПА является нецелесообразным.

Таким образом, оценка воздействия на конкуренцию зачастую разделяется на два этапа: оценка предполагаемого воздействия на конкуренцию и глубокая оценка воздействия. Для первого этапа оценки воздействия на конкуренцию разработаны инструменты, позволяющие быстро выявить те НПА, которые нуждаются в глубокой оценке воздействия на конкуренцию. К ним относятся так называемые контрольный список вопросов (англ. - *Competition Checklist for the Conduct of Competition Assessments*), процедура проверки мер на воздействие на конкуренцию (англ. - *Competition Screening*)⁶⁶, конкурентный фильтр (англ. — *Competition Filter*)⁶⁷ и контрольный список вопросов, являющийся дополнением к конкурентному фильтру⁶⁸. Все эти инструменты имеют сходство в том, что, по сути, являются тестами отрицания существенного влияния на конкуренцию (англ. — *negative clearance tests*).

Тесты отрицания существенного влияния на конкуренцию позволяют сверять рассматриваемые законодательные нормы с встроенным в тест перечнем (списком) вопросов, касающихся как положения на затрагиваемых регулированием рынках, так и самих мер регулирования. Необходимыми «показаниями» к проведению глубокой оценки воздействия на конкуренцию являются положительные ответы на вопросы контрольного списка.

Некоторые исследователи отмечают, что одним из лучших формализованных тестов отрицания существенного влияния на конкуренцию является конкурентный фильтр, применяемый в Великобритании [Lyons, 2005]. Конкурентный фильтр состоит из девяти вопросов о принимаемой мере и затрагиваемых рынках, на которые необходимо дать ответ «да» или «нет». Глубокая оценка воздействия на конкуренцию проводится в том случае, если на пять из девяти вопросов получен ответ «да».

Однако практика применения конкурентного фильтра в течение нескольких лет показала, что и самый лучший тест не лишён недостатков. Так, исследователи отмечают, что фильтр уделяет повышенное внимание уровню концентрации на рынке, в то время как неконцентрированные рынки, на которых осуществляется регулирование, приводящие к изменению числа участников рынка, установлению ценовых потолков и т.д., не определяются

⁶⁶Процедура разработана и принята Европейской Комиссией в 2005 г. в Пересмотренном руководстве по ОРВ (англ. - *Revised Impact Assessment Guidelines*).

⁶⁷Конкурентный фильтр разработан Управлением по справедливой торговле Великобритании и принят в 2002 г.

⁶⁸Список принят в Руководстве Управления по справедливой торговле по проведению оценки воздействия на конкуренцию в 2007 г.

тестом как рынки с ограниченной конкуренцией. Кроме того, требование пяти положительных ответов является завышенным и может привести к неадекватным результатам анализа.

Руководства по проведению оценки воздействия на конкуренцию (за исключением Руководства Управления по справедливой торговле Великобритании) не содержат информации о порядке проведения глубокой оценки. Поэтому наиболее разработанной и формализованной методологией глубокой оценки можно считать вариант Управления по справедливой торговле Великобритании [Office of Fair Trading, 2002].

Данное Руководство рекомендует проводить глубокую оценку в три этапа:

1. Точно определить границы задействованных рынков;
2. Определить настоящий уровень конкуренции на этих рынках, тщательно проанализировав характеристики спроса и предложения;
3. Оценить возможное влияние регулирования на уровень конкуренции, в частности ожидаемые изменения характеристик спроса и предложения, а также косвенное влияние регулирования на уровень конкурентности среды для каждого альтернативного варианта регулирования.

Анализ настоящего уровня конкуренции на рынках проводится на основе характеристик спроса и предложения, а также специфических черт рынка. Особенности предложения фирм и их поведения на рынке определяются рядом факторов, среди которых ресурсы, издержки, эффект масштаба, величина постоянных издержек и т.д. Параметры спроса оказывают решающее значение на уровень конкурентности рынков, поскольку являются необходимым условием для установления фирмами цен выше совершенно конкурентного уровня. Таким необходимым условием является низкая эластичность спроса, которая рассчитывается на основе параметров спроса.

Для анализа конкурентности среды на рынках Руководство Управления по справедливой торговле Великобритании предусматривает измерение уровня рыночной концентрации с помощью индекса концентрации CR_3 или CR_4 , а также индекса Херфиндаля-Хиршмана (англ. - *НИ*). Для того чтобы дать качественную характеристику рынков на основе показателей концентрации в Руководстве используется критерий, разработанный Министерством юстиции США (англ. – *US Department of Justice*).⁶⁹

Преимуществом (и в определённой степени новаторством) Руководства Управления по справедливой торговле Великобритании является рекомендация использовать большое количество переменных факторов для анализа конкурентности среды. *Руководство не*

⁶⁹Если *НИ* принимает значение менее 1000, рынок считается неконцентрированным, при значении *НИ* от 1000 до 1800 рынок считается умеренно концентрированным, при *НИ* свыше 1800 рынок является сильно концентрированным.

сосредоточено исключительно на структуре рынка и показателях концентрации на рынке, которые некоторое время назад были едва ли не единственными измерителя конкурентности рынков.

Так, экономическая наука существенно продвинулась вперёд со времён такого направления в экономике, как экономика промышленных предприятий, и преобладавшей так называемой концепции «структура-поведение-результат» (англ. — *structure-conduct-performance*)⁷⁰, которая связывала возможность установления цен выше совершенно конкурентного уровня с концентрацией на рынке. Однако уже в 1970-х гг. исследования правоприменения в сфере антимонопольного законодательства США показали, что на основе информации об уровне рыночной концентрации очень сложно сделать вывод о наличии рыночной власти у фирм, т.е. рыночная власть (англ. — *market power*) не является прямым следствием высокой концентрации на рынке. [Baker, Bresnahan, 2006]

Фактически важнейшей частью глубокой оценки воздействия на конкуренцию должно быть определение уровня конкурентности среды на рынках до вступления в силу норм НПА. Это позволит выявить эффекты законодательного регулирования на конкуренцию. Основной задачей оценки на данном этапе является определение тех факторов конкурентности среды, на которые будет оказано влияние. Регулятивная мера может влиять как на параметры спроса и предложения, специфические характеристики рынка, так и на характер конкуренции.

Необходимо отметить, что существующие в настоящее время методики проведения оценки воздействия на конкуренцию носят главным образом описательный характер и содержат в основном качественную, а не количественную информацию о состоянии рынков, поэтому возможности применения экономико-статистических инструментов для анализа конкурентности среды на рынках весьма ограничены.

Международный опыт применения оценки воздействия на конкуренцию

Как уже было отмечено выше, достаточно много стран используют ОРВ и оценку воздействия на конкуренцию в практике государственного управления. Положительное влияние оценки воздействия на конкуренцию практически во всех случаях очевидно, причём применение данного вида оценки позволяет достаточно быстро добиться существенного повышения конкурентности на рынках и, следовательно, улучшения социально-экономических показателей. Особо осязаемый положительный результат оценка воздействия на конкуренцию

⁷⁰Концепция «структура-поведение-результат» на первое место ставит изучение структуры рынка (количество и размер фирм, однородность продукта и т.п.), затем - определение поведения фирм в условиях этой структуры и анализ конечного результата этого поведения и его влияния на общественное благосостояние. Активно развивалась в 1970-х гг.

даёт тогда, когда все НПА подлежат оценке, и рано или поздно проходят через процедуру оценки и пересмотра.

В международной практике есть яркий пример проведения «тотальной» оценки воздействия на конкуренцию всех НПА на всех уровнях власти и всех территориях. Этим примером являются мероприятия Национальной конкурентной политики (англ. - *National Competition Policy, NCP*) Австралии.

В 1995 г. доклад Хилмера (англ. – *Hilmer review*) основной задачей экономической реформы в Австралии поставил отмену законодательных норм, ограничивающих конкуренцию, за исключением тех, которые обеспечивают существенный положительный социальный эффект. [Australian Productivity Commission, 2005]

Пересмотр и ревизия законодательства, ограничивающего конкуренцию, осуществлялась органами власти штатов и территорий с 1996 г. По условиям Национальной конкурентной политики, законодательное регулирование, ограничивающее конкуренцию, может быть сохранено только в 2-х случаях: если выгоды для местного сообщества от ограничения конкуренции превышают потери и если цель законодательного регулирования может быть достигнута только в случае ограничения конкуренции.

Для того чтобы экономические реформы проводились в штатах и территориях Австралии, федеральное правительство использовало методы финансового стимулирования – так называемые конкурентные платежи (англ. - *competition payments*), которые выплачивались в качестве компенсации увеличения налоговых доходов федерального бюджета в будущем. Конкурентные платежи получали правительства тех штатов и территорий, которые осуществляли оценку и пересмотр своего законодательства, т.е. проводили оценку воздействия на конкуренцию.

Впечатляющие результаты были получены после проведения оценки воздействия на конкуренцию и пересмотра законодательства Австралии. Так, до проведения Национальной конкурентной политики, в 1970-1980-ые гг. наблюдался значительный экономический спад, который выразился в сокращении производства, росте инфляции и безработице, падению производительности труда.

В настоящее время темп экономического роста Австралии являются одним из самых высоких среди стран ОЭСР. Постоянный прирост производства наблюдается уже в течение 13 лет (один из самых длинных исторических периодов роста) и его среднегодовой прирост в реальном выражении равен 3,5% ВВП.

Средний доход на душу населения в Австралии в последнее десятилетие рос самыми быстрыми темпами, его прирост сопоставим с приростом среднедушевого дохода в 1960-ые гг., который был вызван очень большим увеличением спроса на международном рынке на

австралийские природные ресурсы. Уровень безработицы в 5,1% является самым низким со времён I мировой войны: количество безработных сократилось почти в три раза за 12 лет (1993 - 2005 гг.). Уровень инфляции в среднем на протяжении 1990-х гг. составлял 2%, что было существенно ниже показателей предыдущих 20 лет.

Основой таких показателей стал рост производительности (самый значительный за последние 40 лет). Экономический рост наблюдался даже в условиях произошедшей в Австралии в 1999 г. засухи, экономического спада в Японии — основном экспортном рынке для Австралии, финансового кризиса 1997 г. в Азии и падения курса австралийского доллара. Несмотря на то, что экономический рост мог быть вызван различными факторами, эксперты и эмпирические исследования подтверждают, что главную роль в этих изменениях сыграла Национальная конкурентная политика и выводы проведённых оценок воздействия на конкуренцию.

Лидером в вопросах проведения оценок воздействия на конкуренцию, бесспорно, является Великобритания. Законодательные нормы оцениваются на всех уровнях власти, в том числе и на муниципальном уровне. Оценка воздействия на конкуренцию, в соответствии с Рекомендациями Управления по справедливой торговле Великобритании, проводится в рамках ОРВ (рассматривается три альтернативных варианта регулирования, в том числе вариант «статус-кво») и использует конкурентный фильтр.

Так, проведение целого ряда ОРВ и оценок воздействия на конкуренцию было вызвано принятием новых правил доступа фирм к работам в портах, стандартов обучения и сертификации моряков и рыбаков в соответствии с законодательством Европейского Союза. Оценки нового законодательного регулирования проводились профильным органом исполнительной власти - Агентством торгового флота и береговой охраны Великобритании (англ. - *UK Maritime and Coastguard Agency*).

В качестве примера применения теста отрицания существенного воздействия на конкуренцию можно привести оценку воздействия на конкуренцию, проведённую в 2004 г. Министерством транспорта Великобритании (англ. - *UK Department for Transport*) по вопросу введения новых правил допуска фирм к работам в портах (пассажирских и грузовых).[UK Department for Transport, 2004].

Поскольку оценка воздействия на конкуренцию является в данном случае интегрированной частью ОРВ, то предполагается формулирование целей регулирования, определение круга заинтересованных лиц и основных характеристик затрагиваемого регулированием рынка.

Чёткая формулировка вопросов конкурентного фильтра позволяет дать однозначные ответы на вопросы фильтра, касающиеся рассматриваемых нормативного правового акта.

Более того, для ответов на вопросы фильтра не требуется наличие специфической информации или обладание особыми навыками, например, экономико-статистического анализа. Таким образом, любой чиновник без экономического образования может провести анализ по конкурентному фильтру и определить, есть ли «показания» для глубокой оценки воздействия на конкуренцию.

Формализованная схема оценки воздействия на конкуренцию, применяемая в Великобритании, позволяет установить чёткие и ясные требования к аналитическому сопровождению законопроектов, исключить дискреционные полномочия чиновников, ответственных за подготовку финансовых и экономических обоснований к принимаемым НПА, а также экономить время и ресурсы.

Очевидно, что в настоящее время имеется значительный международный опыт проведения оценок воздействия на конкуренцию. Поэтому страны, желающие внедрить данный вид оценки в практику государственного управления, могут использовать иностранный опыт и избежать основных ошибок, с которыми столкнулись «первопроходцы». Существующие примеры оценок воздействия на конкуренцию позволяют внедрять различные институциональные варианты оценки: как часть ОРВ или отдельную процедуру, обязательную или выборочную, проведение оценки разработчиком регулирования и субъектом законодательной инициативы или профильным подразделением органа исполнительной власти (в зависимости от уровня подготовки государственных служащих и наличия у них специальных знаний и навыков).

Действующие в Российской Федерации правила проведения анализа конкурентности среды на рынках

Основой оценки воздействия на конкуренцию является анализ конкурентности среды на рынках, попадающих в сферу действия нового или пересматриваемого законодательного регулирования. В зависимости от уровня конкурентности среды на рынках и ожидаемых изменениях параметров спроса, предложения и специфических характеристик конкуренции на рынке принимается решение о выборе нормы законодательного регулирования.

Несмотря на то, что ОРВ и оценка воздействия на конкуренцию начали относительно активно развиваться в государственном управлении, нормативно-правовая база зачастую не содержит норм, соответствующих целям и задачам оценки воздействия на конкуренцию. Так, в законодательстве Российской Федерации (Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ) считается, что рыночной властью обладают те хозяйствующие субъекты, которые занимают доминирующее положение на рынке товара. В свою очередь,

Федеральный закон «О защите конкуренции» определяет также и основной подход к выявлению на рынке фирм, обладающих рыночной властью: *пороговая доля рынка* — простейший количественный критерий, превышение которого позволяет отнести фирму к категории монополистов или занимающих доминирующее положение на рынке.

Тем не менее, возможность прибегать к злоупотреблению доминирующим положением, не означает реальных действий фирм, направленных на извлечение выгоды от занимаемого на рынке положения, поэтому данный критерий не отражает реального состояния конкуренции на рынке. Кроме того, сама доля фирмы на рынке автоматически не даёт ей рыночной власти, поскольку главное значение для установления цен имеют параметры потребительского спроса. Следовательно, в случае, когда задачей исследования является оценка конкурентного состояния рынков, использование показателя распределения рыночных долей нецелесообразно.

Непосредственно вопросы анализа конкурентности среды на рынках рассмотрены в Приказе Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации «Об утверждении порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке» от 25 апреля 2006 г. № 108, содержащем методические рекомендации по оценке конкурентности товарных рынков и Порядок проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке (далее — Порядок).

Сами нормы, определяющие порядок и методику проведения оценки, целиком согласуются с установленным в ФЗ «О защите конкуренции» принципом отнесения коммерческих организаций к доминирующим – по рыночной доле. Это влечёт за собой применение для оценки состояния конкуренции такого показателя, как уровень концентрации товарного рынка, согласно которому делается заключение об отнесении рассматриваемого рынка к определённому виду рынков: рынку с развитой конкуренцией, с недостаточно развитой конкуренцией или с неразвитой конкуренцией.

Очевидно, что рассматриваемые методические рекомендации не содержат норм, регулирующих правила оценки конкурентности среды для целей оценки воздействия законодательных норм на конкуренцию. Использование показателей концентрации адекватно отвечает задаче контроля над экономической концентрацией на рынке и в определённой мере — задаче принятия решений о допустимости слияний и поглощений на рынке, но не отражает реального использования рыночной власти фирмами и злоупотребления доминирующим положением.⁷¹

⁷¹Например, в микроэкономике рассматривается случай ценовой конкуренции двух или более фирм (модель ценовой конкуренции по Бертрану), когда уровень концентрации на олигопольном рынке крайне высок, однако цены устанавливаются на уровне конкурентных, причём фирмы не обладают рыночной властью, следовательно, и возможностью устанавливать монополично высокую цену.

Показатели уровня конкурентности среды на рынках:

Как уже отмечалось, важнейшей частью глубокой оценки воздействия на конкуренцию является анализ уровня конкурентности среды на рынках в настоящий момент, что в дальнейшем позволит прогнозировать эффекты законодательного регулирования и принять решение о допустимости внедрения нормы регулирования. Основной проблемой для анализа конкурентности среды, особенно при построении каких-либо обобщенных показателей для нескольких взаимосвязанных рынков, является отсутствие однозначных количественных показателей уровня конкурентности. Так, даже экономическая теория оперирует множеством моделей и индексов, которые зачастую на практике применить нельзя из-за отсутствия информации, требующейся для модели⁷². Кроме того, в экономической теории пока не разработаны интегральные показатели или шкалы, при помощи которых можно было бы однозначно отнести рынки к конкурентным или, соответственно, неконкурентным. Поэтому при проведении эмпирических исследования уровня конкурентности среды на различных рынках обычно используются различные косвенные показатели и прокси-переменные (англ. - *proxy-variables*)⁷³. [Например, Hylton, Deng, 2006]

Так, в сравнительном исследовании 2006 г. законодательств стран различных регионов мира, нацеленном на определение зависимости между разработанностью антитрестовских законов и уровнем конкурентности на рынках, были использованы прокси-переменные для того, чтобы получить сравнимые количественные показатели.

В рамках данного исследования невозможно было оценить уровень конкурентности среды в каждой из рассматриваемых стран⁷⁴, поэтому в качестве измерителя конкуренции использовалась прокси-переменная «уровень восприятия конкуренции» (англ. – *Competition Perception Index*), определяемый Всемирным экономическим форумом (англ. – *World Economic Forum*). Очевидно, что эта прокси-переменная в масштабах экономики целых стран, а не отдельных рынков, не отражают полностью характер конкуренции, а даёт лишь общую информацию о том, какая в целом складывается ситуация в отношении конкуренции в экономике страны.

Тем не менее, показатель воспринимаемой конкуренции может быть полезным для анализа конкурентности среды на различных рынках, например, региональных. Практика

⁷²Например, индекс Лернера требует данных о предельных издержках, средних для отрасли, которые достаточно сложно рассчитать для реального рынка.

⁷³Замещающая переменная (прокси-переменная) используется для замещения зависимой переменной, для которой сложно определить независимые переменные в регрессии и построить регрессию

⁷⁴Было изучено законодательство 2001 – 2004 гг. 102 стран из разных регионов мира.

показывает, что участники рынка, принимая решения о ценовых и долгосрочных политиках, ориентируются на собственное восприятие уровня конкуренции, а не экономико-статистические расчёты и показатели. [Например, Hylton, Deng, 2006]

Кроме того, показатели воспринимаемой конкуренции могут дать оценку таким трудно определяемым количественно характеристикам рынка, как барьеры входа на рынок и выхода с рынка. Если барьеры вызваны субъективными причинами – поведением участников рынка, препятствующим входу на рынок новых фирм, то включить в анализ количественный показатель величины барьеров практически невозможно.

Проведение опросов участников рынка и расчёт показателей воспринимаемой конкуренции при изменении или пересмотре законодательного регулирования на рынках является обоснованным по нескольким причинам. Одна из причин касается выбора стратегии поведения фирм и рассмотрена выше. Вторая причина заключается в том, что опросы могут дать информацию о неожиданных эффектах регулирования, так как участники рынка обладают «внутренним знанием» рынка и его механизмов, следовательно, могут предсказать, как будет восприниматься конкурентность среды на рынке после вступления в силу законодательного регулирования. И наконец, показатель воспринимаемой конкуренции достаточно быстро реагирует на изменения законодательного регулирования и может быть использован для сравнительных исследований и анализа временных трендов.

Помимо качественных методов анализа конкурентности среды, для анализа необходимо использовать также и экономические модели. В целом, последнее время экономическая теория стала обращать куда большее внимание вопросам оценки конкурентности среды. Например, в англо-саксонских странах уже давно наметился отход от традиции измерять конкурентность рынков показателями концентрации, вместо которых могут быть использованы, например, **показатель величины рыночной власти, разница между ценой и издержками** (англ. - *price cost margin*), **эластичность прибыли** (англ. – *profit elasticity*) **по средним переменным издержкам**.⁷⁵ Ниже будет рассмотрен показатель величины рыночной власти и эластичности прибыли по средним переменным издержкам, которые воспринимается исследователями как достаточно прогрессивные, однако не единственно возможные измерители уровня конкурентности среды на рынках.

Теоретическая модель и способы её практической реализации разработаны профессором права Американского университета Джонатаном Бейкером (Jonathan V. Baker) и профессором экономики Стенфордского университета Тимоти Брезнааном (Timothy F. Bresnahan). Показатель рыночной власти позволяет включать в рассмотрение большое количество

⁷⁵Все эти методы являются достаточно новыми для практики антимонопольного регулирования и достаточно дискуссионными, так как каждый из них имеет своих сторонников.

факторов, определяющих характеристики спроса и предложения на рынке, в том числе уровень концентрации, а также особенности конкуренции на рынках. Рыночная власть здесь определяется как возможность фирмы или нескольких фирм устанавливать цену выше конкурентного значения и поддерживать её на таком уровне в течение длительного периода времени.

В экономической теории различные методы определения рыночной власти фирмы, по сути, сводятся к оценке двух функций: функции спроса отрасли (1) и функции квази-предложения отрасли (2). [Baker, Bresnahan, 2006]

$$P = f(Q, Y, u) \quad (1)$$

$$P = C(Q, W, v) + h(f(\bullet), C(\bullet)Z) \quad (2)$$

Функция (1) представляет собой обратную функцию спроса, где цена в отрасли зависит от совокупного выпуска отрасли — Q , вектора наблюдаемых переменных, влияющих на сдвиг функции спроса, — Y и случайной ошибки — u .⁷⁶

Функция (2) является функцией квази-предложения⁷⁷, в которой цена в отрасли зависит от предельных издержек — C (которые, в свою очередь, представляют собой функцию от количества производимого товара — Q , вектора переменных, отвечающих за изменение величины издержек, — W и случайной ошибки — v) и функции надбавки — $h(\bullet)$, которая оценивает рыночную власть фирмы и возможность увеличения цены сверх уровня, определяемого издержками и другими переменными. Функция $h(\bullet)$ в (2) зависит от наклона функции отраслевого спроса⁷⁸, предельных издержек⁷⁹ и экзогенной переменной — Z . Если функция надбавки $h(\bullet)$ принимает положительное значение, то цена превышает конкурентный уровень, что означает наличие у фирмы рыночной власти.

Из функций рыночного спроса и квази-предложения можно сделать вывод, что функция спроса (1), определяя эластичность спроса, отвечает за стимулы фирм применять рыночную

⁷⁶Если производимый отраслью товар является гомогенным, то P и Q в функции (1) являются скалярами. Если продукт дифференцирован, то (1) может иметь так много переменных, как много продуктов в отрасли.

⁷⁷(2) является функцией квази-предложения, так как цена не зависит напрямую от количества производимого товара Q , а зависит от предельных издержек C .

⁷⁸Наклон функции отраслевого спроса определяет эластичность спроса на товар отрасли по цене.

⁷⁹Эмпирические исследования показали, что чем ниже предельные издержки фирмы относительно издержек фирм-конкурентов, тем проще ей увеличить свою долю на рынке и получить рыночную власть.

власть⁸⁰, а функция квази-предложения (2) – за степень, в которой фирмы откликнулись на эти стимулы, применив свою рыночную власть.

В силу того, что эти четыре способа требуют проведения сложных математических расчётов и точных данных, которых в реальности может и не быть, на практике используются несколько **адаптированные методы оценки рыночной власти**.

Рыночная власть фирм может быть выявлена на основе анализа соотношения спроса и цены, а также изменения параметров спроса и цен. Свидетельством того, что фирма обладает рыночной властью, является одновременное снижение эластичности потребительского спроса и рост цены товара. Такое положение дел некоторые исследователи объясняют тем, что высшие менеджеры фирм, работающих на монополизированных рынках, прибегают к практике установления цен исходя не из издержек производства и необходимой нормы прибыли, а из состояния и размера спроса.

Когда трудно определить предельные издержки, рыночную власть на рынке можно оценить по изменению в наблюдаемых составляющих издержек. Косвенно измерять величину предельных издержек можно через стоимость ресурсов и сырья. На практике аналитики выявляют рыночную власть тогда, когда рост цен на товары не может быть полностью обоснован ростом издержек. Например, этот подход был применен Федеральной торговой комиссией США в середине XX в. для выявления картельного сговора между производителями табачной продукции. Несмотря на беспрецедентное снижение цен на сырьё и производственных затрат во время Великой Депрессии, цены на табачные изделия росли в течение длительного периода времени. [Baker, Bresnahan, 2006]

При оценке конкурентности среды полезным может быть сравнение поведения фирм с поведением фирмы, считающейся совершенным конкурентом⁸¹ или не вступившей в сговор с другими участниками рынка. В таком случае поведение фирмы и политика её ценообразования не будут согласовываться с общерыночными.

Определить наличие рыночной власти позволяет также изучение необычных, значительных сдвигов и изменений цен. Под необычным изменением цены подразумеваются те изменения цен, которые вызваны ненаблюдаемыми факторами, причём носят достаточно регулярный характер. Таким образом, можно полагать, что фирмы в периоды необоснованного изменения цен используют свою рыночную власть. Данный способ позволяет также косвенно выявить сговоры между участниками рынка посредством определения тех периодов времени, когда фирмы ведут ценовые войны. Если в условиях ценовых войн цены значительно

⁸⁰Чем больше угол наклона функции спроса к оси абсцисс, тем ниже эластичность спроса по цене и тем больше стимулов у фирм использовать рыночную власть для повышения цен.

⁸¹Вместо реальной фирмы может быть использован некий эталон совершенно конкурентного поведения фирмы.

сокращаются, то с большой вероятностью можно считать, что в периоды роста цен участники рынка пришли к некоторому соглашению и вступили в сговор.

В целом, показатель рыночной власти, рассчитываемый на основе функции квази-предложения (2), показывает, насколько равновесная цена на рассматриваемом рынке превышает теоретическую совершенно конкурентную цену. Данный показатель достаточно информативен, так как может определить размер превышения цены количественно, например, в процентах от совершенно конкурентной цены. Показатель рыночной власти также позволяет сравнивать уровни конкурентности среды на различных рынках и изменения уровня конкуренции на рынках в динамике.

Для того чтобы использовать этот показатель в рамках проведения оценки воздействия на конкуренцию, необходимо, во-первых, провести анализ конкурентности среды в настоящий момент (до вступления в силу законодательного регулирования). Идеальным вариантом в качестве следующего шага в оценке воздействия на конкуренцию был бы перспективный анализ конкурентности среды с учётом ожидаемого влияния законодательного регулирования на участников рынка. Однако очевидно, что из-за сложности измерения показателя рыночной власти (даже для ситуации в реальном времени) возможности его применения для перспективного анализа ограничены.

Тем не менее, прибегнув к опросам участников рынков относительно их ожиданий и изменений поведения в соответствии с новым законодательным регулированием, можно определить основные параметры спроса и предложения. Принимая в рассмотренной на первом этапе модели неизменными некоторые переменные (что в целом оправдано, если в отрасли не наблюдаются быстрые технологические изменения), вполне возможно рассчитать показатель рыночной власти в будущем на основе измеренных в результате опросов переменных величин.

Одной из самых последних разработок в области оценки уровня конкурентности среды на рынках является измерение эластичности прибыли предприятий по средним переменным издержкам. Данный метод предложен голландскими исследователями Яном Буном, Яном Ван Урсом и Генри Ван дер Вилем из Университета Тилбурга (англ. – Tilburg University), которые в течение последнего времени изучали различные показатели уровня конкуренции, альтернативные традиционному индексу Херфиндаля-Хиршмана, индексу Лернера и разнице между ценой и издержками. Данные показатели, с точки зрения микроэкономической теории, имеют ряд недостатков, связанных с неадекватным измерением уровня конкуренции на рынках в случаях снижения степени концентрации на рынках или ценовой стратегии участников рынка. Так, иллюстрацией данных случаев может служить пример развития конкуренции между крупными розничными торговыми сетями в Голландии в начале 2000-х годов. Этот период был ознаменован жесткими ценовыми войнами между крупнейшими розничными

сетевыми компаниями. Вместе с тем, ни показатели уровня, ни показатели разницы между ценой и издержками не смогли бы дать верного измерения (или, по крайней мере, правильного тренда) уровня конкуренции.

Показатель эластичности прибыли фирм по средним переменным издержкам является более точным и адекватным и с точки зрения микроэкономической теории, так и с точки зрения эмпирических измерений. [Boone, van Ours, van der Wiel, 2007] Эластичность прибыли измеряется для фирм в границах товарного или географического рынка и показывает, насколько изменится прибыль фирм при однопроцентном изменении средних переменных или предельных издержек. По мнению авторов, сильнее на изменение издержек реагируют фирмы, работающие на более конкурентных рынках. Т.о. при развитой на рынке конкуренции менее эффективные фирмы «наказываются» сокращением прибыли сильнее, чем аналогичные фирмы на монополизированных рынках.

Теоретической основой данного показателя является положение, что на всех рынках рост издержек вызывает сокращение прибыли, следовательно, зависимость прибыли фирмы от издержек может быть выражена функцией

$$\ln(\pi_i) = \alpha - \beta \ln(c_i) \quad (3),$$

где угол наклона β можно интерпретировать как эластичность прибыли по издержкам.

Предлагаемый показатель уровня конкуренции на рынках позволяет учитывать такие эффекты, проявляющиеся при усилении конкуренции между участниками рынка, как эффект вытеснения менее эффективных фирм с рынка и снижение дифференциации между товарами и услугами (т.е. товары и услуги становятся более близкими субститутами, следовательно, снижается норма замещения одного товара другим). В первом случае из-за действия эффекта вытеснения с рынка уходят менее эффективные фирмы, что увеличивает рыночную концентрацию, а также среднее соотношение между предельными издержками и ценой товаров и услуг, следовательно, велика вероятность неверного измерения уровня конкуренции на рынках. Во втором случае показатели концентрации и соотношения издержек и цены могут вообще не улавливать каких бы то ни было изменений в уровне конкуренции, в то время как товары стали более близкими субститутами, а следовательно конкурентами.

Некорректное измерение уровня конкуренции особенно опасно в практике государственного управления, т.к. данные анализа используются для выработки управленческих решений, регулирующих ведение предпринимательской деятельности на рынках и правила обращения товаров и услуг. Адекватность и высокая валидность показателя эластичности прибыли по издержкам была доказана в сравнительном исследовании с применением трех методов оценки уровня конкуренции (индекс Херфиндаля-Хиршмана,

разница между ценой и издержками и эластичность прибыли по издержкам) на основе данных по 250 рынкам в Нидерландах за 1993 – 2002 годы. [Boone, van Ours, van der Wiel, 2007] По вероятности ошибок при измерении уровня конкуренции все три показателя можно проранжировать в порядке убывания вероятности: индекс Херфиндаля-Хиршмана, разница между ценой и издержками и эластичность прибыли по издержкам. Т.о. последний показатель дает верное измерение уровня конкуренции на рынках в 95% случаев.

Несмотря на весомость и относительную простоту измерения данного показателя, его возможности для оценки уровня конкуренции на рынках все же ограничены тем, что на его основе также невозможно построить шкалу или определить оптимальный уровень эластичности прибыли по издержкам, который соответствовал бы некому желательному уровню конкуренции. Тем не менее, измерение уровня конкуренции при помощи эластичности прибыли по издержкам может с успехом применяться для оценки эффектов в динамике и оценки эффективности реализации государственных программ или политик, а также для оценки воздействия законодательных актов на рынке.

Поскольку оценка воздействия на конкуренцию как интегрированная часть ОРВ может проводиться как до вступления в силу законодательного акта, так и во время его действия или после завершения программ, то показатель эластичности прибыли имеет хорошие перспективы для использования в рамках данных оценок, а также для измерения вклада органов власти в развитие конкуренции.

В качестве заключения следует отметить, что в настоящее время в Российской Федерации внедрение оценки воздействия на конкуренцию в государственное управление желательно и необходимо потому, что Российская Федерация стремится войти в число мировых стран-лидеров экономического и социального развития. Очевидно, что без повышения качества государственного управления и принимаемых нормативных правовых актов едва ли это осуществимо. И в данном случае оценка воздействия на конкуренцию может стать существенным подспорьем для Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти, поскольку она позволяет при пересмотре норм регулирования достаточно быстро повысить конкурентность среды на рынках, что непосредственно сказывается на уровне цен, объемах инноваций и интенсивности технологических изменений в различных отраслях.

Мировой экономический кризис ставит жесткие условия для Правительства Российской Федерации: государственное управление должно быть эффективным и адекватным сложившейся ситуации, опирающимся на доступные в реальности инструменты регулирования. Поскольку положительное влияние мероприятий по развитию конкуренции в условиях экономического спада и кризиса доказано на практике (например, Австралией), то

при решении вопросов внедрения оценки воздействия на конкуренцию нельзя ждать, когда появятся собственные отечественные наработки в данном направлении. Привлекаемый и используемый международный опыт позволяет сэкономить время и ресурсы, и что наиболее важно — избежать ошибок «первопроходцев».

Список использованной литературы

1. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ в редакции 8 ноября 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3434.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении основных направлений деятельности правительства до 2012 года и перечня проектов по их реализации» от 17 ноября 2008 г. № 1663-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 01.12.2008, N 48, ст. 5639.
3. Приказ Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации «Об утверждении порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке» от 25.04.2006 г. № 108 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 32, 07.08.2006.
4. Программа развития конкуренции Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. N 691-Р.
5. Baker, Jonathan B., Bresnahan, Timothy F. Economic Evidence in Antitrust: Defining Markets and Measuring Market Power. - Stanford Law School: John M. Olin Program in Law and Economics. - September 2006. - Working Paper No 328.
6. Better Regulation: A Guide to Competition Screening. European Commission [Electronic resource]. - Режим доступа: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelinesmain.pdf, свободный. - Загл. с экрана. - Яз. англ.
7. Boone, Jan, van Ours, Jan C., van der Wiel, Henry How (not) to measure competition. - Tilburg University. - April 2007. - Discussion Paper No 2007–32.
8. Completing Competition Assessment in Impact Assessment: Guideline for Policy Makers. - Office of Fair Trading. - August 2007. - OFT876.
9. Guidelines for Competition Assessment: A Guide for Policy Makers Completing Regulatory Impact Assessments. - Office of Fair Trading. - February 2002. - OFT355.

10. Hylton, Keith N., Deng, Fei Antitrust around the World: an Empirical Analysis of the Competition Laws and Their Effects. - Boston University School of Law: Working Paper Series, Law and Economics. - December 2006. - Working Paper No. 06-47.
11. Integrating Competition Assessment into Regulatory Impact Assessment / Prepared by Rex Deighton-Smith. – OECD, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee. - February 2007. - AF/COMP (2007)8.
12. Lyons, Seán Testing Which Proposed Regulations Need “Competition-Proofing”. – Dublin, Trinity College, Department of Economics. - October 2005.
13. Public Competition Assessments: Australian Consumer and Competition Commission [Electronic resource] / Режим доступа: <http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/501191>, свободный. - Загл. с экрана. - Яз. англ.
14. Regulatory Transformation in Australia, Italy and the United Kingdom. Case Studies on Reform Implementation Experience. - The World Bank: The Multy-donor Investment Climate Advisory Service of the World Bank Group. - 2008.
15. Review of National Competition Policy Reforms. - Australian Government: Productivity Commission Inquiry Report. - 28 February 2005. - No. 33.
16. Van Heerde, Harald J., Gijsbrechts, Els, Pauwels, Koen Winners and Losers in a Major Price War.- Journal of Marketing Research (JMR).-January 2008.
17. Weiner, Michael L. Obtaining Evidence on Market Definition, Market Power and Entry in Light of Global Competition: Difficulties and Consequences [Electronic resource] / Federal Trade Commission. - Режим доступа: <http://www.ftc.gov/opp/global/weiner.shtml>, свободный.

Политика развития наноиндустрии: международный опыт и российская практика

Необходимость инновационного развития государства сегодня признается не только общественностью и научным сообществом, но и представителями государственной власти. Особенно популярным направлением в инновационном развитии России в последние несколько лет стали нанотехнологии, т.е. совокупность способов создания наноразмерных структур, улучшающих свойства материалов и устройств.

Таким образом, актуальность темы данной статьи подкрепляется распространенностью рассматриваемых в ней проблем, а также невероятным общественным резонансом и возникновением так называемой «нанопанэпидемии», когда «для любой цели можно сформулировать актуальное решение с применением нанотехнологий» [11].

Приоритет направления «нано» был установлен в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2007 году, в котором нанотехнологии были названы «ключевым направлением развития современной науки». Россия, как и многие другие государства, встав на путь инновационного развития, начала формировать собственную политику в рассматриваемой перспективной области. Так, была разработана Программа развития наноиндустрии в Российской Федерации до 2015 года, получившая статус президентской инициативы. Избранные меры и способы содействия развитию наноиндустрии сегодня часто подвергаются критике.

Параллельное рассмотрение практик различных государств, заинтересованных в укреплении конкурентных позиций на молодом и перспективном рынке нанопродукции, позволяет выявить как сильные, так и слабые стороны государственных политик, что очевидно полезно для определения оптимального пути развития nanoотрасли.

Сложность заключается в том, что подобное сопоставление может осуществляться только в реальном времени, так как экономические, производственные результаты на настоящий момент выявить нелегко, ввиду короткого срока реализации политики в сфере наноиндустрии, а также нацеленности данной политики на долгосрочные перспективы. Это, возможно, в большей степени объясняет упор того небольшого пула исследований, которые уже проведены, на сопоставление финансовых показателей, причем, в основном, объема инвестиций в данную отрасль.

⁸² Автор – студентка 5 курса факультета государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. Статья подготовлена в рамках гранта ректора ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия».

Настоящая работа имеет своей теоретической и научной основой российские и зарубежные нормативные и программные документы и, соответственно, посвящена изучению опыта России и зарубежных стран в части выбора параметров внедрения и осуществления политики поддержки наноиндустрии. В работе последовательно рассмотрены общемировые тенденции в исследуемой инновационной области, в частности, опыт создания нанотехнологической инициативы в США, а также механизмы, применяемые в Российской Федерации с целью укрепления конкурентоспособности за счет увеличения технологического и производственного потенциала в столь междисциплинарной области.

Международный опыт.

Условия, определяющие развитие политики в области нанотехнологий, имеют существенные страновые различия. В качестве изначальной предпосылки выбора того или иного пути государственной поддержки нанотехнологической среды можно назвать сложившиеся научные и производственные характеристики nanoотрасли. Так, выбор путей стимулирования nanoотраслей во многом определяется количеством компаний в данной инновационной сфере, а также развитостью производства nanoпродукции. В частности, в конце 2008 года общее количество нанотехнологических компаний по всему миру приблизилось к 1700; более половины из них – это американские компании, число английских и немецких организаций достигало 100 и т.д. [19] Кроме того, лидирующее положение США в сфере нанотехнологий подтверждается и тем фактом, что и большая часть nanoпродукции, выпускаемой по всему миру, также приходится на американских производителей (в 2008 году – 426 наименований из 803, тогда как на представителей азиатских и европейских государств приходилось 227 и 108 наименований соответственно [20]).

Данная дифференциация стран и регионов является основой формирования государственной политики, ее принципов и конкретных механизмов, служащих развитию nanoотраслей и усилению конкурентных преимуществ государств на мировом нанорынке.

Еще в 1990-е гг. исследования и разработки в области нанотехнологий проводились децентрализованно. Лишь немногие государства координировали исследования и разработки и только в отдельных областях нанонауки. Однако в 2000 году, когда США обратили внимание на огромные госрасходы Японии в этой сфере [7], был дан старт так называемой «нанотехнологической гонке». Поэтому в последние годы характерной особенностью стал рост расходов на исследования и разработки, а также централизация управления и координация исследований и разработок, механизмов государственной поддержки нанотехнологий.

Сегодня используются различные подходы к осуществлению поддержки развития нанотехнологий. Большинство стран принимают отдельные стратегии, реализуемые на

правительственном или ведомственном уровне. Национальные программы развития нанотехнологий были разработаны правительствами Китая, Германии, Великобритании, Франции, США, Японии и т.д., которые выделили значительные ресурсы на формирование человеческого капитала, развитие научного потенциала и восполнение институциональных пробелов в данной сфере с целью ускорения коммерциализации научных исследований, вывода полученных результатов на рынок – как национальный, так и мировой.

Развитие наноиндустрии в США.

История развития нанотехнологий, в США в том числе, насчитывает уже несколько десятилетий. Так, первые шаги в финансировании нанотехнологических исследований были сделаны еще в начале девяностых годов XX века, когда Национальный научный фонд США начал финансирование первых исследований в области нанотехнологий [8].

В течение десятилетия до создания Национальной нанотехнологической инициативы основной задачей был поиск «актуальных» нанотехнологий. Перед заинтересованными органами стояла задача преодоления осязаемого скептицизма со стороны общества [12]. Во-первых, озабоченность вызывали довольно узкие, на первый взгляд, рамки данной тематической области, а также риски «псевдонаучности» исследований. Во-вторых, последствия, которые могли последовать за внедрением нанотехнологий и расширением государственной поддержки, были непредсказуемыми, также существовал большой риск принятия невыверенного сценария внедрения. В-третьих, с уверенностью можно было прогнозировать протест со стороны защитников окружающей среды, ввиду неизбежности влияния применения новых технологий на здоровье человека и безопасность окружающей среды.

К концу 90-х развитие нанотехнологий было признано высшим национальным приоритетом в области федеральных НИОКР. Вследствие чего было принято решение о создании многоуровневого координационного механизма в этой сфере. Таким образом, группой ученых-экспертов во главе с Национальным научным фондом была сформирована программа, которая и легла в основу программы развития нанотехнологий – Национальной нанотехнологической инициативы (National Nanotechnology Initiative – ННИ), принятой администрацией Президента Клинтона в 2000 году [13].

Целью Инициативы стала «поддержка долгосрочных исследований и разработок, ведущих к значительным открытиям в области новых материалов, нанoeлектроники, медицины и здравоохранения, энергетики, химической промышленности, биотехнологий, сельского хозяйства, информационных технологий и национальной безопасности» [14].

Некоторые исследования выделяют ряд факторов (Roco), послуживших причиной создания Национальной нанотехнологической инициативы, а также поспособствовавших быстрому росту nanoиндустрии в США с 2000 года: подготовительные работы и выявление ключевых направлений исследований; организация и систематизация фрагментированных дисциплинарных и прикладных исследований; использование инициативы в качестве научного проекта и определение долгосрочной перспективы на 2000-2020 гг., а также двухуровневое (ведомственное и программное) планирование на различные периоды (5 лет, 1 год, 1 месяц).

Стратегический план на 2001-2005 гг. в основном был нацелен на развитие горизонтальных междисциплинарных исследований и разработок, имеющих отношение к различным областям применения, тогда как смещение фокуса внимания на вертикальное индустриальное развитие произошло во втором стратегическом плане (2006-2010 годы). Так, осуществлялась поддержка политики интеграции и партнерства, в том числе в рамках международного сотрудничества.

В стратегическом плане развития nanoиндустрии в США выделены основные цели и группы задач, которые необходимо решать в рамках НИИ.

Программа преследует четыре основные цели [9]:

1. поддержка научных исследований мирового уровня в области нанотехнологий, обеспечивающих лидерство США в области научных исследований и разработок, сопряженных с нанотехнологиями, за счет стимулирования открытий и инновационной деятельности;

2. создание условий для превращения новых технологий в продукты для коммерческого использования и общественные блага, что подразумевает применение совокупности инструментов, направленных как на создание революционных продуктов и технологий, так и совершенствование уже существующих;

3. развитие образовательных ресурсов, подготовка кадров и поддержка исследовательской инфраструктуры, включая оснащение самым современным оборудованием, способствующее поддержанию актуального состояния объектов, имеющих ключевое значение для осуществления нанотехнологических исследований и разработок;

4. поддержка ответственного развития нанотехнологий, подразумевающего оценку рисков и потенциальные опасности для общества и окружающей среды;

5. поддержка передовых фундаментальных и прикладных исследований в сфере нанотехнологий, а также социальных последствий применения нанотехнологий, включая этические, юридические, гуманитарные и экологические проблемы.

В настоящее время правительство США расходует на НИОКР в сфере нанотехнологий около четверти от общемирового объема финансирования этой сферы всеми странами мира

вместе взятыми [15]. Причем эта сумма складывается из расходов как Национального научного фонда, призванного финансировать «самые рискованные фундаментальные исследования, которые могут не окупиться никогда» [8], так и основных министерств, правительственных агентств и служб США. Частные компании также предусматривают в своих бюджетах расходы на исследования в области нанотехнологий, что также увеличивает долю США в объемах соответствующих затрат.

Бюджет США на 2011 год предусматривает затраты на Национальную нанотехнологическую инициативу в размере 1,8 млрд. долл. США [16], что отражает устойчивый рост инвестиций НИИ. Около 65% бюджетных ассигнований в рамках НИИ поступают преимущественно университетам на поддержку академических базовых исследований, 25% предназначены научно-исследовательским лабораториям, находящимся в ведении различных министерств и агентств, и 10% – промышленным фирмам с помощью разнообразных механизмов.

Однако, несмотря на большое количество участников, можно сделать вывод о том, что основные средства бюджета выделяются в соответствии с приоритетными направлениями инновационного развития пяти министерствам, среди которых Министерство обороны, Национальный научный фонд, Министерство энергетики, Национальный институт здравоохранения, Национальный институт стандартов и технологий [17].

Российская практика

С 2006 года в России началось создание крупнейшего в мире отраслевого кластера нанотехнологий. Особую поддержку еще не сформировавшаяся наноотрасль получила в связи с Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ, озвученного президентом В.В. Путиным в апреле 2007.

Нанотехнологии со дня прочтения Послания считаются и в России «локомотивом научно-технической стратегии». Кроме того, на государство возложено обеспечение необходимыми средствами на развитие материально-технической, организационной базы, а также кадрового потенциала, для создания эффективной системы исследований и разработок в области нанотехнологий.

Основы формирования государственной политики в рассматриваемой индустрии были положены еще в 2005 году, когда наметившийся экономический рост позволил задуматься и о более долгосрочных перспективах, а также задать новое русло части потока государственных инвестиций. Письмом Правительства РФ были утверждены «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года».

Важным шагом на пути к поддержанию развития отраслей, относящихся к полю нанотехнологических дисциплин, стало утверждение 2 августа 2007 года федеральной целевой программы «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008 - 2010 годы», предусматривающая такие действия, как оснащение предприятий отрасли специальным оборудованием, обеспечение эффективной эксплуатации и использования данного оборудования, создание и поддержка функционирования системы обмена информацией между организациями отрасли, формирование системы методического обеспечения, регламентирующей, как непосредственно технические характеристики безопасности инновационной продукции и процессов ее создания, так и механизмов регулирования развития наноиндустрии, включающих нормативно-правовое сопровождение и инструменты стимулирования коммерциализации нанотехнологий и вывода продукции на внутренний и внешний рынки.

ФЦП призвана восполнять то недостаточное финансирование, которое предусмотрено другими существующими программами различного уровня действия относительно материально-технической и информационной базы, требующейся организациям наноиндустрии для осуществления своей научной и производственной деятельности.

В отдельных случаях для поддержания уже созданных объектов и элементов инфраструктуры нанотехнологической сети в оптимальном состоянии требуется их дополнительное финансирование. Так, в результате мониторинга, проведенного Счётной Палатой РФ, был выявлен ряд проблем, возникших при реализации Программы. Например, в 2009 году основной проблемой стало недофинансирование в размере 34% от запланированного объема (по данным Минобрнауки России – фактическое финансирование составило 5779 млн. руб. из 8809,7 млн. руб. запланированных). В связи с этим не состоялось формирование и оснащение в составе национальной нанотехнологической сети 10 нанотехнологических научно-образовательных центров по направлению [10].

Действие данной федеральной целевой программы распространяется на совокупность организаций, составляющих национальную нанотехнологическую сеть (ННС), высокий уровень развития которой и должен стать результатом государственной политики в области нанотехнологического производства.

Принципы формирования ННС, осуществляемого в рамках «Программы развития наноиндустрии в Российской Федерации до 2015 года», закреплены в упомянутой выше «Концепцией формирования национальной нанотехнологической сети Российской Федерации». В основе ННС лежат предприятия-производители нанотехнологической продукции, а также организации, осуществляющие деятельность обеспечивающего характера,

то есть участвующие в программах развития инфраструктуры наноиндустрии, коммерциализации нанотехнологий и подготовки кадров.

Основным принципом формирования ННС является обеспечение содействия ее участникам в преодолении трудностей и барьеров, в том числе регуляционных, технико-технологических, социальных, квалификационных, экономических. Необходимость в таком фокусе действия наносети является незащищенность и разрозненность инновационных организаций и предприятий, относящихся к наноиндустрии. На этапе формирования ННС осуществляется определение организаций наноиндустрии потенциальных членов ННС, определение структуры ННС и функций ее основных участников, разработка нормативных правовых документов, нефинансовое стимулирование развития наноиндустрии, мониторинг потребностей рынка нанотехнологической продукции, формирование базовой инфраструктуры и механизмов координации и мониторинга деятельности участников ННС т.д. Создаваемая ННС должна стать «организационным инструментом, обеспечивающим координацию и консолидацию работ по созданию и развитию научной, технической и технологической базы в области нанотехнологии и наноматериалов на межотраслевом уровне» [6].

Государственная корпорация нанотехнологий (РОСНАНО) как инструмент осуществления государственной политики.

Государственная корпорация нанотехнологий (РОСНАНО) является одним из важнейших инструментов реализации государственной политики по развитию наукоемких технологий в России. РОСНАНО учреждена федеральным законом 139-ФЗ 19 июля 2007 года для «реализации государственной политики в сфере нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализации проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрий» с первоначальным объемом финансирования не менее 130 миллиардов рублей.

Основные функции Корпорации закреплены законодательно и включают:

- рассмотрение проектов в сфере нанотехнологий для последующего предоставления финансовой поддержки за счет средств Корпорации;
- осуществление финансирования проектов в сфере нанотехнологий, предусматривающих их внедрение или производство продукции в сфере наноиндустрии;
- финансирование проектов по подготовке специалистов в сфере нанотехнологий;
- проведение мониторинга реализации проектов в сфере нанотехнологий, финансируемых за счет средств Корпорации;

- осуществление организационной и финансовой поддержки научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в сфере нанотехнологий.

Помимо обозначенных функций, РОСНАНО решает еще одну задачу. Фактически, инициатива, которую Корпорация имеет возможность проявлять относительно изменения существующего законодательства в инновационной сфере, становится условием обеспечения более быстрого и удобного алгоритма достижения целей, стоящих перед Корпорацией.

Из перечисленных направлений деятельности Корпорации и вытекает ее основная задача — обеспечение коммерциализации разработок в области nanoиндустрии и координация инновационной деятельности в этой сфере.

Как уже было обозначено выше, РОСНАНО занимает особое место в формируемой национальной нанотехнологической сети, предоставляя институтам развития и другим участникам ННС доступ к участию в проектах, в инфраструктурных и образовательных программах, а также системе инновационного развития Российской Федерации.

Так, Корпорация является базовым институтом развития инновационных процессов в области nanoиндустрии и входит в систему государственных институтов развития наряду с Инвестиционным фондом Российской Федерации, государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности», открытым акционерным обществом «Особые экономические зоны», Российской венчурной компанией и др.

Что касается результатов деятельности РОСНАНО, то так как Корпорация была создана в конце третьего квартала 2007 года, фактически 2008-2009 гг. стали стартовыми в ее деятельности. Для обеспечения нормальной работы РОСНАНО в этот период осуществлялось формирование органов управления и структуры Корпорации, стратегии ее деятельности. Кроме того, создавался и регламентировался механизм рассмотрения и утверждения запросов на финансирование, позволяющий отбирать для воплощения наиболее перспективные с точки зрения научной новизны и высокоэффективные с точки зрения финансово-экономических показателей проекты.

Заключение.

Nanoиндустрия – направление, способное радикально изменить жизнь общества и внести огромный вклад в социально-экономическое развитие уже в недалеком будущем. В сфере нанотехнологий могут быть получены результаты в виде новых технологий, продуктов, исследовательских разработок, способные выдержать конкуренцию на мировых рынках и получать конкурентные преимущества.

В связи с этим в Российской Федерации были сформированы характерные направления государственной политики, подкрепленной обширной нормативно-правовой базой,

обеспечивающей повышение эффективности и результативности функционирования организаций, относящихся к рассматриваемой области.

На основе сопоставления приведенных мер государственной поддержки nanoиндустрии в России и зарубежом можно сделать ряд выводов.

Во-первых, государственные программы поддержки nanoиндустрии содержат ряд общих элементов — развитие инфраструктуры, формирования человеческого капитала, изучение последствий применения нанотехнологий, необходимость международного сотрудничества и привлечения частных инвестиций.

Во-вторых, программы имеют национальные особенности; существенной особенностью политики развития nanoиндустрии в России является механизм координации и финансирования, сформировавшийся вследствие выбора централизованного подхода и создания РОСНАНО.

Насколько оправдан такой подход, покажут результаты, которые ввиду долгосрочности горизонта планирования пока недоступны, однако неумолкающие споры по поводу изначальной коррупционности данного проекта не утихают, и опровергнуть их может лишь достижение «РОСНАНО» определенных целей. Однако на данный момент достижений не наблюдается, а эффективность деятельности измеряется количеством потраченных средств.

В-третьих, особого внимания требуют направления государственных инвестиций в сфере нанотехнологий. Если в США финансируются непосредственно ведомства в соответствии с «предпочтениями» государственной политики, что объясняет концентрацию инвестиций в активах Министерства обороны, Министерства энергетики и Национального институт здравоохранения; то в России проекты финансируются менее систематизировано, вследствие прохождения через единый «фильтр» РОСНАНО.

Первое, на что следовало бы обратить внимание, это необходимость финансирования фундаментальных исследований в области нанонауки и нанотехнологий в России, так как ориентация на финансирование проектов, максимально приближенных к стадии коммерциализации, не содействует созданию основ для дальнейшего научного прогресса в этой сфере и, соответственно, приводит к относительной краткосрочности эффекта от софинансируемых проектов.

Также очевидна необходимость создания инфраструктурно обеспеченных научно-образовательных центров (НОЦ). В Российской Федерации их формирование происходит в рамках ФЦП «Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации» на 2008-2010 годы, сроки которой явно не позволяют осуществить создание НОЦ в объеме, необходимом для дальнейшего прогрессивного развития nanoотрасли.

Наконец, острой проблемой в России, успешно решаемой в США, является активное привлечение бизнеса в сферу развития нанотехнологий. В большей степени речь идет о государственно-частном партнерстве. Однако развитие проектов наноиндустрии в рамках деятельности предприятий более мобильного и эффективного в краткосрочной перспективе малого бизнеса также необходимо.

В заключение необходимо отметить, что отставание России от мировых лидеров неизбежно ввиду более «позднего старта» в развитии наноиндустрии. Постепенно сокращать данный разрыв и завоевывать конкурентные преимущества на мировом нанорынке при одновременном развитии рынка внутреннего позволит разумная реализация государственной поддерживающей политики, основы которой уже заложены как законодательно, так и на практике.

Библиография

1. Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»
2. Поручение Президента Российской Федерации от 24 апреля 2007 г. № Пр-688 Президентская инициатива «Стратегия развития наноиндустрии»
3. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации Президента России Владимира Путина/ «Российская газета»- Федеральный выпуск №4353 от 27 апреля 2007 г.
4. Концепция формирования национальной нанотехнологической сети Российской Федерации (проект Минобрнауки России)
5. Стратегия деятельности ГК «Роснано» до 2020 года»
<http://www.rusnano.com/Section.aspx/Show/14913>
6. О принципах формирования национальной нанотехнологической сети Российской Федерации. Остапюк С.Ф., Савченко А.Г.1, Шмаков А.А., Кондаков В.В., Анашина О.Д., Бугайченко Л.И., Шишкина О.С.
http://www.portalnano.ru/read/sci/analit/nns_forming_foundations
7. Попов М. Как много нам нано. <http://versia.ru/articles/2008/jul/23/nanotehnologii>
8. Стрельникова Л. Нано по-американски//Химия и жизнь. – 2008. - №3
<http://elementy.ru/lib/430591>
9. Эрлих Г. Нанотехнологии как национальная идея.//Химия и жизнь. – 2008. -№3.
<http://www.hij.ru/articles/080332nano.pdf>
10. Доклад Наумова А.Н., директора Департамента государственной научно-технической и инновационной политики Министерства образования и науки Российской Федерации

http://www.portalnano.ru/read/tagpro/naumov_03032010

11. США увеличивают финансирование инноваций,
http://www.nanometer.ru/2007/10/16/finansirovanie_4867.html
12. National Nanotechnology Initiative: Past, Present, Future, Handbook on Nanoscience, Engineering and Technology, 2nd Ed., by Dr. Mihail C. Roco.
13. NNI History. <http://www.nano.gov/html/about/history.html>
14. The National Nanotechnology initiative Strategic Plan
http://www.nano.gov/NNI_Strategic_Plan_2007.pdf
15. National Nanotechnology Initiative. Research and Development Funding in the President's 2009 Budget <http://www.whitehouse.gov/files/documents/ostp/Budget09/Nano1pager.pdf>
16. Research and development leading to a revolution in Technology and industry. Supplement to the President's 2011 budget http://www.nano.gov/NNI_2011_budget_supplement.pdf
17. NNI Budget Overview by Agency <http://www.nano.gov/html/about/funding.html>
18. Roco, M.C., 2005a. "The Vision and Strategy of the U.S. National Nanotechnology Initiative", in. Nanotechnology: Global Strategies, Industry Trends and Applications (J. Shulte, ed.) John Wiley & Sons, Ltd, 2005, 79-94
19. Nanovip International Nanotechnology Business Directory (www.nanovip.com)
20. Project on Emerging Nanotechnologies (www.nanotechproject.org)

Оценка регулирующего воздействия как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне

Значение института оценивания программ и регулирующего воздействия нормативных актов является сегодня общепризнанным. В Швейцарии соответствующий механизм включен на уровне Конституции, а в США – на уровне указа президента. Оценивание программ и регулирующего воздействия рекомендуется ОЭСР как обязательная процедура принятия нормативных актов, и на сегодняшний день присутствует в том или ином виде во всех странах с развитой экономикой.

Оценка регулирующего воздействия применяется с целью прогнозирования последующего поведения субъектов экономической деятельности. При этом анализируются выгоды, издержки и риски с обязательным изучением потенциальных альтернатив государственного вмешательства. На основании проведенного анализа формируется заключение о соответствии целей разработки такого акта и его содержания. Подход также позволяет прогнозировать неочевидные возможности поведения населения и предпринимателей.

В России особое значение оценка регулирующего воздействия приобретает в связи с проводимыми с 2002 года административной и бюджетной реформами. Стоит отметить, что в российской нормотворческой практике уже присутствует ряд механизмов, направленных на повышение качества регулирующих решений (к примеру, анализ законодательства на коррупциогенность, отдельные положения закона о «Техническом регулировании» и антимонопольного законодательства, система судебного контроля, а также система «фильтрации» принятия законопроектов). Но, поскольку на практике значительное количество действующих регулирующих норм либо носят характер административных барьеров, либо неэффективны с точки зрения достижения поставленных целей регулирования, действующие механизмы нуждаются в совершенствовании и дополнении. Поэтому внедрение института оценивания политик и программ в управленческую практику принятия решений в общественном секторе представляется необходимой мерой, особенно в контексте проводимых в России реформ.

Особую актуальность обоснование предлагаемых мер государственного регулирования принимает в жилищной сфере, поскольку она затрагивает интересы значительной части населения России. В связи с этим предварительный анализ и обоснование мер по повышению

⁸³ Колегов В.В. – аспирант ГУ-ВШЭ, старший эксперт Института оценки программ и политик. В сокращенном виде данная статья была впервые опубликована в журнале «Финансы и Кредит»: 26(362) - 2009 (июль).

доступности жилья, особенно в области увеличения предложения жилья как наименее затронутой мероприятиями соответствующего национального проекта⁸⁴ является чрезвычайно актуальным.

Наиболее полное и описывающее основную суть ОРВ определение можно представить следующим образом:

«...под оценкой регулирующего воздействия понимается процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей, с целью исключения излишнего и необдуманного регулирования, и, с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив...». [Dublin,2004]

Если говорить про оценку регулирующего воздействия как один из видов оценивания программ и политик, то она, по своей специфике, прежде всего, относится к оцениванию *ex ante*, то есть осуществляется до претворения того или иного нормативного акта в жизнь, и представляет собой оценку воздействия. На **рис. 1** представлено видение автора по положению ОРВ во временных координатах и координатах оценки воздействия и оценки процесса⁸⁵.

⁸⁴ Основные направления и мероприятия приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» были утверждены Президиумом Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов, протокол №2 от 21.12.2005 г.

⁸⁵ С помощью *оценки воздействия (impact evaluation или impact assessment)* выявляется, «...оказала ли программа, проект или политика в целом желаемое воздействие на целевую аудиторию (людей, домохозяйства, институты и т.д) и принесло ли это мероприятие необходимый эффект. Оценка воздействия позволяет также анализировать побочные последствия, положительные и отрицательные, для бенефициаров (выгодополучателей)...» [Бейкер, 2000].

Оценка процесса (process evaluation) относится к процессам осуществления программы и призвана ответить вопрос, как наилучшим образом внедрить тот или иной проект [Rossi et al., 2004].

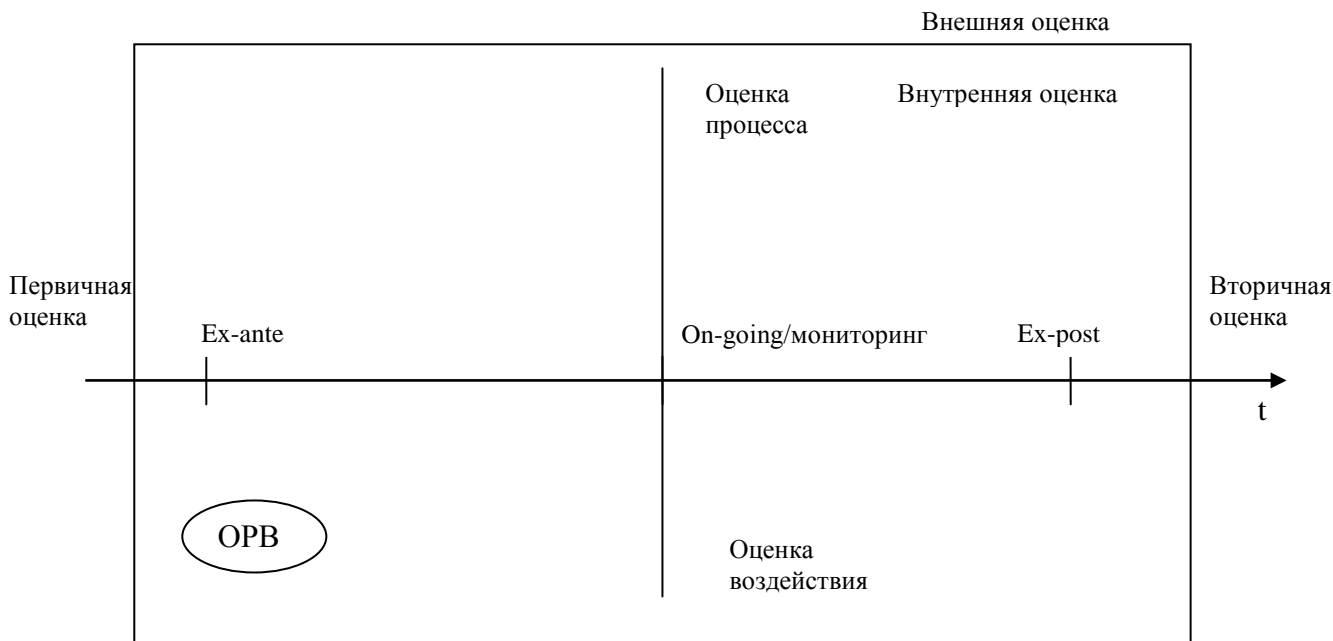


Рис.1 Место ОРВ во множестве видов оценивания

На **рис.1** ОРВ представлена таким образом, что оценка осуществляется непосредственно органом, который и внедряет нормативный акт. Однако это зависит от того, как поставлена непосредственно процедура оценки в системе органов власти конкретного государства. Кроме этого, оценка представляет собой точное, а также первичное оценивание. Если сравнивать ОРВ с другими направлениями оценивания (например, оценивание социальной или региональной политики) в тех же координатах, то окажется, что ОРВ очень редко «покидает» левый нижний сектор – то есть она представляет собой *одновременно оценку воздействия и оценку ex ante*.

Таблица 1.

Процедура проведения оценки регулирующего воздействия, основные этапы

<i>А. Во время формулировки/подготовки проекта</i>
1. Формулировка и описание проблемы <i>На решение какой проблемы направлено регулирование? Каковы риски, связанные с текущей ситуацией? Что произойдет, если никаких действий не будет принято? На какие группы оказывается воздействие?</i>
2. Обоснование необходимости проведения оценки
3. Постановка целей оценки <i>Каковы основные цели регулирования в терминах ожидаемых результатов? Существует ли какое-нибудь регулирование в данной сфере? Если оно неэффективно, то почему?</i>
4. Описание возможных вариантов достижения поставленной цели <i>Какие инструменты могут быть использованы для достижения поставленной цели?</i>
5. Проверка наличия данных

6. Составление плана оценки
7. Подбор группы для проведения оценки
8. Если предполагается вести сбор первичных данных:
i Структурируется и формируется выборка
ii Разрабатывается инструментарий исследования
iii Подбираются и обучаются полевые работники
iv Проводятся пробные («пилотные») проекты
v Осуществляется сбор данных
vi Происходит обработка данных и обеспечивается доступ к ним
9. Предварительная оценка воздействия каждой из альтернатив
<i>В. На стадии реализации проекта</i>
10. Продолжающийся сбор данных
11. Анализ представленных альтернатив (в т.ч. с помощью анализа издержек и выгод) <i>На какие социальные группы, экономические сектора или регионы будет оказано воздействие? Каково ожидаемое негативное и позитивное воздействие каждой из альтернатив? Качественное описание соответствующего воздействия и, если возможно, его количественная оценка</i>
12. Консультации <i>С какими заинтересованными сторонами были проведены консультации? Каковы результаты консультаций?</i>
13. Выводы и результаты, представление рекомендуемого варианта (альтернативы), рекомендации по предпочтительной альтернативе <i>Какой окончательный выбор среди возможных альтернатив? Почему не выбрана менее масштабная по вмешательству альтернатива? Каковы необходимые организационные и иные меры, позволяющие максимизировать позитивные и минимизировать негативные последствия применения соответствующей альтернативы?</i>
14. Реализация выбранной альтернативы и последующий мониторинг <i>Каким образом будет осуществляться практическое применение выбранного варианта? Какие органы и организации ответственны за его реализацию? Как будет осуществляться мониторинг его применения? Каким образом будет осуществляться последующая оценка его эффективности?</i>

Обобщено по материалам: Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / БЭА. – М.: ТЕИС, 2005; Бейкер Дж. Оценка воздействия проектов на бедность: практическое руководство: World Bank, 2000

Основными отличиями проведения ОРВ от уже широко распространенной в России практики финансово-экономического обоснования и технико-экономического обоснования нормативно-правовых актов являются:

1) анализ возможных альтернатив регулирующего воздействия, в т.ч. с помощью анализа издержек и выгод (этап №11 процедуры, см. таблицу 1);

2) проведения публичных консультаций с группами лиц, на которых направлено регулирование, а также с прочими заинтересованными группами (этап №12 процедуры, см. таблицу 1).

Оценка регулирующего воздействия на примере проектов комплексного освоения территорий

В качестве примера и своеобразного полигона, на котором мы апробировали потенциал инструментария ОРВ, были выбраны мероприятия по государственному вмешательству в сферу поддержки застройщиков, реализующих так называемые проекты *комплексного освоения территорий* (КОТ). Данные проекты представляют собой крупномасштабную жилищную застройку большой территории земли с возведением необходимой социальной, коммунальной, инженерной и пр. инфраструктур. Термин КОТ здесь не стоит путать с тем, что дано в Земельном кодексе РФ, где понятие «комплексное освоение земельных участков в целях жилищного строительства» касается не «комплексного освоения» как такового, а особого порядка предоставления земельных участков под это самое «освоение». В нашем контексте комплексно освоенные территории это ровно то же самое, что на западе называют *mixed-use development*, или смешанное развитие территории.

1) Описание проблемы.

Большинство проблем при реализации проектов комплексного освоения территорий (КОТ) лежат в сфере взаимоотношений застройщика и муниципалитета. Список существующих проблем и рисков реализации проектов КОТ можно представить следующим образом:

1. Необходимость создания объектов коммунальной инфраструктуры опережающими темпами по отношению к строительству жилья;
2. Строительство социальной инфраструктуры (школы, детские сады, отделения милиции, офисы врачей общей практики и т.п.).
3. Строительство дорожной инфраструктуры;
4. Высокие маркетинговые риски при реализации проектов комплексного освоения территории, связанных с ограниченной возможностью продажи в короткие сроки большого объема застроенного жилья, что увеличивает сроки окупаемости проекта в целом;
5. Невозможность обеспечить контроль реализации градостроительной концепции комплексного проекта в случае продажи отдельных земельных участков другим застройщикам

6. Дополнительные обременения на девелопера проектов КОТ, которые определяются муниципалитетом в соответствии с Градостроительным и Земельным кодексом РФ

7. Возможность шантажа собственников земельных участков через саботирование разработки и утверждения градостроительной документации (например, проекта планировки)

При этом наиболее острый вопрос в строительстве нового жилья (при реализации проектов КОТ это вдвойне актуально) — это нехватка земельных участков с развитой коммунальной инфраструктурой на общем фоне износа существующих инженерных сетей.

2) Цель регулирования и основные варианты ее достижения.

Цель регулирования – содействовать формированию рынка доступного жилья и обеспечение комфортных условий проживания гражданам России. Соответственно основные задачи регулирования могут быть сформулированы следующим образом:

1. создание условий для повышения обеспеченности населения благоустроенным жильем;
2. создание условий для повышения обеспеченности населения услугами социальной и инженерной инфраструктуры.

Остановившись на наиболее острой и заслуживающей внимания проблеме, а именно на необходимости обеспечения коммунальной инфраструктурой земельных участков, группой экспертов были предложены следующие варианты подходов к решению проблемы.

Вариант А. Сохранение статус-кво.

В этом случае не принимается никаких специальных действий со стороны государственной власти по поддержке проектов КОТ. Существует потенциальная возможность поддержки данных проектов в рамках уже существующих механизмов. Все контрактные риски, возникающие во взаимоотношениях между застройщиками и муниципалитетами, в т.ч. касающиеся вопросов обременения, должны быть урегулированы ими самостоятельно.

Вариант Б. Предоставление в рамках специально созданного института долгосрочного льготного заемного финансирования застройщикам или муниципалитетам на цели развития коммунальной инфраструктуры.

Реализация подобного варианта возможна в рамках широко обсуждаемого в прошлом году Банка Развития, который возник в результате реорганизации существовавшего Внешэкономбанка. Одной из целей создания такого банка явилось содействие развитию экспорта и инновационных проектов, что могло бы быть дополнено и целью содействия

развитию масштабных жилищных проектов путем предоставления льготных кредитов. Возможно также создание отличного от Банка Развития специализированного института, который занимался бы кредитованием жилищного и жилищно-коммунального сектора.

Вариант В. Компенсация из федерального бюджета части процентной ставки по привлекаемому заемному финансированию на развитие коммунальной инфраструктуры.

Предоставление государственной поддержки проектам КОТ в данном случае будет выведено за пределы существующей подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой» и будет осуществляться в рамках собственной подпрограммы. Таким образом, проекты КОТ получают своего рода привилегированное положение в отношении остальных жилищных проектов.

Устанавливаются условия, при которых подобная государственная финансовая поддержка станет возможной:

- отбор нескольких «пилотных» экспериментальных проектов;
- проект предусматривает комплексное освоение территории с определенными объемами жилищного строительства;
- проект предусматривает строительство коммунальной, дорожно-транспортной и социальной инфраструктуры;
- ориентация проекта на различные слои населения с целью ограничения сегрегации как в самом районе, так и в остальных частях города;
- финансирование может предоставляться муниципалитетам, девелоперам и компаниям коммунального комплекса.

Реализация *Варианта В* возможна по двум сценариям.

Вариант В1. Помимо перечисленных выше условий участия проектов КОТ в конкурсе на получение государственной поддержки вводится дополнительное условие, связанное с тем, что девелопер/застройщик обязуется продать минимальную долю вводимого жилья в качестве доступного (например, по сметной стоимости строительства) социальным слоям населения, нуждающимся в улучшении жилищных условий.

Учитывая тот факт, что средний показатель обременения застройщика по передаче построенного жилья в пользу муниципалитета в России составляет 15%, и учитывая масштабность реализуемых проектов, процент передаваемого жилья на льготных условиях был обозначен на уровне *не менее 10%*. Таким образом, используя данное условие может произойти первая попытка законодательного закрепления неофициально распространенной

практики обременения и снизиться вероятность негативного опыта нацеленности проектов КОТ исключительно на высокодоходные слои населения.

В качестве предложения, распределение доступных квартир будет осуществляться муниципалитетом, например, преимущественно среди молодых нуждающихся семей. Предполагается, что условием участия молодой семьи в приобретении подобного жилья является наличие собственных или дополнительных средств ипотечного жилищного кредита, необходимых для приобретения жилого помещения по цене, равной сметной стоимости строительства. Таким образом, у молодых семей появляется дополнительная опция по приобретению жилья наряду с получением государственных жилищных субсидий в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» 2002-2010гг., согласно которой молодые семьи могут получить жилищные субсидии в размере не менее 35% стоимости жилья для молодых семей, не имеющих детей, и в размере не менее 40% стоимости жилья для молодых семей, имеющих 1 и более ребенка.

Вариант В2. При реализации данного сценария застройщику/девелоперу, который будет реализовывать проект КОТ, не ставится дополнительное условие по продаже части застроенного жилья по цене, равной сметной стоимости строительства.

3) Выгоды, издержки и риски каждого варианта.

Качественный анализ основных выгод и издержек осуществлен в отношении основных целевых групп. В качестве таковых при решении о государственном регулировании реализации проектов КОТ были выделены следующие группы (см. Таблицы 2,3 и 4):

- потребители жилья
- застройщики/девелоперы
- местные органы власти
- законодатель/федеральные органы власти.

Таблица 2.

Выгоды, издержки и риски от реализации Варианта А для основных целевых групп

Целевая группа	Выгоды	Издержки и риски
Потребители жилья	Не существенны	Стоимость жилья остается высокой, что приводит к его недоступности для большинства населения
Застройщики/девелоперы	Отсутствие затрат по адаптации к новому регулированию	Сохраняются высокие риски по подготовке земельного участка к застройке; Безвозвратные издержки

		подготовки предпроектной документации, если застройщик «переключится» на строительство «точечной» застройки; Не решается вопрос обременения застройщика
Местные органы власти	Отсутствие затрат по адаптации к новому регулированию	Не существенны
Законодатель/федеральные органы власти	Отсутствие дополнительных издержек, связанных с реализацией нового регулирования; Отсутствие дополнительных издержек по подготовке необходимого пакета нормативно-правовых документов;	Отказ от дополнительной возможности решить проблему дефицита предложения жилья

Таблица 3.

Выгоды, издержки и риски от реализации Варианта Б для основных целевых групп

Целевая группа	Выгоды	Издержки и риски
Потребители жилья	Не существенны	Стоимость жилья остается высокой, что приводит к его недоступности для большинства населения
Застройщики/девелоперы	Снижение затрат по развитию коммунальной инфраструктуры в результате получения льготного заемного финансирования и снижение связанных в связи с этим рисков	Издержки по адаптации к новому регулированию; Не решается вопрос обременения застройщика.
Местные органы власти	Снижение затрат по развитию коммунальной инфраструктуры в результате получения льготного заемного финансирования;	Издержки по адаптации к новому регулированию

	В случае успешной реализации проекта КОТ рост налоговых поступлений, товарооборота и пр. от увеличения притока дополнительной рабочей силы в город.	
Законодатель/федеральные органы власти	Дополнительные налоговые поступления	Риск некачественной разработки институционального проекта; Издержки на подготовку пакета необходимых нормативно-правовых актов; Расходы по предоставлению льготного финансирования застройщикам/муниципалитетам; Постоянные административные издержки содержания новой организации; Риск нецелевого использования получаемых средств;

Таблица 4.
Выгоды, издержки и риски от реализации Варианта В1 для основных целевых групп

Целевая группа	Выгоды	Издержки и риски
Потребители жилья	Выгоды социальной группы от приобретения жилья по цене ниже рыночной; Выгоды несоциальной группы от проживания в новом районе	Не существенны
Застройщики/девелоперы	Укрепление позиций девелопера на региональном рынке, рост репутации; Решение вопроса обременения	Издержки по адаптации к новому регулированию; <i>Недополученная прибыль в результате продажи части жилья по цене на уровне сметной стоимости²</i> Риск завышения издержек застройщиком
Местные органы власти	<i>Снижение расходов по уплате процентов по кредиту¹</i> ; Рост налоговых поступлений,	Издержки по адаптации к новому регулированию; Издержки, связанные с обработкой дополнительных заявлений от представителей

	товарооборота и пр. от увеличения притока квалифицированной рабочей силы в город	социальной группы
Законодатель/федеральные органы власти	Выгоды от сравнительной простоты правовой и организационной конструкции в рамках уже существующих механизмов; Дополнительные налоговые поступления	Издержки на разработку проекта подпрограммы; Текущие расходы, связанные с мониторингом и целевым использованием средств; Расходы по возмещению части затрат по уплате процентов по кредиту; Риск нецелевого использования бюджетных средств; Риск некачественной разработки институционального проекта

Практически все выгоды и издержки, которые характерны для варианта В1, относятся и к варианту В2. Основное отличие — отсутствуют выгоды, связанные с удовлетворенностью социальной группы жилищными условиями, так как нет гарантии того, что жилье в новых районах будет доступно действительно нуждающимся группам.

4) Количественная оценка одного из вариантов регулирования.

В рамках исследования количественная оценка основных издержек и выгод была проведена только на примере **Варианта В1**. Выбор обоснован тем, что на момент проведения исследования данный вариант был наиболее понятным для проведения именно количественного анализа.

Были выделены следующие основные издержки и выгоды.

Выгоды:

- выгоды социальной группы (рост полезности социальной группы) от приобретения жилья по стоимости, равной сметной стоимости строительства, при реализации проекта КОТ;
- удовлетворенность несоциальной группы (рост полезности несоциальной группы) от приобретения жилья в новом районе, от проживания в нем;
- рост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней;
- увеличение притока дополнительной рабочей силы в город.

Издержки:

- расходы государства, связанные с возмещением части процентной ставки по кредитам, привлекаемым на развитие земельного участка коммунальной инфраструктурой.

Выгоды социальной и несоциальной группы рассчитывались на основе готовности приобретения жилья по той или иной цене, которая выражалась разницей цен на жилье на

окраине города и сметной стоимостью строительства (для социальной группы), разницей цен на жилье в центре и на окраине (для несоциальной группы).

Не обладая информацией о предпочтениях потенциальных покупателей жилья, автор исходит из того соображения, что средняя стоимость жилья в новом районе будет установлена либо на уровне близлежащих районов, либо выше, но не может быть выше той стоимости, что наблюдается в центре. Таким образом, удовлетворенность проживанием в новом районе определяется той надбавкой, которую готов доплатить покупатель, чтобы купить квартиру именно в этом районе, а не в соседнем, по цене, не превышающей стоимости жилья в центре.

Оценка удовлетворенности населения. Пример Екатеринбурга

Поскольку удовлетворенность населения приобретаемым жильем привязана к конкретному городу и проекту КОТ, то в качестве иллюстрации, как может быть просчитана такая удовлетворенность, мы обратились к одному из существующих проектов КОТ. Речь идет о проекте, реализуемом на юго-западе г. Екатеринбург Свердловской области. Исходные данные для проведения количественной оценки по данному проекту по состоянию на конец 2006 г. следующие:

- стоимость жилья: в центре – **69 570 руб./кв.м.**, на периферии – **55 540 руб./кв.м**
- сметная стоимость строительства – **19 700 руб./кв.м.**
- объем строительства – **9 млн. кв. м. (S=2,5 тыс. га, 360 тыс. чел.)**
- доля жилья социальной группе – **10%** вводимого жилья по проекту
- условия предоставления государственных средств: возмещение до **50%** затрат, срок кредита до 3-х лет, процентная ставка не выше **13,5%**
- размер кредита – **13 586, 4 млн. руб.**
- ставка дисконтирования – **11%**

Используя представленные данные, на их основании были спрогнозированы три варианта развития событий в зависимости от того, как себя будут вести средние цены на местном рынке жилья.

Сценарий 1, или умеренный вариант, согласно которому цены на недвижимость до того момента, когда будет введено новое жилье и построена соответствующая коммунальная инфраструктура, будут продолжать сложившуюся тенденцию на рынке, после чего рост цен заметно сократится вследствие ввода дополнительного объема жилья. В данном случае не будет различных задержек с возведением коммунальной инфраструктуры, и новые жители смогут заехать в новое жилье уже с 2009 г.

Сценарий 2 предполагает, что цены сохраняют тенденцию роста еще на год, что может быть связано с задержкой возведения инфраструктуры, которая приводит к небольшому перегреву рынка. Однако в результате увеличивающегося предложения жилья и наличия незанятых площадей, происходит некоторое снижение цен, которое потом стабилизируется. Из-за того, что цены на жилье сохраняют высокий темп роста дополнительно на один год, сценарий условно назван пессимистичным.

Сценарий 3. Рынок жилья постепенно подготавливается к дополнительному предложению жилья, цены изначально растут менее высокими темпами, чем в предыдущих сценариях (25% против 30% в 2007 г.). При этом инфраструктура возводится вовремя, и жильцы также въезжают в новые квартиры уже в 2009 г.

По указанным исходным данным были спрогнозированы все предложенные сценарии развития событий на рынке недвижимости г. Екатеринбург – см. **рис.2**.

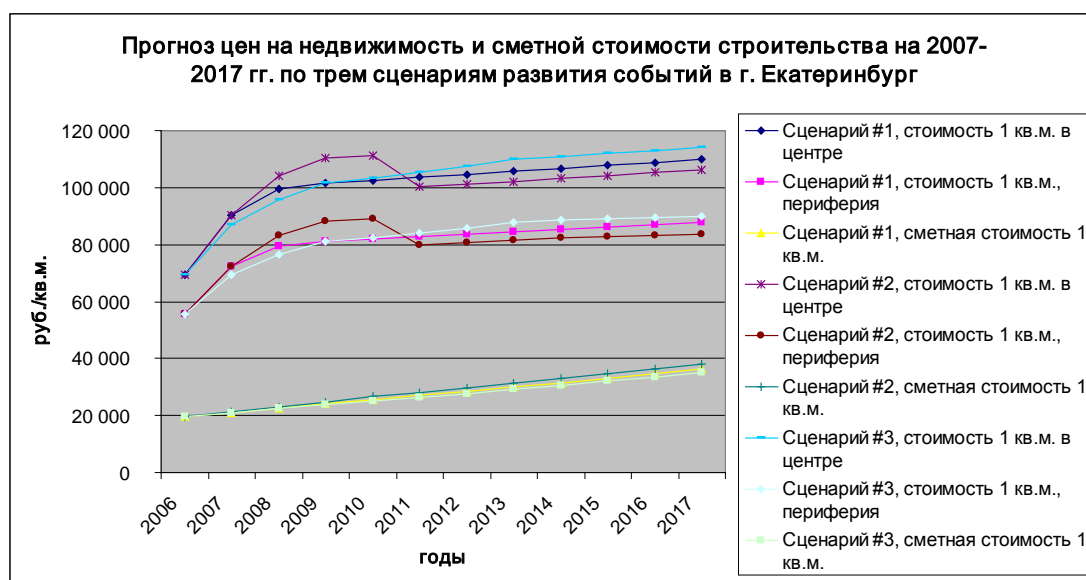


Рис.2 Прогноз цен на недвижимость и сметной стоимости строительства по трем сценариям развития событий, в рамках которых может быть реализован проект в г. Екатеринбург.

В результате представленных прогнозов были получены результаты, представленные в таблице 5.

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Выгоды социальной группы, руб.	26 169 077 886	24 785 800 801	27 040 011 149
Выгоды несоциальной группы, руб.	85 639 164 792	81 970 808 119	86 586 075 895
ВСЕГО выгод потребителей, руб.	111 808 242 678	106 756 608 920	113 626 087 044

Издержки государства по возмещению процентной ставки, руб.	2 241 091 381	2 241 091 381	2 241 091 381
ИТОГО по проекту NPV, руб.	109 567 151 297	104 515 517 539	111 384 995 663

Таблица 5. Результаты расчетов издержек и выгод по проекту в г. Екатеринбург

Таким образом, выгоды потребителей от проживания в новом районе значительно превышают издержки государства по возмещению части затрат по уплате процентов по кредиту, привлекаемому на развитие земельного участка, отведенного под строительство, коммунальной инфраструктурой.

Оценка влияний предлагаемых изменений на смежные области.

Процедура проведения анализа регулирующего воздействия, как, собственно, и любая оценка программ и политик должна включать также оценку последствий регулирующих решений на смежные области, то есть те области, которые не являются прямым объектом нового регулирования [см. Якобсон, 2000, с. 313-325].

Воздействие на рынок труда. Общий экономический эффект от реализации проекта в г. Екатеринбург будет заключаться в обеспечении занятости в строительной отрасли более **26 тыс. чел.**, и от **240 до 290 тыс. чел.** в смежных отраслях в течение всего периода строительства (более 7 лет).

Налоговое воздействие. Положительный налоговый эффект от реализации проекта на юго-западе г. Екатеринбург представлен в Таблице 6.

Налог	Внебюджетные фонды		Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Местный бюджет	ВСЕГО
	ФФСС	и ТФОМС				
НДС	-	-	83 647,7	-	-	83 647,7
Налог на доходы физических лиц	-	-	-	25 585,9	10 965,4	36 551,3
ЕСН	11 246,6	5 623,3	56 232,8	-	-	73 102,7
ВСЕГО	11 246,6	5 623,3	139 880,5	25 585,9	10 965,4	193 301,7

Таблица 6. Распределение налоговых поступлений в бюджеты различных уровней, млн. руб.

Воздействие на конкуренцию. Реализация проекта КОТ может вызвать тенденцию сегментации рынка строительства жилья, когда существующие местные застройщики переключатся на строительство жилья для более обеспеченных слоев населения.

Воздействие на экологию. Возможен риск отрицательного экологического воздействия в результате крупной жилой застройки большого земельного участка. Риск частично снижен

тем, что согласно архитектурной концепции проекта практически половина земельного участка, отведенного под строительство, будет представлять собой парковую и лесопарковую территории (засаженные территории болотистой местности).

Основные выводы

Количественный анализ показал, что в целом наблюдается существенное превышение потенциальных выгод над издержками регулирования, при этом наблюдаются значительные положительные косвенные эффекты в смежных областях. Тем не менее, проведенный анализ еще не дает положительного ответа в пользу рассмотренного варианта регулирования, а именно - варианта В1. Причиной тому являются ограничения, которые были заложены при проведении ОРВ вследствие дефицита временных, человеческих и материальных ресурсов.

В качестве основных ограничений проведенного исследования выделены следующие:

- *Ограниченность рассмотренных проектов КОТ*
- *Ограниченность рассмотренных вариантов решения проблемы по обеспечению земельных участков коммунальной инфраструктурой*
- *Ограниченность рассмотренных проблем реализации проектов КОТ*

Частично данные ограничения могут быть сняты в результате проведения дополнительного более детального анализа как на качественном, так и на количественном уровне, а также в ходе публичных консультаций с заинтересованными группами лиц.

Благодаря проведенному исследованию была осуществлена одна из первых попыток иллюстрации того, как при помощи проведения предварительной оценки можно поднять эффективность принимаемых на федеральном уровне управленческих решений на новый более качественный уровень.

Увеличение количества исследований в этой области может привести не только к росту качества самих исследований и способствованию взаимодействию между федеральными и региональными органами власти, но также даст возможность оценке (в частности ОРВ) стать в России таким же неотъемлемым компонентом процесса принятия политических решений, каким она является в ведущих странах Запада

Литература.

1. Протокол №2 от 21.12.2005 г. Президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов об утверждении основных направлений и мероприятия приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»

2. Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 г. № 675 (с изменениями от 31.12.2005 г. № 865, от 30.12.2006г. № 851) «О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы»
3. Бейкер Дж. Оценка воздействия проектов на бедность: практическое руководство: World Bank, 2000
4. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования/БЭА. – М.: ТЕИС, 2005. 279 с
5. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. М. Изд-во ГУ-ВШЭ, 2000. – 367 с.
6. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries. Dublin, 2004
7. Rossi, Peter & Freeman, Howard, Evaluation : A Systematic Approach. 7th Edition, Sage Publications, 2004.

Внедрение оценки регулирующего воздействия в России – на пути к «умному» регулированию?

Введение

Рассмотрение заявленной темы формально стоило бы начать с рубежа XX-XXI веков, когда в ряде отраслей и секторов российского государственного сектора стали энергичнее внедряться (одним рывком или постепенно, поручением сверху или инициативно) элементы, которые можно аналитически отнести под шапку «мониторинг и оценка». Однако автору кажется важным если и не дать здесь развернутую картину развития направления, то хотя бы зафиксировать некоторые важные точки для последующей «археологии знания».

Углубляясь в отечественную историю, можно обнаружить, что подходы к предварительной оценке законопроектов и публичных консультаций прослеживаются уже в работе Совета по делам местного хозяйства (т.н. «Преддумья»), созданного в 1908 году премьер-министром П.А. Столыпиным. В рамках Совета представители общественности, земств и городов вместе с чиновниками правительства обсуждали широкий круг законопроектов по местной реформе, которые правительство готовилось вносить в Думу.⁸⁷

Далее, довольно широко известен факт, что толчком к развитию оценки в образовательной сфере США был т.н. «спутниковый шок» - после запуска в СССР первого в истории спутника (октябрь 1957) американское правительство выделило в рамках модернизации научной и образовательной системы значительные средства на переход от системы аккредитации образовательных учреждений к системе оценки и мониторинга.⁸⁸

Уже в наши дни критики *audit society* (термин британского ученого Майкла Пауэра) отмечают, что рост функции оценивания в развитых капиталистических странах

⁸⁶ Автор – директор Центра ОРВ Института государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. Статья подготовлена в рамках индивидуального исследовательского гранта Программы «Научный Фонд ГУ-ВШЭ» № 09-01-0039 «Сравнительный анализ инструментов внедрения оценки регулирующего воздействия в России, СНГ и за рубежом». Автор выражает признательность Д.Н. Платыгну (НИИ труда и социального страхования Минздравсоцразвития России), А.Н. Беляеву (Институт оценки программ и политик), М.В. Прядильникову (Московское представительство Всемирного Банка), Д.С. Соболю (Минэкономразвития России) и Д.О. Дерману (центр ОРВ ИГМУ) за их ценные замечания, сделанные в ходе подготовки данной статьи и/или за предоставленные материалы.

⁸⁷ См. подробный анализ в книге: Могилевский К.И. Столыпинские реформы и местная элита. Совет по делам местного хозяйства (1908-1910).- М.: РОССПЭН, 2008.

⁸⁸ Stamm, Margrit: *Evaluation und ihre Folgen für die Bildung.* – Münster: Waxmann Verlag, 2003, S. 88.

парадоксальным образом связан с демонтажем системы социализма: теперь нет необходимости поддерживать социальную систему на уровне, «аналогичном» социалистическому. Тем самым, *evaluation* приравнивается чуть ли не к основному инструменту легитимации сокращения расходов на фундаментальную науку, образование и здравоохранение.⁸⁹ Означает ли всё это, что СССР был всего лишь внешним «раздражителем» для волн внедрения оценивания на Западе, или существуют основания говорить об «оценочных корнях» в отечественной практике?

Действительно, в системе советского управления (прежде всего – социально-экономического планирования) сейчас можно «реконструировать» подходы, которые в определенной степени были аналогом западного оценивания (возможно, даже отчасти копировались из западной практики). Мы полагаем, что методики прогнозирования сравнимы с *ex-ante evaluation*, плановые показатели – с *key performance indicators*, эталонное сравнение – с *benchmarking*, а ежегодные отчеты выполнения плана – с *on-going evaluation*, а например, оценка НИОКР – с *Research and Development Evaluation*. Даже пресловутые партхозактивы в каком-то смысле исполняли роль столь востребованных *public consultations*.⁹⁰

В 1992 году, с началом рыночных реформ, все плановые подходы, включая те, которые имели «оценочный» потенциал, по известным политическим причинам были отброшены. Интересно, что в это же время начинается процесс, описанный в ряде статей и выступлений российским практиком оценивания А.И. Кузьминым,⁹¹ который он связывает с притоком из-за рубежа в российский негосударственный сектор подходов *program evaluation* и организационного консультирования как неотъемлемых компонентов работы международных организаций-доноров.

Оценка как элемент государственного управления, таким образом, на какое-то время пропадает из «интереса эпохи» (М. Вебер), и даже не находит временного убежища в академической среде (вообще склонной предоставлять свои «мусорные корзины» самым оригинальным течениям). Примечательно, что появившееся в 1992 и 1993 гг. в журнале «Социологические исследования» две вполне грамотные публикации об оценке программ, в

⁸⁹ Cornford, James & Neil Pollock: *Putting the University Online: Information, Technology, and Organizational Change*. – Baltimor, Open University Press; 2003. – p. 3.

⁹⁰ Срв.: "Измерение эффективности в государственном управлении: международный опыт", заседание 29.12.2004 / Коллоквиум "Оценивание программ и политик: методология и применение": сборник материалов, Вып. I. // под ред. Д.Б. Цыганкова. - М.: ГУ-ВШЭ, 2006. С. 19.

⁹¹ См., напр., Кузьмин А.И. Развитие оценки программ в СНГ: закономерности и особенности / Коллоквиум "Оценивание программ и политик: методология и применение": сборник материалов, Вып. IV. // под ред. Д.Б. Цыганкова. - М.: ГУ-ВШЭ, 2008. С. 267.

том числе— о ее роли в госсекторе, ⁹² не привели к сколько-нибудь значимой научной дискуссии.

Итак, наша гипотеза состоит в том, что и инновационные ходы в области государственного управления, предпринятые правительством Столыпина, и полузабытые «плановые корни», не позволяют расценивать *evaluation* и *regulatory impact assessment* как импортированный на российскую почву чуждый институт. Следовательно, в отличие от многих «инсталлированных» в 90-е годы в систему российского управления механизмов, основанных исключительно на западном опыте, оценивание имело неплохие собственные шансы возродиться на российской почве.

Развитие в середине 90-х — начале 2000-х гг.

Спорадические усилия по внедрению подходов, близких оцениванию, можно отметить и в эпоху президентства Б.Н. Ельцина (напр., требования к разработке ФЦП, несколько нормативных правовых актов, указывавших на необходимость проведения анализа издержек-выгод и т.п.). Но лишь во время первого президентского срока В.В. Путина, проходившего под знаком реализации «либерального проекта», разработанного в 1999-2000 гг. в Центре стратегических разработок, для оценки появились определенные шансы институализироваться вокруг федеральных государственных органов экономического блока.

Прежде всего, необходимо отметить три закона из т.н. «пакета по де бюрократизации» (№ 134 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», 2001 год; № 128-ФЗ «Закон о лицензировании отдельных видов деятельности», 2001 год; № 184-ФЗ "О техническом регулировании», 2002 год). В самом деле, исторически на Западе де бюрократизация и дерегулирование вызвали к жизни т.н. ОРВ, оценку регулирующего воздействия (*regulatory impact assessment*), так что анализ фокусировался на издержках частного сектора (преимущественно, малого и среднего бизнеса) на преодоление административных барьеров.

Не удивительно, что заказанные госорганами исследования в основном были связаны с мониторингом снижения этих административных барьеров (ежегодно проводились ЦЭФИРОм, время от времени – ИКЦ «Бизнес-тезаурус» и ГУ-ВШЭ). Однако дальше мониторинга развития не пошло, в то время как на Западе подходы и цели ОРВ были расширены – во-1-х, стали рассчитывать не только издержки, но и по возможности – выгоды; во-2-х, стало ясно, что регулирование ни плохо, ни хорошо само по себе, но в зависимости от целей данной

⁹² Стародубцев С.Г. Оценочные исследования: первое знакомство // Социологические исследования. 1992. № 7. С. 57-61. Стародубцев С.Г. Заказчик и исполнитель в оценочном исследовании // Социологические исследования. 1993. № 8. С. 96-100.

отраслевой политики может быть хуже или лучше – с учетом комплексного воздействия на экономику, социальную сферу и окружающую среду. Т.о. от идеи «меньше регулирования» ОРВ сдвинулось в смысловой сегмент «качественное регулирование» (интересно, что только после финансового кризиса, начавшегося в августе 2008, такой аргумент стал в России полезным для продвижения оценки), а в конце 2010 года отлилось в новой чеканной форме – «умного регулирования».

Другим островком развития был Фонд развития региональных финансов, имевший одной из задач финансирование федеральных программ развития регионов, а также дополнительную финансовую помощь дотационным субъектам Федерации, оказываемую до сих пор в рамках федеральной целевой программы социально-экономического развития регионов. Идеи распределения средств Фонда отчасти корреспондировалась с подходом Best Value-regime (применялся британским правительством времен премьерства Тони Блэра) для измерения эффективности политики и управления на местах, также проводившейся "сверху-вниз". В настоящее время эти идеи получили свое развитие в т.н. «оценочных указах» Президента — «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 28 июня 2007г. № 825 и «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г. №607.

Упомянем еще, что в 2000 году— скорее всего, совершенно независимо от развития в других отраслях— в сфере природопользования внедряется методика ОВОС – де-факто ассесмент воздействия, аналогичный Environmental impact assessment (Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ»), дополнявший пост-советскую нормативно-правовую базу об экологической экспертизе. Впоследствии мы покажем, что точки роста оценки в различных государственных органах, в принимаемых нормативных правовых актах возникают независимо друг от друга, и связей между ними нет или они слабые.

Развитие после 2004 г.

Указ Президента РФ N314 от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» был выпущен в русле «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах» и ряда других документов, и, как казалось многим, обозначил поворот от экспертно-теоретической к практической фазе административной реформы в части изменения структуры органов государственной власти,

перехода к бюджетированию, ориентированному на результат,⁹³ и к программно-целевым методам планирования национальных приоритетных проектов. Возможно, именно доклады о результативности основных направлений деятельности (ДРОНДы) показали осознание рядом высших чиновников, что государственная политика может и должна реализовываться через программы, а эффективность последних – оцениваться по формализованным процедурам.

При этом уже тогда было понятно, что реализуемые реформы возникли не из вакуума, а повторяли как концептуально, так и по большей части технически, административные реформы, начатые (и к концу 90-х годов – уже в основном проведенные) на Западе. К описываемому времени там был накоплен значительный практический опыт реализации реформ такого рода – как положительный, так и отрицательный. На фоне этого опыта правильно более пристально рассмотреть те политико-управленческие проекты, по лекалам которых внедряются упомянутые реформы в России. Концептуальным основанием реформ явилась так называемая «новая модель управления» (new public management). Бюджетирование, ориентированное на результат, программно-целевое управление, агенсификация (введение агентств), приватизация и аутсорсинг государственных функций, государственно-частное партнерство – все эти термины, проникшие в те годы в отечественную дискуссию, были заимствованы именно из политико-экономических моделей NPM.

Однако, детальный анализ концепций «новой модели управления» показал,⁹⁴ что реализовавшийся изначально набор инструментов реформ был неполон: в него не был включен такой неотъемлемый институт, как оценивание политик и программ. При этом на Западе внедрение института оценивания политик и программ происходило вслед за реализацией реформ государственного управления, так что к сегодняшнему моменту значение данного института для успеха реформ стало общепризнанным. К примеру, в сборнике статей по вопросам административной реформы и оценивания, на опыте двенадцати стран Европы, Азии и Латинской Америки доказательно показана связь проведения административно-государственных реформ и внедрения оценивания политик – начиная с 60-х гг. прошлого века; авторы даже характеризовали эту связь метафорой «сиамские близнецы».⁹⁵

⁹³ Скажем, в Постановлении Правительства РФ №249 от 22.05.2004 г. четко говорится о необходимости замены сметного планирования финансирования госорганов на программно-целевое, в том числе - за счет формирования, наравне с ФЦП, и ведомственных целевых программ.

⁹⁴ Подробнее: Беляев А.Н., Цыганков Д.Б. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственного управления // Вестник актуальных прогнозов, Москва, ноябрь 2004, № 11, С. 26-29.

⁹⁵ Evaluation in public-sector reform / ed. by Hellmut Wollmann, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2003.

Даже заимствование трехуровневой схемы реструктурирования федеральной исполнительной власти (министерства, службы и надзоры, агентства), кажется, было не совсем осознанным. Обычно устанавливается непосредственная связь между автономными и ответственными государственными ведомствами / фазами политико-управленческого цикла, с одной стороны, и большей эффективностью управления – с другой. По идее, министерства отвечают за этап формулирования политики, агентства и службы ее реализуют, а надзоры – контролируют и оценивают.⁹⁶ Поскольку российские эксперты, консультировавшие органы исполнительной власти, не ставили в центр концепцию политико-управленческого цикла, не удивительно, что не было предусмотрено создать соответствующие подразделения в ключевых министерствах (впрочем, оценка федеральных целевых программ в Минэкономразвития создало здесь определенную точку роста). Более того, в реальности надзоры следят за юридической стороной дела, а не за эффективностью программы; так что (само)оценка неформально осталась за агентствами.

Вскоре отечественная практика «трехуровневого правительства» (монетизация социальных льгот, регулирование алкогольного рынка, законодательство о мигрантах и т.д.) показала, как рискованно вмешивалось оно в эти сложнейшие области, не предприняв необходимых шагов по прогнозируемому оцениванию.⁹⁷ Получалось, что в России недооценка института оценивания политик и программ абсурдным образом имитировала путь реформ на Западе: там первые государственные программы тоже внедрялись «как есть», и только когда обнаруживались трудности с реализацией, в качестве реакции происходила институционализация системы оценивания.

Все-таки (так казалось экспертам в 2004-2005 гг.), помимо разрозненных фрагментов оценивания политик и программ, развивались все предпосылки для быстрого внедрения evaluation:

— Были политически сформулированы национальные приоритеты, носящие программный характер – удвоение ВВП, реформа армии, борьба с бедностью, создание рынка доступного жилья, реформа здравоохранения. Из западного опыта известно, что реализация государством такого рода масштабных проектов как минимум затруднительна без отлаженной системы мониторинга, оценивания и корректировки;

⁹⁶ Bouckert, Geert: Die Dynamik von Verwaltungsreformen / Status-Report Verwaltungsreform, Berlin: Edition Sigma, 2004.

⁹⁷ См. подробнее: Цыганков Д.Б. Агенсификация в административной реформе: достижения и дефициты политико-управленческого цикла // Модернизация экономики и государство // отв.ред. Е.Г.Ясин. - Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. - кн. 1. - С. 279-285.

— Практически происходило внедрение программно-целевых методов управления, методическую поддержку которых следовало бы дополнить наработанным аппаратом методом оценивания политики и программ;

— Потекшие в министерские НИРы «нефтяные деньги» вызвали к жизни многие рационально-ориентированные подходы, аналогичные оценке.

Если в этот момент и отмечались примеры игнорирования оценивания, то они расценивались как шанс, что неизбежный провал только даст еще один толчок. Приведем целую вереницу примеров, что когда оценивание выходило на повестку дня, было гораздо больше, и не только на уровне деклараций.

Правительство РФ приняло Постановление (от 19 апреля 2005 г. N 239), требующее обязательного включения методики оценки эффективности в паспорт ведомственных целевых программ. Представители Счетной палаты заявляли, что надо переходить к аудиту эффективности.⁹⁸ В Министерстве науки и образования России сформировался запрос на оценку эффективности деятельности научных учреждений. РАО «ЕЭС России» после московского black-out весны 2005 года заказало Фонду поддержки законодательных инициатив финансово-экономическое обоснование для модернизации стандартов организаций, разрабатываемых в электроэнергетической области. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) предусматривала развитие механизмов независимой общественной экспертизы и государственно-общественных консультаций на ранних стадиях подготовки и принятия решений, в т.ч. консультаций госорганов и органов местного самоуправления с общественностью; проведение публичных слушаний по общественно значимым вопросам. Наконец, в Бюджетном послании Президента 2007 года прозвучали обнадеживающие тезисы, что, вот, настало время оценивать результаты и эффективность использованных средств.

Рассмотрим более подробно развитие на федеральном уровне на примере оценки регулирующего воздействия, которое попало в политическую повестку еще в 2002-2003 гг., но лишь в 2010 году стало внедряться на федеральном уровне.

Экспертное сообщество: исследования и публикации по ОРВ

К началу 2009 года можно было выделить несколько сложившихся групп, которые целенаправленно занимались разработкой данной темы, включая пилотные исследования.

⁹⁸ Концептуальные и методические основы аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности, одобренные Научно-методическим советом АККОР 21.10.2004 и утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации.

Первая группа, включающая «классические» экономические экспертные круги, представлена тремя компаниями— Фондом «Бюро экономического анализа» (далее – БЭА), альянсом «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» / ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» (далее – НИССИП-БТ) и Институтом экономики переходного периода (далее – ИЭПП). После 2000 г. эти компании активно выходили за пределы чисто экономической проблематики, реализовывали проекты в пограничных регуляторному воздействию областях – реформа дерегулирования, техническое регулирование, мероприятия административной реформы.

У БЭА важен цикл публикаций, посвященный ОРВ — как описательного свойства, так и прикладного, прежде всего— в корпоративном законодательстве (напр. — ОРВ «Повышение ответственности директоров и менеджеров»⁹⁹), но также и в других отраслях. Их работы, в которых отечественный читатель впервые подробно и систематически ознакомился с подходами ОРВ, до сих пор переиздаются в различных сборниках и распространяются на конференциях.¹⁰⁰

Основной релевантный труд НИССИП-БТ – брошюра «Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия»,¹⁰¹ подготовленная в рамках реализации проекта ТАСИС «Дерегулирование экономики и устранение административных барьеров, Российская Федерация».

Более широкое отражение проблематика оценки регулирующего воздействия нашла в брошюре НИССИП «Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер»¹⁰², где помимо непосредственного рассмотрения процедуры оценки

⁹⁹ Оценка регулирующего воздействия «Повышение ответственности директоров и менеджеров // Эл. документ: http://www.beafnd.org/common/img/uploaded/Bulletin_71.pdf

¹⁰⁰ См. например: Система оценки воздействия актов законодательства: мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане. Ташкент, 2008 Эл. документ: [http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksmc.nsf/AttachmentsByTitle/RIA_digest/\\$FILE/RIA_digest.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksmc.nsf/AttachmentsByTitle/RIA_digest/$FILE/RIA_digest.pdf)

¹⁰¹ Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия // http://nisse.ru/work/projects/publications/publications_59.html

¹⁰² Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер // http://nisse.ru/work/projects/publications/publications_48.html

регулирующего воздействия, как одного из инструментов повышения качества управленческих решений, также рассматривались вопросы создания единой системы регламентации предпринимательской деятельности, системы оценки рисков, возникающих при осуществлении различных видов предпринимательской деятельности, соотношение форм оценки соответствия и рисков, и системы технического регулирования в целом. В это же время был подготовлен аналогичный законопроект по заказу Минэкономразвития РФ, но хода также не получил.

В упомянутых выше изданиях, в числе прочего, рассматривались опыт логика встраивания процедуры оценки регулирующего воздействия в процесс дерегулирования экономики, опыт и рекомендации зарубежных стран по использованию инструментария ОРВ, а также выдвигался ряд рекомендаций по внедрению оценочных процедур в процесс принятия решений государственными органами власти.

Институт экономики переходного периода долгое время не имел академических или прикладных работ по ОРВ, однако именно он весной 2007 г. выиграл конкурс на исполнение первого масштабного НИРа по разработки методологии ОРВ в «узком» смысле этого понятия.

Другой точкой роста стал альянс «Института оценки программ и политик» (ИОПП) и «Института развития промышленной и экономической политики» (ИРПЭП), которые целенаправленно занимаются такой разновидностью ОРВ как финансово-экономические обоснования (ФЭО). Публикации ИОПП и ИРПЭП, как правило, базировались на небольших инициативных исследованиях различных этапов законотворчества. Перспективы внедрения ОРВ в России на базе регулярного мониторинга, инициативно проведенного старшим экспертом ИОПП В.В. Колеговым, были представлены в «Российской газете».¹⁰³

Необходимо также указать на разовое исследование, проведенное в январе 2004 аудиторско-консалтинговой компанией ФБК «Экономические издержки законодательства» и анализирующее практику принятия законопроектов в Государственной Думе 3-го созыва (1999-2003) с тех пор ФБК на «рынке ОРВ» не был замечен, но в этой логике несколько исследований опубликовал ИРПЭП.¹⁰⁴

В Высшей Школе экономик развитию данного направления в научно-академическом ключе существенное внимание уделялось ещё с 2003 года, в том числе – выделялись различные исследовательские гранты Программы «Научный Фонд ГУ-ВШЭ», разрабатывались и внедрялись в ткань учебных планов ряда факультетов «оценочные» дисциплины, постоянно росло количество курсовых, дипломных и диссертационных работ по релевантной тематике. В августе 2010 года в структуре ИГМУ был создан Центр ОРВ, сотрудники которого, частично перешедшие из ИОПП и ИРПЭП, не только участвуют в НИРах в интересах федеральных и

¹⁰³ Оценке поставили оценку // Российская Бизнес-газета, 26.06.2007, N23, с. 7.

¹⁰⁴ См. сайт ИРПЭП: <http://ir-per.ru/analytics/feo/>

региональных органов власти и реализуют исследовательские гранты Научного Фонда ВШЭ, но и обеспечивают преподавание учебных дисциплины по ОРВ для ряда магистерских программ ВШЭ, регулярно проводят тренинги и вебинары для государственных и муниципальных служащих в российских регионах и в странах СНГ, осуществляют пилотные проекты по тематике ОРВ в регионах России.

Конференции, семинары, образование в области ОРВ в России

В «нулевые» годы тематика ОРВ освещалась и на различных конференциях и семинарах, проводимых в России. Из них стоит отметить Международную конференцию «Реформы и оценивание программ и политик» международной сети «Оценка программ», прошедшую в Москве в сентябре 2007 года (панель из 7 докладов по ОРВ), а также VIII Международную научную конференцию «Модернизация экономики и общественное развитие», прошедшую 3-5 апреля 2007 г. До того сюжет с ОРВ поднимался также на площадке Ассоциации Менеджеров России в рамках семинара «Оценка регулирующего воздействия в контексте реформы бюджетного процесса», прошедшего осенью 2006 года.

Особняком стоит серия семинаров при постоянном участии Всемирного Банка. Первым был проведен семинар «Перспективы применения оценки регулирующего воздействия в России (06.11.2007 г.) в ЦСР, на котором выступали представители из других стран, а также Всемирного Банка и ОЭСР. На нем представители Минэкономразвития России заявляли о необходимости создания рабочей группы по ОРВ в целях разработки и внедрения механизма финансово-экономического обоснования законопроектов; в тот момент также был готов проект постановления Правительства России, который, однако, до сих пор, так и не был передан на согласование в аппарат, т.к. профильный департамент государственного регулирования в экономике не чувствовал за собой достаточно ресурсов, чтобы стать ядром такого развития.

12-13 мая 2008 года прошел семинар, организованный в рамках Программы развития государственного управления и содействия административной реформе на Юге России, «Перспективы внедрения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне», а 4 декабря 2008 года в ЦСР прошла международная конференция «Внедрение оценки регулирующего воздействия в России: роль в законотворчестве, ожидания и практические шаги», на котором выступили представители Миноэкономразвития и Минюста России, Совета Федерации, ОЭСР, вузов и консалтинговых компаний.

Органы власти – от интереса к внедрению

Умеренный интерес к ОРВ проявлялся и со стороны органов власти. Так в 2002 году в Рязани, при поддержке Государственной Думы России, прошел первый международный

семинар в России по ОРВ «Оценка законов и эффективности их принятия», по итогам которого была собрана достаточно основательная подборка материалов по ОРВ.

В 2005 году тематике ОРВ был посвящен выпуск Аналитического вестника Совета Федерации «Способы оценки эффекта воздействия законотворческих решений в странах Европы».¹⁰⁵

Целый параграф, посвященный ОРВ, содержится в «Докладе о состоянии законодательства в Российской Федерации»¹⁰⁶ за 2007 год (уже 5-й доклад Совета Федерации по состоянию законодательства), авторы которого указывают на «актуальность формирования института общественной экспертизы и оценки регулирующего воздействия, позволяющих учитывать интересы и потребности всех социальных групп». В декабре 2007 при Совете Федерации был создан Центр мониторинга права, в состав которого входит и отдел ОРВ.¹⁰⁷ Центр формально возглавил председатель Совета Федерации С.М. Миронов, а инициатор подготовки ежегодных докладов и создания Центра Г.Э. Бурбулис стал 1-м заместителем руководителя. На роль «научного куратора» был приглашен известный российский юрист Ю.А. Тихомиров – 1-й заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при российском Правительстве.

Обратимся теперь к позиции действующего президента России Д.А. Медведева. Ещё будучи кандидатом в президенты, выступая 15 февраля 2008 года на V Красноярском экономическом форуме, он отметил, что «одной из причин несоблюдения законов является, к сожалению, их не всегда еще высокое качество... И сегодня важно последовательно работать над улучшением законодательства... Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей...».¹⁰⁸ 19 марта 2008 г. Медведев встретился с новым составом Общественной палаты России в связи с работой над концепцией долгосрочного развития России до 2020 года. На встрече был, в том числе, поднят вопрос об экспертизе российского законодательства. По мнению тогдашнего заместителя секретаря

¹⁰⁵ Способы оценки эффекта воздействия законотворческих решений в странах Европы // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, № 18(270), 2005, http://www.council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/222/index.html

¹⁰⁶ Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации (2007 год) // <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2007/49/index.html>

¹⁰⁷ Сайт Центра: http://www.council.gov.ru/kom_home/c_lowmonitoring/about/index.html

¹⁰⁸ Стенограмма выступления первого заместителя председателя Правительства РФ Дмитрия Медведева на V Красноярском экономическом форуме // Комсомольская правда, 15.02.2008. <http://kp.ru/daily/24049/103037/>

Общественной Палаты и президента МГЮА, О.Е. Кутафина, одним из источников правового нигилизма являются недостатки нашего законодательства (*последствия* принимаемого закона никогда не продумываются). Одним из способов улучшения качества законотворчества, может стать обязательное направление всех законов на суд Общественной палаты, которая будет решать, что стоит подвергать экспертизе, а что нет. Медведев признал, что в России вся работа над законопроектами построена по-другому - никогда не было комплексного взгляда, каковы последствия законопроекта. Министерства же при оценке документов не ориентируются на одни и те же принципы. Минфину важно, чтобы закон не привел к дополнительным издержкам бюджета, а Минюст все время отписывается, что к законопроекту нет замечаний правового характера. "Я поддерживаю идею обязательной экспертизы, - согласился президент. - Правда, нельзя доводить до ситуации, когда все экспертные организации будут «молотить» на Общественную палату, а палата будет проталкивать экспертизы, которые не нужны".¹⁰⁹

Разработки подходов к оценке регулирующего воздействия на федеральном и региональном уровне

Первая попытка внедрить ОРВ датируется 2003 годом, когда тогдашний 1-й зам. министра экономики М.Э. Дмитриев поддержал разработку проекта федерального закона по опыту ряда трансформирующихся экономик (в частности, указывался опыт Мексики). Интересно, что в том же году в Украине был принят регуляторный закон, узаконивший анализ регуляторного влияния акта (АВРА).

В 2005 году АНО «ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» по заказу Министерства промышленности и энергетики РФ реализовал проект «Разработка методов оценки регулирующего воздействия при принятии новых и оценке действующих законодательных актов в сфере государственной промышленной политики», в рамках которого были рассмотрены методика оценки регулирующего воздействия, отдельные инструменты, применяемые в рамках реализации оценочных исследований и рекомендуемые к применению, а также проведена пилотная оценка трех законодательных актов, в том числе, подготовлен проект финансово-экономического обоснования для находящегося на стадии обсуждения проекта технического регламента. Права на отчет по указанному проекту принадлежат Министерству промышленности и торговли, и аналитические материалы по проекту в открытом доступе отсутствуют. Вместе с тем, необходимо отметить, что в качестве одной из приоритетных целей Министерства в 2008 году обозначено именно внедрение и развитие методов оценки регулирующего воздействия при принятии регуляторных решений.

¹⁰⁹ Российская газета, 20.03.2008, <http://www.rg.ru/2008/03/20/medvedev.html>

Помимо исследований, затрагивающих непосредственно оценку регулирующего воздействия как таковую, необходимо отметить, ряд работ, в методологическом плане так или иначе опирающиеся на подходы, используемые в рамках проведения оценки регулирующего воздействия. В частности, необходимо отметить совместную работу АНО НИСИПП и ЦСР Краснодарского края, направленную на оценку административной реформы в Краснодарском крае на основе разработки административных регламентов. В указанной работе основной акцент был сделан на проведение оценочного и прогнозного анализа влияния мер государственного регулирования, в частности разработки административных регламентов.

В 2007 году по конкурсу в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)», объявленному Минэкономразвития России, Институт экономики переходного периода выиграл НИР на разработку концепции построения системы комплексной оценки влияния мер государственного регулирования на объекты регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативно-правовых актов.

Предложенный ИЭПП подход направлен на решение двух основных задач: во-1-х, разработка организационно-методологических основ ОРВ (разработка методологии, разработка порядка проведения, подготовка предложений по поэтапному внедрению в практику нормотворческой деятельности в России); во-2-х, учет и анализ поступающих оценок регулирующего воздействия (возможность вести учет и анализ разрабатываемых мер регулирования, структурирование информации и формализация процедуры ОРВ).¹¹⁰

В основу подхода ИЭПП был положен анализ издержек-выгод. С учетом объекта регулирования, степени значимости и специфики мер, методология содержит, согласно накопленному тогда опыту стран ОЭСР, типовые блоки (основные шаги анализа издержек-выгод; определение воздействий; формула подсчета издержек для бизнеса; издержки и выгоды, которые сложно оценить в денежных единицах; вопросы справедливости и распределения; источники информации (данных для проведения анализа; альтернативы).

Авторы предлагали следующие меры по внедрению системы ОРВ:

— Максимально использовать существующую систему принятия регулирующих актов (существующие сроки экспертизы НПА сохранить, чтобы не затягивать процедуры их рассмотрения формализовать требования к содержанию пояснительной записки, дополнив, в случае законопроектов и актов Правительства, или заменив — в случае с НПА федеральных органов исполнительной власти — ее «запиской об ОРВ».

¹¹⁰ По материалам презентаций П. Кадочникова (ИЭПП) и К. Косвинцева («Прогноз») на международной конференции по ОРВ 04.12.2008 в ЦСР.

— На начальном этапе внедрения ограничить сферы приложения ОРВ – только для федеральных НПА, регулирующих отношения субъектов предпринимательской деятельности или их отношения с государством, а также оказывающих влияние на макроэкономические показатели развития страны;

— Ведомства-разработчики должны готовить записку об ОРВ одновременно с проектом регулирующего акта; эта записка «сопровождает» проект НПА акта на всех стадиях обсуждения;

— Минэкономразвития России оценивает качество представленной ОРВ, получив записку о ОРВ вместе с проектом НПА;

— Записка об ОРВ нуждается в корректировках либо при неудовлетворительном качестве ОРВ, либо при внесении изменений в текст проекта НПА.

В 2005-2008 г. *ИОПП и ИРПЭП* в качестве субконтракторов Фонда поддержки законодательных инициатив выполнили исследования по подготовке ФЭО технических стандартов для РАО «ЕЭС России». Исследовательский проект базировался на том рассуждении, что вместе с ростом финансовых и инвестиционных возможностей субъектов экономики все более актуальным на сегодняшний день становится вопрос оценки результативности таких расходов. Одной из форм такой оценки и является *финансово-экономическое обоснование*, аналог оценки регулирующего воздействия при разработке и принятии нормативных актов. Спецификой применения таких обоснований является некоммерческая направленность инвестиций, сложность расчета стандартных экономических показателей, а также недостаток исходных данных для построения адекватных экономических моделей. Всего за 2006-2008 г.г. в различных редакциях было разработано более 200 стандартов организаций для генерирующих, сетевых и распределительных компаний. При подготовке финансово-экономических обоснований был разработан как универсальный подход расчета эффекта в расчете на отдельный стандарт, основанный на затратном методе, так и проведена работа по расчету эффектов на группы стандартов.

Проведенный анализ показал, что эффект от внедрения разработанных стандартов в части затрат (т.е. без учета эффектов от сохранения на прежнем уровне или повышения уровня безопасности) составит 8,714 млрд. руб. в год. Полученный опыт разработки финансово-экономических обоснований стандартов «РАО ЕЭС» демонстрирует, что проведение финансово-экономического обоснования одновременно с разработкой регулирующих документов является сложной, но вполне решаемой задачей. Так, сроки разработки финансово-экономических обоснований выдерживались в пределах трех месяцев с момента подготовки разработчиком проекта стандарта.

Необходимо отметить также такую работу ИРПЭП, как финансово-экономического обоснования проекта поправок в Налоговый Кодекс РФ (пп. 26 п. 2 ст. 149), проведенное летом 2008 г. Предложенный проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в главу 21 Налогового кодекса Российской Федерации» отменял обложение налогом на добавленную стоимость услуг, связанных с признанием, передачей, предоставлением и защитой прав на результаты интеллектуальной деятельности.

Предоставляемая законопроектом льгота вела к выпадению части доходов федерального бюджета по налогу на добавленную стоимость. Одновременно, снижение налогового бремени стимулировало развитие рынка услуг по регистрации и защите интеллектуальной собственности. За счет этого предполагалось создание условий для прироста объемов подаваемых заявок и регистрируемых объектов интеллектуальной собственности, ускорения оборота интеллектуальной собственности, роста инвестиций с целью коммерциализации объектов интеллектуальной собственности.

При разработке финансово-экономического обоснования к законопроекту были проведены:

- расчет объемов выпадающих доходов федерального бюджета по налогу на добавленную стоимость, связанных с введением льготы;

- формирование сценарных условий воздействия льготы на состояние рынка интеллектуальной собственности, коммерциализацию объектов интеллектуальной собственности;

- расчет дополнительных налоговых поступлений в федеральный бюджет при реализации сценарных условий.

Проведение расчетов позволило обосновать компенсацию выпадающих доходов федерального бюджета по НДС за счет роста базы налогообложения.

Обращаясь к региональному опыту применения методологии ОРВ необходимо упомянуть о следующих примерах. *Во-первых*, методология оценки административных регламентов в РСО-Алания, которая при поддержке Всемирного банка должна быть внедрена в первой половине 2009 года в качестве элемента системы государственного управления. *Во-вторых*, проекты методики формирования Доклада анализа воздействия государственной политики и Методики и порядка проведения оценки последствий политики, подготовленный в 2006-2007 г. в Калмыкии с помощью специалистов Всемирного банка (доводку и пилотаж проводили специалисты московской консалтинговой компании ЦЭФК). *В-третьих*, в Республике Татарстан в 2006-2008 гг. существовала Комиссия Государственного Совета РТ по оценке эффективности действия законов Республики Татарстан (но сфера действия ограничена законодательными актами), в настоящее время ее работу продолжает парламентская рабочая

группа. Также, в интересующем нами контексте обсуждался опыт г. Тольятти по проведению публичных консультаций в рамках оценки муниципальных социально-экономических программ в 2007-2008 гг.

Таким образом, к 2009 году накопилось достаточно большое количество литературы, освещающей тематику ОРВ, известны релевантные исследования, но самое главное – очевиден рост интереса органов государственной власти к ОРВ, а также понимание ими необходимости внедрения ОРВ. С другой стороны, использование ОРВ в качестве применения к конкретным политикам (policies), законам и законопроектам ограничивается несколькими областями (техническое регулирование, корпоративное законодательство), и де-факто не вышло за пределы академического дискурса и пилотных исследований, а также пожеланий отдельных представителей власти «второго эшелона» (советники министров, заместители руководителей департаментов).

Плотное внедрение ОРВ в Северной Осетии-Алании по проекту Всемирного банка в 2008-2010 гг.

В период 2008-2010 гг. в рамках проекта «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия – Алания», реализованного при поддержке Всемирного банка – в рамках «Программы сотрудничества Всемирного Банка по укреплению системы государственного управления в регионах Юга России», осуществлен эксперимент по интегрированию ОРВ в процесс принятия решений на региональном уровне.¹¹¹

Заявленной целью проекта «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия – Алания» являлось стимулирование применения органами исполнительной власти Республики процедур ОРВ. Первая фаза проекта осуществлялась в ноябре 2008 – апреле 2009 года.

На первом этапе реализации проекта был проведен ряд работ, предусматривавших сбор и систематизацию данных о применении оценки регулирующего воздействия в России и ее регионах, как в части экспертных разработок, так и существующего на сегодняшний день на федеральном и региональном уровнях опыта, аналогичного оценке регулирующего воздействия. Изучение указанных практик проводилось с целью определения возможностей и основных путей внедрения оценки регулирующего воздействия в законотворческую практику Правительства Республики Северная Осетия – Алания. В тех же целях в рамках первого этапа работ также проводилось изучение существующих подходов к управлению качеством нормативных правовых актов в регионе, в частности, анализ существующей методологии

¹¹¹ Автор статьи был руководителем группы консультантов Всемирного Банка, в состав которой на разных этапах также входили А.Н. Беляев, М.Р. Кулова и Д.С. Соболев.

оценки административных регламентов в Республике Северная Осетия – Алания, а также выявление нормативных правовых актов, содержащих элементы оценки регулирующего воздействия и управления качеством регулирующих решений.

Кроме того, в рамках реализации работ первого этапа были заложены основы для последующего выявления сильных и слабых сторон существующих подходов к оценке и повышению эффективности нормотворческой деятельности в регионе и определению сфер для усовершенствования и потенциального внедрения этих подходов в регионе.

В указанных целях был подготовлен гайд для глубинных интервью с представителями органов исполнительной власти республики, направленных на изучение практики подготовки нормативных правовых актов в министерствах и ведомствах, анализ формальных процедур и выявление неформальных механизмов, используемых при разработке законопроектов и иных нормативных правовых актов, выявление элементов, аналогичных оценке регулирующего воздействия, присутствующих в законотворческой практике и в законодательстве республики, предварительную оценку этой деятельности, а также введение заинтересованных представителей органов власти в курс дел относительно перспектив и существующего опыта применения оценки регулирующего воздействия при принятии регулирующих решений.

С использованием вышеуказанного гайда были проведены 12 интервью с представителями органов исполнительной власти Республики Северная Осетия – Алания и территориальных органов федеральных министерств и ведомств.

Также в рамках первого этапа работ был сформирован состав Рабочей группы по оценке регулирующего воздействия при комиссии Республики Северная Осетия – Алания по проведению административной реформы под председательством вице-преьера республиканского правительства, и проведено ее первое заседание.

В рамках работ второго этапа была подготовлена и откорректирована с участием представителей органов власти / членов Рабочей группы расшифровка интервью по выявлению элементов оценки регулирующего воздействия в законотворческой практике органов исполнительной власти региона, оценены предпосылки внедрения, а также сильные и слабые стороны существующих подходов к повышению качества регулирующих решений в регионе, определены основные шаги и разработана дорожная карта внедрения ОРВ в Республике.

С учетом результатов проведенного анализа, а также существующего Плана законотворческой деятельности Правительства Республики Северная Осетия – Алания и итогов обсуждений в ходе заседаний Рабочей группы по оценке регулирующего воздействия был определен орган исполнительной власти, в наибольшей степени отвечающий требованиям, предъявляемым к структуре, на базе которой может быть осуществлено пилотирование оценки регулирующего воздействия. Указанным органом стал республиканский Комитет по развитию

предпринимательства и сопровождению инвестиционных проектов. Далее, был определен уполномоченный орган для проведения экспертизы отчетов по оценке регулирующего воздействия (Управление по вопросам административной реформы и местного самоуправления Администрации Главы Республики).

В качестве «лучшей практики» для построения алгоритма проведения ОРВ была избрана модель «RIA Board» Европейской Комиссии («Совет по ОРВ»), существующая с 2007 г., где уполномоченный орган проверяет качество отчета по оценке регулирующего воздействия до начала рассылки законопроекта профильным генеральным директоратом по другим органам Комиссии для его согласования. Одновременно было решено, что виза Главного правового управления Администрации Республики Северная Осетия – Алания остается «последней» в цепочке согласования проекта НПА.

По итогам работ второго этапа был проведен ознакомительный рабочий семинар «Внедрение оценки регулирующего воздействия на региональном уровне», направленный на введение в курс дела представителей органов власти и заинтересованных представителей бизнес-сообщества. В рамках семинара были представлены доклады по методологии, основным принципам и инструментам оценки регулирующего воздействия, сильным и слабым сторонам существующих подходов к оценке регулирующего воздействия в республике, необходимым шагам и плану действий по внедрению оценки регулирующего воздействия в законотворческую практику органов исполнительной власти региона.

В ходе работ третьего этапа проекта были разработаны проекты Постановления Правительства Республики Северная Осетия – Алания «О проведении в 2009 году эксперимента по внедрению оценки регулирующего воздействия на базе Комитета Республики Северная Осетия – Алания по развитию предпринимательства и сопровождению инвестиционных проектов», включающего (а) порядок проведения эксперимента и (б) временные методические рекомендации по подготовке отчета об оценке регулирующего воздействия, и Распоряжения Администрации Главы Республики Северная Осетия – Алания и Правительства Республики Северная Осетия – Алания «О наделении дополнительными полномочиями Управления по вопросам административной реформы и местного самоуправления», включающего методические рекомендации по экспертизе отчетов об ОРВ. Указанные нормативные правовые акты были направлены на обеспечение пилотирования принципов и механизмов оценки регулирующего воздействия в регионе с целью последующего распространения положительного опыта на все органы исполнительной власти Республик.

По завершении третьего этапа работ во Владикавказе был организован двухдневный обучающий модуль для государственных служащих «Вопросы оценки регулирующего воздействия», включивший в первый день доклады о развитии оценки регулирующего

воздействия за рубежом, в России и в Республике Северная Осетия – Алания, презентацию методического обеспечения процесса внедрения механизмов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия – Алания и обзор опыта подготовки отчетов об оценке регулирующего воздействия за рубежом. Во второй день было проведено углубленное обучение непосредственно для группы госслужащих, отвечающих за внедрение оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия – Алания.

Помимо ряда презентаций и докладов, к обучающему модулю был также подготовлен специализированный ридер (более 300 страниц, большая часть – переводы с английского и немецкого), включающий проекты подготовленных в рамках проектов документов, ряд обзоров применяемых на сегодняшний день методик оценки регулирующего воздействия и кейсов, наглядно иллюстрирующих возможности и особенности применения оценки регулирующего воздействия при принятии управленческих решений.

В ходе четвертого этапа была завершена подготовка необходимых документов в том числе — разработка руководства по обучению и долгосрочному планированию построения потенциала в региональной администрации. Были сформулированы рекомендации, направленные на поддержку «реформистски» ориентированной фракции в республиканском правительстве, выступающей за внедрение инструментов ОРВ на региональном уровне, и подготовлен свод примерных направлений деятельности по проведению эксперимента на период май-декабрь 2009 г. (в том числе – мониторинг действующих нормативных правовых актов Российской Федерации и Республики Северная Осетия – Алания, подготовка предложений по совершенствованию правового регулирования поддержки и развития предпринимательской деятельности, подготовка проектов нормативных правовых актов по формированию структур и финансово-кредитных механизмов поддержки предпринимательской деятельности, проведение конференций и обучающих модулей, создание библиотеки лучших практик для уполномоченного органа по внедрению оценки регулирующего воздействия, подготовка технического задания для разработчиков IT-оболочки для инструментария оценки).

Вторая фаза проекта (январь – июнь 2010 г.) была посвящена обучению сотрудников органов исполнительной власти Республики Северная Осетия – Алания методикам и процедурам оценки регулирующего воздействия с проведением двухдневного обучающего модуля, включающего лекционную часть, посвященную методическим основам оценки регулирующего воздействия, и часть, предполагающую разбор ряда кейсов, связанных с практикой и результатами применения методов и инструментов оценки регулирующего воздействия в странах Запада, доработке совместно с заинтересованными органами подготовленных на первом этапе методических рекомендаций, и подготовке пилотных отчетов

об оценке регулирующего воздействия и проектов заключений для двух законодательных актов Республики (их проектов): Закона Республики Северная Осетия – Алания № 54-РЗ от 26 ноября 2009 г. «О внесении изменений в закон Республики Северная Осетия – Алания «О применении упрощенной системы налогообложения на основе патента» и проекта республиканского закона «Об участии Республики Северная Осетия – Алания в проектах государственно-частного партнерства».

В целях подготовки указанных отчетов были использованы основные инструменты, применяемые в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия в странах Запада, в том числе, публичные консультации, для проведения которых были разработаны специализированные гайды интервью с представителями органов власти, экспертами и представителями предпринимательского сообщества, а также перечни основных способов и источников для сбора данных по каждому отдельному акту.

Наконец, в октябре 2010 г. в региональном министерстве экономики было создано Управление по ОРВ, которое возглавила одна из активных участников проекта – А.Т. Цориева, работавшая во время 1 и 2 фаз проекта зам. руководителя того Комитета, на базе которого проводился эксперимент.

Результаты, полученные в рамках реализации проекта «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия – Алания», свидетельствуют о наличии необходимого потенциала для применения оценочных процедур при выработке и реализации государственной политики, в том числе, на региональном уровне. Методология, относительно более детально разработанная на федеральном уровне, и фрагментарная на региональном уровне, постепенно проникает и в область имплементации, где, несмотря на целый ряд объективных трудностей, связанных с общей неразвитостью статистической базы и ограниченностью доступных численных методов, наблюдаются и первые достижения.

С осени 2010 года федеральная власть начинает все активнее послать политические сигналы региональным властям. Например, по итогам совещания, которое провел с ассоциацией «Деловая Россия» 12 октября 2010 года в г. Оренбурге Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин региональным администрациям была дана рекомендация наладить процедуру ОРВ на своем уровне.¹¹² Министр экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллина в своем выступлении на конференции «Развитие государственного управления в России. Настоящее и перспективы» 3 декабря 2010 г. в Москве охарактеризовала ОРВ как новый элемент, который был разработан в рамках

¹¹² «Деловая Россия» и Минэкономразвития подписали соглашение о сотрудничестве // <http://www.deloros.ru/main.php?doc=20186&mid=19>

реализации административной реформы, и рекомендовала регионам присмотреться к возможностям внедрения этого института на региональном уровне.¹¹³

Всего, к началу 2011 г. (не считая развитие в РСО-А) около 20 субъектов РФ запланировали внедрение ОРВ в ближайшие 2-3 года (Программы развития конкуренции, программы проведения административной реформы /реформы госуправления), в т.ч. - Липецкая область, Московская область, г. Москва, Волгоградская область, Приморский край, Томская область, Республика Татарстан, Республика Марий Эл, Республика Хакасия, Брянская область, Республика Карелия, Тверская область, Коми республика и др. Другой заслуживающий внимания процесс — применяется «ОРВ-образная» терминология в региональном законодательстве (Свердловская область, Тюменская область, Алтайский край, Ярославская область, Нижегородская область, Ямало-Ненецкий АО и др).

На пути к «умному регулированию»

В Минэкономразвития России в первой декаде июля 2010 г. был создан Департамент оценки регулирующего воздействия — во исполнение Постановления Правительства России № 336 от 15 мая 2010 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹¹⁴, принесшего изменения в регламент Правительства Российской Федерации¹¹⁵ и наделившего Минэкономразвития полномочиями по проведению ОРВ и разработки методических указаний. Приказом Минэкономразвития России № 398 от 31 августа 2010 г. был утверждено Положение о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия. К концу 2010 года Департаментом было подготовлено около 50 заключений об ОРВ, половина из которых было отрицательными.

Итак, в России ОРВ было внедрено чуть ли не с четвертой попытки, и с ограниченным функционалом: департамент ОРВ не блокирует «барьеро-строительные» акты, а лишь информирует регулятора об их потенциальном появлении в результате принятия акта с данной альтернативой регулирования.

Решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы (п. 5 Раздела I Протокола заседания №107 от 29.09.2010 г.) Минэкономразвития России дано поручение сформировать перечень нормативных правовых актов в целях проведения

¹¹³ 3 декабря 2010 г. Министр Э.С. Набиуллина выступила на конференции «Развитие государственного управления в России. Настоящее и перспективы» // http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20101203_04

¹¹⁴ «Собрание законодательства Российской Федерации», 2010 год, № 21, ст. 2602.

¹¹⁵ Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», «Собрание законодательства РФ», 2004 год, № 23, ст. 2313.

ретроспективного ОРВ, а решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы (п. 2 Раздела VI Протокола заседания №110 от 07.12.2010 г.) указанный перечень (из 15 действующих НПА) и график представления результатов их ретроспективного оценивания на заседаниях Комиссии в 2011 году были утверждены.

Дальнейшее развитие механизма ОРВ является одной из целей Концепции снижения административных издержек и повышения качества государственного управления, представленной Минэкономразвития России в декабре 2010 г. (раздел 5.4. «Внедрение системы оценки регулирующего воздействия»).

Развитие механизма ОРВ в ближайшие годы, с нашей точки зрения призвано стать предпосылкой для формирования в России к 2020 году институтов т.н. «Умного регулирования». Подход «умного регулирования» (англ.- smart regulation) пришел в 2010 году в странах ОЭСР на смену неолиберальной концепции «лучшего регулирования» (англ.- better regulation).¹¹⁶ В соответствии с подходом «умного регулирования» объем и формы государственного регулирования в экономике и социальной сфере не являются «плохими» или «хорошими» сами по себе, а должны быть соотнесены с целями государственного вмешательства и достижением экономических и общественных выгод.

В части формирования институтов «умного» регулирования системные усилия до настоящего времени в России де-факто не предпринимались. Хотя в действующей Концепции долгосрочного развития до 2020 года¹¹⁷ и содержатся цели, достижение которых предполагает развитие институтов ОРВ и Умного регулирования, они включены довольно фрагментарно. Так, по направлению «создания высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику», среди целей заявлены в том числе «снижение издержек, связанных с исполнением обязанностей по уплате налогов», «обеспечение высокого качества государственного администрирования в сфере экономики».

Среди задач, сопряженных с переходом к инновационной модели развития, включены, в том числе, такие задачи, как «устранение избыточного государственного регулирования экономики и переход преимущественно к косвенным методам регулирования экономических процессов», «расширение участия предпринимательского сообщества в подготовке решений органов государственной власти, связанных с регулированием экономики», обеспечение

¹¹⁶ Smart Regulation in the European Union (Октябрь 2010) // http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm#_br

¹¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1662-р от 17.11.2008 г. "О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года" // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/concept/doc1248450453794>

«равноправного диалога общественных организаций, бизнеса и государства по ключевым вопросам общественного развития». Ряд аналогичных задач включен в раздел, посвященный региональному развитию (направление «Совершенствование системы государственного регионального управления»).

С точки зрения автора, усилия по направлению формирования институтов ОРВ и «умного регулирования» необходимо разбить на три этапа – краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные усилия соответственно.

На *первом этапе* необходимо разработать отраслевые методики прогнозирования экономических и социальных эффектов введения НПА с учетом имеющейся информационной базы, разработать методические рекомендации к оцениванию качества заключений об ОРВ (в том числе – критерии такого оценивания, порядок оценивания, порядок выработки рекомендаций по доработке заключений об ОРВ в зависимости от результатов оценивания).

Далее необходимо распространить процедуры ОРВ на этап проектировки нормативных правовых актов, создать институт «доказательства» необходимости введения нормативного правового акта с учетом целей и задач государственного регулирования, расширить практику ретроспективного анализа в целях отмены недействующих, неэффективных, «заплаточных» норм и нормативных правовых актов (которые воздвигают наиболее высокие административные барьеры, которые препятствуют инновационному развитию и т.п.). Наконец, важным элементом станет организация интенсивного повышения квалификации государственных служащих в части прогнозирования и оценки нормативных правовых актов.

На *втором этапе* необходимо провести расширение перечня нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия за счет оценки нормативных правовых актов, затрагивающих отношения между хозяйствующими субъектами, между хозяйствующими субъектами и государством, оказывающих влияние на ключевые экономические показатели, сформировать механизмы мониторинга целей, задач, фактических эффектов от введения нормативных правовых актов – на протяжении всего периода разработки и действия нормативного правового акта; сформировать механизмы оценки регулирующего воздействия и изменения проектов НПА в зависимости от результатов такой оценки (прогнозной, отслеживающей, ретроспективной), добиться введения т.н. «электронных досок проектов и актов», распространить процедур ОРВ на региональный и муниципальный уровни публичной власти, ввести «экспериментальные» механизмы законотворчества: НПА с «конечным» сроком действия, со статьям/пунктами, закрепляющими проведение регулярной (отслеживающей, срочной) оценки эффективности НПА и т.п. Желательно создание при правительстве Российской Федерации Рабочего органа по де бюрократизации и снижению административных барьеров.

На третьем этапе необходимо сформировать механизмы вовлечения адресатов регулирования (бизнес, некоммерческие организации, граждане) в проектирование НПА (общественная экспертиза, публичные консультации, доступ к полным электронным доскам законопроектов и т.п.), сформировать механизмы постоянного сбора и оценки целесообразности и качества регулирования потребителями регулирования (напр., порталы сбора информации об административных барьерах на всех уровнях, отраслевые панели). Тем самым будет формироваться долгосрочное стратегическое понимание системы экономических, общественных и экологических благ, а также интересов будущих поколений, на достижение (соблюдение) которых направлено регулирование.

Институты ОРВ и «умного регулирования» нацелены в текущих условиях на сокращение объема ренты, извлекаемой из субъектов хозяйственной деятельности и населения с применением административного ресурса. В связи с этим, наиболее ключевым ресурсом, необходимым для формирования этих институтов является политическая поддержка, в том числе – как политическая поддержка внутри органов исполнительной власти, на уровне премьер-министра, так и широкая общественная поддержка – в лице бизнеса и заинтересованных общественных организаций.

Наряду с наличием политической поддержки, не менее важным аспектом является развертывание системы сбора, накопления и анализа исходной информации, требуемой для проведения прогнозных расчетов и обеспечивающей необходимое качество таких расчетов. В условиях отсутствия достаточного количества качественной информации заключения об ОРВ теряют статус «доказательного» документа (англ. - evidence-based law-making), зачастую сводятся в очередной правовой экспертизе и/или превращаются в предмет политического торга.

Оценка регулирующего воздействия может стать именно тем звеном цепи, «потянув» за которое, можно будет добиться настоящего переворота в государственно-управленческом цикле, оптимизировать принятие государственных решений не на словах, а на деле.