

Коллоквиум
«Оценивание программ и политик:
методология и применение»

Сборник материалов, Вып. I

Москва, 2006

Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. I // под ред. Д.Б. Цыганкова. – М., 2006. – 216 с.

Издание осуществлено на средства гранта «Учитель- Ученики» Научного Фонда ГУ-ВШЭ № 06-04-0020.

© Д.Б. Цыганков, предисловие и составление
© авторы статей

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
Предисловие	4
Раздел 1: Стенограммы заседаний семинара «Оценивание программ и политик: методология и применения»	6
Заседание № 2: «Измерение эффективности в госуправлении: международный опыт», 29 декабря 2004 г.	6
Заседание № 3: «Политика и управление в регионах: новые подходы в оценивании», 27 января 2005 г.	27
Заседание № 4: «Методы анализа данных-2: сдвиговый анализ, модель ввода-вывода», 17 февраля 2005 г.	44
Заседание № 5: "Методы оценки программ и проектов в сфере здравоохранения", 24 марта 2005 г.	59
Заседание № 6: "Оценивание регулятивных актов и правоприменительной практики законодательства", 23 мая 2005 г.	77
Заседание № 7: «Методы анализа данных-3: метаплан, метод эталонного сравнения», 16 июня 2005 г.	87
Заседание № 8: "Четвертое поколение методов оценивания", 20 октября 2005 г.	95
Заседание № 9: "Методы анализа данных-4: анализ издержки-выгоды, анализ издержки-эффективность", 17 ноября 2005 г.	99
Заседание № 10: "Методика оценки обоснованности включения/исключения отдельных видов надзора из сферы действия закона №134-ФЗ", 15 декабря 2005 г.	110
Раздел 2: Избранные публикации участников коллоквиума на сайте Политанализ.Ру	121
Берездивина Е.В. Определение показателей результативности органа исполнительной власти	121
Вахромеев О.А. Обзор публикаций по оцениванию городской политики	137
Вольманн Х.Г. Политическая компетентность и контрактные исследования, пер. М. Смирновой	141
Кузнецова Е.С. Участие западных Offices of Audit в Оценивании Программ и Политик	153
Кузнецова Е.С. Оценивание Федерального Закона №122-ФЗ «О монетизации льгот»	158
Кузнецова Е.С., Цыганков Д.Б., Шутилин В.А. Преподавание Policy/Program Evaluation за рубежом	172
Маршаков В.А. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления	182
Шутилин В.А. Эмпирические исследования в области политики и управления: местные, национальные и международные перспективы	209

Предисловие

Данный сборник – первый из серии материалов общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение». В сборник включены преимущественно материалы 2004-2005 гг., когда в ГУ-ВШЭ работал межфакультетский студенческий семинар, отчасти финансируемый из исследовательского гранта ГУ-ВШЭ на развитие сайта Политанализ.Ру (2004-2005 гг.).

При разработке концепции семинара мы исходили из следующих посылок:

Во-первых, заявленная тематика является междисциплинарной и требует перекрестной компетентности. Там где специалисты по государственному управлению говорят о *regulatory burden pre-assessment*, экономисты – о *performance management* и *regulatory impact assesment (RIA)*, политологи — о *policy evaluation*, то юристы – об *evaluation of legislation*. 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.

Во-вторых, мы посчитали правильным придать динамику обсуждению именно путем привлечения заинтересованных студентов, магистров и аспирантов, готовых активно включаться в разработку тех исследовательских полей, которые еще не покрыты "старшими товарищами", что позволит им развиваться вместе с ростом этого сегмента исследовательского и аналитического рынка. Следствием этого неизбежно стал уход от модели общеобразовательных "мастер-классов", где "эксперты" рассказывают были о своих подвигах в стиле "Это было в степях Херсонщины...", а по сути занимаются авто-пиаром.

В-третьих, мы ожидали, что участники семинара будут инвестировать свое время в подготовку к заседаниям, в частности — в проработку массивов зарубежной литературы, а не просто приходить поглазеть на презентации / разжиться раздаточными материалами.

Опыт семинара был столь удачен (ежемесячный такт заседаний, оперативная публикация стенограмм и публикаций на сайте Политанализ.Ру, включение участников семинара в научную и исследовательскую работу), что Научный Фонд ГУ-ВШЭ выделил более расширенное финансирование на 2006-2007 гг. в рамках конкурса «Учитель-ученики» с задачей институализировать направления *program and policy evaluation*.

В первый сборник, во-первых, входят стенограммы заседаний (кроме первого), прошедших *до* начала работы коллоквиума: всего к декабрю 2005 г. состоялось десять заседаний семинара. Во-вторых, в сборник включены наиболее значимые статьи, обзоры и аннотации постоянных участников семинара, выполненные в этот период. Большая часть

из них была опубликована на сайте Политанализ.Ру; другие были подготовлены специально для этого сборника.

Я бы хотел здесь поблагодарить за помощь в подготовке сборника Екатерину Кузнецову и Владимира Шутилина (оба — ГУ-ВШЭ), расшифровавших стенограммы, и Марию Смирнова (в настоящее время — Sciences Po, Париж) — за подбор материалов первой части, потребовавший тщательной выверки стенограмм и презентаций, контактов с докладчиками и т.п.

Даниил Цыганков, к. социол. н.,
Руководитель коллоквиума

Раздел 1: Стенограммы заседаний семинара «Оценивание программ и политик: методология и применения»

Стенограмма заседания № 2 «Измерение эффективности в госуправлении: международный опыт», 29 декабря 2004 г.

С презентацией выступили Даниил Цыганков (факультет гос. и муниципального управления ВШЭ) и Александр Беляев (Институт статистических исследований и экономики знаний).

В дискуссии приняли участие Леонид Поляков, Вадим Маршаков, Денис Гаврилов, Илья Кармишин, Дина Швецова, Татьяна Кузнецова, Федор Складар (факультет прикл. политологии), Валентина Яхнина (факультет гос. и муниципального управления ВШЭ), Станислав Туронков (факультет государственного управления МГУ), Сергей Зверев (МГИМО) и др.

В качестве материалов к дискуссии была роздана статья: Клищ Н.Н., Методы повышения эффективности финансового управления в органах исполнительной власти / Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления, М.: Ин-т проблем гос. и муниципального управления ГУ-ВШЭ, 2004, С. 60-80.

Далее следует стенограмма заседания.

Даниил Цыганков: Добрый вечер! Сегодняшние доклады мы с Александром Беляевым решили сделать по теме, связанной с международным опытом измерения эффективности программ и политик. Дело в том, что сюжет, связанный с оцениванием программ и политик, мы обсуждаем уже несколько месяцев. Мы хотим рассказать о том, какое преимущество оценивание дает по сравнению с performance measurement и бюджетированием, ориентированным на результат (БОР), что уже сейчас внедряется в рамках реформы бюджетного процесса в РФ.

По нашему мнению, эти два понятия более или менее взаимосвязаны, а у нас внедряются только разделы, более понятные экономистам, которые по-прежнему определяют характер реформаторской деятельности. Поэтому наша презентация разделена на две части. В первой части Александр расскажет о сюжетах, связанных с оцениванием вообще, главным образом — затронет Англию, США, российский опыт. Вторая часть — моя — будет посвящена Германии модернизации муниципального управления. Она была выполнена в рамках исследовательского гранта ГУ-ВШЭ на этот год. Презентация затронет сюжеты о межмуниципальном сравнении эффективности и методах, которые были применены.

Александр Беляев: Я обозначил тему как соотношение традиций оценивания и практик, которые описываются терминами бюджетирования, ориентированного на результат; управления, ориентированного на результат и performance measurement. Мой основной тезис состоит в том, что изначально возникло оценивание, потом оно как-то изменялось, и на каком-то этапе развития оценивания возникли идеи performance measurement и новых менеджеральных практик в госаппарате, которые в силу новых задач видоизменили концепцию оценивания.

Итак, под оцениванием мы понимаем комплекс мероприятий, направленный на изучение результатов и эффектов политических и административных решений и действий и обратное включение этой информации в процесс принятия решений. Здесь возникает вопрос, почему была выбрана именно эта тема. В РФ достаточно серьезно и широко обсуждается тема бюджетирования, ориентированного на результат; управления, ориентированного на результат, но интересно то, что тема оценивания пока нигде не всплывала.

Я начну с истории развития оценивания, так как оценивание возникло раньше, чем современная концепция БОРа.

В оценивании выделяют три волны. Первая волна — это 60-е гг. Основная проблема того времени — это оценка новых политик и информация, необходимая для планирования госпрограмм. Вторая волна — конец 70х-80-е гг. Основная идея — контроль за расходами. И третья волна — это 90-е гг. по настоящее время. Основная идея оценивания — решение новых задач, которые возникли перед оцениванием как результат реформ.

Чуть подробнее о волнах.

Таблица 1. Этапы развития оценивания

Этапы	Периодизация	Суть
Первая волна	60-е годы	Оценка новых политик, планирование
Вторая волна	Конец 70х -80-е годы	Контроль за расходами
Третья волна	90-е годы по наст. Время	Решение новых задач, возникших как результат реформ государственного управления

Первая волна – это время возникновения оценивания как такового. Существовало по сути три мотива для его возникновения. Первый мотив – в 60-е гг. возникли принципиально новые области, в которые вторглось государство — социально-экономические и инфраструктурные проблемы (планирование городов, создание государственной инфраструктуры и т.д.). Целью оценочных исследований было закрытие информационных лакун относительно результатов новых государственных программ. Основная идея — оценивание проводилось внешними силами исследовательских организаций по заказу государства. Самый известный пример, с которого все началось в США, — это «Social Action Program», Джонсон (1964) — программа борьбы с бедностью. В ней, по моим источникам,

Конгресс предписал провести оценивание социальных результатов программ. Впоследствии именно из этого постановления выросла индустрия оценивания вокруг Главного Контрольного управления США (GAO).

Для Германии характерна социальная политика и политика обновления городов, которая была особенно актуальна в послевоенное время. Это была первая мотивация к созданию оценивания политик и программ. Вторая причина – возникшая необходимость планирования. После войны из-за резкого роста сложности социально-экономических условий функционирования государственного аппарата возникла необходимость создания системы планирования и предварительного оценивания результатов, так как простого осмысления чиновниками было не достаточно.

Пересекается с этим внедрение системы бюджетирования в США: PPBS („Planning Programming Budgeting Systems“). Оно не закончилось успехом, но было одной из серьезных попыток рационального планирования в госаппарате, включая бюджетное планирование. Именно на волне планирования возникла идея политического цикла: планирование, подготовка решений, формулирование цели, поиск решения, реализация, окончание политики. Здесь были приняты первые попытки кибернетического характера обратной связи на всех этапах реализации политики: «ex ante», «ongoing», «ex post».

Третья мотивация к появлению оценивания — для сегодняшнего времени она достаточно экзотическая — но с точки зрения 60х гг. это весьма здравая идея – идея реализации научной политики. Идея состояла в том, что если политических акторов привести к научному дискурсу и добавить научных экспертов, которые смогут рационально объяснить, какое решение лучше, политические акторы смогут принять лучшее решение. Для этого было также необходимо оценивание как научная вставка в политический процесс.

Сегодня эта идея крайне не актуальна, хотя в то время она была «на волне». Особенности первой волны оценивания в 60х гг. было то, что оценивание проводилось внешними научно-исследовательскими учреждениями, серьезными институтами, по заказу органов государственной власти. При этом изучались, в первую очередь, социальные эффекты реализуемых программ, Политическая необходимость программ и вопросы экономичности и эффективности издержек программ не затрагивалась.

Вторая волна оценивания программ и политик – конец 70-х-80е гг. 20-го века. На Западе оценивание к этому времени институционализируется как направление и составная часть деятельности госаппарата. Основной особенностью ситуации становится наличие нефтяного кризиса и необходимость сбережения ресурсов. Соответственно оценивание переориентируется на оценивание эффективности по издержкам. По сути, оценивание

становится инструментом экономического анализа эффективности издержек и способа контроля госпрограмм. Это основные особенности второй волны.

Третья волна оценивания наиболее интересна для нас. Ее начало можно отнести приблизительно к началу 90х гг. и продолжается она по настоящее время. Сразу хотелось бы отметить, что классические задачи оценивания – оценивание социально-политического эффекта и оценивание эффективности-по-издержкам — остаются. Но добавляется существенно новое. С наступлением эпохи административных реформ в англо-саксонских странах возникает идея управления по результатам – государственный аппарат должен достигать политических целей. Таким образом, происходит смещение фокуса с анализа издержек к результату деятельности. При этом возникает феномен, характерный для третьей волны — переход от концепции классического госаппарата к концепции «менеджмента по результатам». Это означает, что внешнее управление органами госвласти через инструкции и нормативы (чиновник должен строго следовать инструкции) заменяется на управление по результатам (чиновник не обязан выполнять действия в строгой последовательности, а должен достичь какого-то результата).

Это основное отличие. При этом он как менеджер получает необходимую свободу и финансирование. Концептуальное различие состоит в том, что в классической системе в бюджете все расходы распределены по двум классификациям, чиновник не может тратить на что-либо иное деньги, направленные на определенные цели. В системе, ориентированной на результаты, Вы, по идее, это сделать можете, то есть Ваш бюджет агрегирован. Чиновник получает свободу – добивайся результата. Как одно из условий, чтобы госорган продолжал функционировать, результат необходимо как-то зафиксировать. Оценивание становится «фиксатором» для формулирования и оценки результатов.

Приведу несколько примеров, которые демонстрируют разницу этих двух подходов к управлению (см. Табл.2).

Таблица 2. Управление по нормативам и результатам – примеры

Управление по нормативам	Управление по результатам
Наличие одного медицинского пункта в сельской местности на определенное количество человек. Цель: обеспечение доступности базовых медицинских услуг	Измеримые параметры объема и качества медицинских услуг, их влияние на уровень здоровья населения. Цель: повышение удовлетворенности «клиентов»

Управление по нормативам. Есть количество больниц на душу населения на определенной местности. В классической парадигме необходимо построить больницу на определенное количество населения, но совершенно не обязательно, что эта больница будет работать. Управление по результатам для органа, ответственного за выполнение программы.

Будет зафиксировано наличие больницы на определенное количество населения, определен уровень удовлетворенности населения медицинскими услугами. Сколько больниц будет построено – это личная проблема органа госвласти. Как пример неэффективности нормативного планирования: бюджетные средства израсходованы на открытие детского сада, персонал которого работает с 9.00 до 17.00, но данная услуга не пользуется спросом, поскольку ее потребителей не устраивают часы работы детского сада. Это совершенно обычная ситуация. Или, например, городская библиотека открывается в новом районе, где еще нет общественного транспорта. В классической парадигме чиновник не обязан учитывать, что услугами библиотеки никто пользоваться не будет.

Таким образом на практике выясняется, что понятие результата довольно сложное. Я кратко расскажу о нескольких наиболее простых уровнях определения результата.

Таблица 3. Понятие результата

Термин	Содержание термина
Outcome	<u>Результат</u> в форме <i>эффекта</i> от проведения той или иной политики, осуществления программы расходов, оказания бюджетных услуг. В США этот термин воспринимается как предполагаемые и планируемые последствия действий правительства. В других же странах он, как правило, используется для обозначения фактического результата, <u>преднамеренного</u> или нет.
Output	<u>Результат</u> в форме <i>товаров</i> и <i>услуг</i> , оказываемых государственными (муниципальными) организациями.
Performance	<u>Параметры деятельности</u> органов власти и государственных организаций, характеризующие ее эффективность и/или результативность.
Input	<u>Ресурсы</u> (финансовые, людские, материальные), используемые для производства товаров и услуг государственными (муниципальными) организациями.

Верхний уровень — результат как социальный эффект от проведения той или иной политики, осуществления программы расходов, оказания бюджетных услуг. В больнице это было бы удовлетворенность населения медицинскими услугами и рост продолжительности или качества жизни населения в силу того, что медицинское обслуживание функционирует адекватно.

На более низком уровне различают результат — непосредственный, прямой результат — результат в форме товаров или услуг. Для больницы это было бы наличие определенного количества больниц, предоставляющих услуги по определенному нормативному списку, для определенного количества населения.

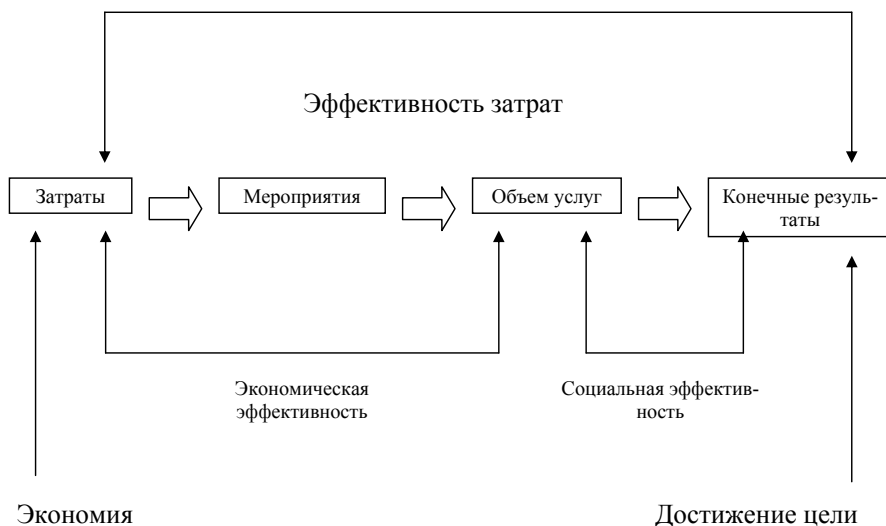


Схема №1. Результаты

На следующем уровне существует Performance, — индикатор эффективности, используется для текущего контроля, мониторинга эффективности работы органа госвласти. И, наконец, Input — ресурс для оценки результатов. При этом под ресурсами понимаются как денежные ресурсы, так и не денежные: рабочая сила, помещения, структуры и т.д.

Теперь расскажу немного по производству – это экономическая вещь, но, тем не менее, об этом необходимо сказать. Наша задача – посчитать результат деятельности органа госвласти. Его можно считать как минимум на трех уровнях, которые здесь обозначены. Я начну с самого простого. Первый уровень – это экономия или, проще говоря, сколько денег мы потратили. На уровне экономии основная работа проводилась на указанной выше второй волне, когда необходимо было максимально ужимать бюджет. Какие проблемы возникали? Перед министерством была поставлена задача обеспечить экономию, вместо того, чтобы искать более эффективные пути решения, просто программы. Следующий показатель – экономическая эффективность затрат. По сути, это стоимость единицы предоставленных услуг: стоимость места в больнице, стоимость одного посещения врача и т.п. Здесь опять-таки можно экономить, ведь стоимость посещения врача может различаться. Следующий уровень – это социальная эффективность. Возвращаясь чуть назад: стоимость посещения врача можно снизить, но нужно ли вообще посещение врача, чтобы поднять уровень здоровья населения? Совсем не обязательно. Может быть, гораздо эффективнее вложить деньги в профилактику. Соответственно, и на уровне социальной эффективности проводятся сравнения такого рода. У нас социальная цель — обеспечить

здоровье населения, поэтому совершенно не обязательно, что вложение денег в больницы будет эффективнее, чем вложение денег в проведение профилактики, например, кариеса. Есть какие-либо вопросы по уже изложенному?

Татьяна Кузнецова: У меня вопрос, если можно, по критериям performance. Дело в том, что переход к такой системе оценивания, о которой Вы говорите, требует тщательной выработки критериев, а на это требуются и ресурсы, и знания экспертов. И в качестве примера, если развивать Ваш пример со здравоохранением, например, в Ханты-Мансийском АО компьютерные томографы — оборудование стоимостью в два млн. долларов — находятся в каком-нибудь селе. Но, тем не менее, интегральный показатель социального здоровья региона — младенческая смертность — зашкаливает за все мыслимые и немыслимые пределы. Это к вопросу о выработке критериев и что в этой ситуации делать?

Александр Беляев: Хорошее замечание, оно интересно тем, что оно действительно практическое. К вопросу о выработке критериев и к вопросу о том, что такое социальная эффективность. Это гораздо более сложная вещь, чем может показаться. В такой ситуации, когда с одной стороны деятельность государственного органа определяется не через инструкции, а через результат, а с другой — непонятно, как оценить этот результат, необходима разработка некоторых научных принципов оценивания. Работа институтов оценивания на третьей волне была направлена именно в эту сторону. Здесь, на мой взгляд, существует сближение традиций оценивания и традиций управления по результатам либо бюджетирования, ориентированного на результат. Это несколько разные вещи, но идея одна. Мы должны перевести органы госвласти с нормативов на достижение цели.

Здесь возникают новые особенности и требования к оцениванию. Во-первых, возникают задачи обеспечения постоянности оценивания: в старой системе программы можно было оценивать или не оценивать. Сейчас, если мы не будем проводить постоянное оценивание, система функционирования органа госвласти рассыплется. Необходимо сказать, что эта близкая к идеальной система, в реальной жизни даже в таких передовых странах, как США, работает не на сто процентов.

Следующий момент — то, что оценивание является технократическим подходом. Есть индикаторы, какие-то методы, но оценивание должно быть каким-то образом совмещено с политической системой. Есть политические цели и политический вес акторов. Со всем не всегда технократические подходы позволяют прийти к единому решению, а противоречия необходимо решить.

Следующая проблема также связана с этим – необходимо встроить оценивание в цикл решения и в более конкретный цикл бюджетирования. Здесь возникает проблема: оценивание, в силу научного подхода к нему, требует определенного времени, а бюджетирование – конкретное дело, оно зачастую расписано по неделям, и потому оценивание должно быть жестко встроено в эту систему.

Еще один сюжет – оценивание занимает стратегическое место в этой системе. Важная проблема – оценивание должно происходить массово. Загвоздка в том, что это требует переобучения достаточно большого количества служащих, которые работают в органах власти. Чиновники сидят на своих местах, их нужно переобучать, у них своя культура и т.д. Исходя из этого, старые принципы были облечены в новые формы. Во-первых, появились новые виды оценивания. Но начну со старых. Осталась оценка социального (конечного) результата, остался анализ издержек/выгод. Добавился, во-первых, аудит управленческих процессов, причем на всех уровнях – аудит в ведомстве, в программе и т.д. Идея такова: если нет санкционирующего органа, сколько денег не вкладывай, цель достигнута не будет. По Вашему примеру: появились методики оценки вклада программы в достижение социального (конечного) результата. Социальный результат разбивается между многими ведомствами. Эта проблема возникла, когда я писал индикаторы для нашей программы. Естественно появились методики по оценке вклада конкретных программ для достижения конкретных социальных целей. В Вашем примере, если томограф не помогает снизить смертность, то нужно действовать как-то по-другому, например, строить дороги.

Татьяна Кузнецова: Да, например, доставлять рожениц вертолетами до больниц.

Александр Беляев: Да, здесь вопрос в том, что добавляются очередные дополнительные возможности для рефлексии. Помимо этого, добавляется мониторинг эффективности программ по системе показателей. Главная ее особенность состоит в том, что она не агрегирована, т.е. вы можете «мониторить» по многим направлениям, как правило, необходимо достижение прогресса по всем направлениям. Наряду с новыми видами появились новые институциональные формы оценивания. Во-первых, требования по оцениванию были зафиксированы в законах. Во-вторых, были выделены агентства, это было связано с потребностями проводимых административных реформ. Затем возникли контракты между различными уровнями исполнительной власти: Минфин-орган госвласти, Казначейство-орган госвласти и т.д. Еще один момент: на базе либо Минфина, либо Казначейства был образован институт, ответственный за проведение оценивания деятельности госорганов

по системе показателей. В США – это бюджетное управление, в Канаде — это Казначейство. Суть состоит в том, чтобы бюджет выделялся на программу только в том случае, когда результаты за предыдущий год достигнуты.

Далее приведу пару кейсов, чтобы проиллюстрировать, как это все функционирует. Мне понравилось внешнее оценивание в Англии — система «best value- regime» — это, по сути, контроль эффективности деятельности коммун со стороны центрального государства. Англия — унитарное государство, даже более унитарное, чем Россия. «Best Value» был введен при лейбористском правительстве, если я не ошибаюсь. Он предусматривал то, что бюджет муниципалитетов подвергается оцениванию каждый пять лет. Оцениваются необходимость предоставляемых услуг, качество вовлечения всех заинтересованных акторов, эталонное сравнение эффективности услуг, конкурентоспособность услуг. Коммуна обязана разработать на основе шаблона систему индикаторов и периодически проводить самообследование по данной системе. Система индикаторов может превышать 100 показателей. Каждая коммуна должна ежегодно разрабатывать отчет о состоянии и ежегодный план мероприятий, включающий мероприятия по повышению эффективности (performance plan). Мотивация – выделение дополнительного финансирования при наличии успехов и сокращение финансирования, а также другие меры вплоть до роспуска местных органов власти и замещения центральными назначенцами при негативных результатах.

Второй пример – система внешнего оценивания органов госвласти в США. Она функционирует на основе GPRA — Government Performance Results Act – Закон об эффективности в США 1992 г. предусматривает то, что американский Минфин контролирует эффективность деятельности министерств. Контроль производится с помощью трех документов. Первый документ — пятилетний стратегический план. Кстати, данная система практически полностью скопирована в России, если я правильно понимаю. Его основная идея – это миссия департамента, либо агентства. Данный план является основой для определения целей на год и измерения социальной эффективности достигнутых результатов, помимо этого – основой для разработки ежегодного плана. Там фиксируются мероприятия, которые будут сделаны для того, чтобы достичь миссии, там фиксируются показатели эффективности. Причем хочу обратить внимание на то, что показатели эффективности фиксируются достаточно жестко, они должны быть количественными, должны показывать рост нормативов по сравнению с предыдущими годами, на что выделяются деньги. Далее на основе ежегодного плана административное управление верстает бюджет и передает его в Конгресс, где определяются параметры бюджетных расходов. Третий документ, который соответствует плану, — это ежегодный отчет о результатах. Он содержит сравнение достигнутых показателей социальной эффективности с запланированными. При

этом административно-бюджетное управление контролирует индикаторы, тут возможны различные действия – закрытие программы, рекомендации по корректировке бюджета вплоть до рекомендаций по отстранению главы департамента.

Очень интересен также пример внешнего оценивания в России – он практически единственный. Данная система функционирует в Минфине, был создан Фонд региональных финансов. Идея такова: есть задача реформирования региональных финансов, так как государство федеративное, мы не можем напрямую указывать регионам, что им нужно делать. Был создан фонд, который предлагал программы реформирования финансов через ежегодные индикаторы. Под это выделялись деньги. Если регионы достигали показателей, им выделялась следующая порция финансирования. Эта система довольно хорошо работала, в 2004 г., далее не знаю, что с этим будет. Это к тому, что и в России данная система может работать.

Теперь я хотел бы возвратиться от кейсов к теме и сделать небольшое summary. Оценивание в России на фоне того, что я рассказал. Оценивание имело достаточно серьезную традицию, с началом 90-х гг. пришли идеи привнесения менеджерских практик в госуправление, соответственно на Западе оценивание было переформировано под новые задачи. Что же происходит у нас на некоем макроуровне? У нас достаточно активно продвигаются технократические точечные методы и институты оценивания, характерные для третьей волны оценивания, — это система по индикаторам. Они продвигаются для органов госвласти, для программ. При этом у нас практически отсутствует оценивание первой волны – масштабная оценка государственных программ и политик, где возможны политические выводы. Вследствие этого возникает проблема – государство не может анализировать эффект политических действий, ограничиваясь технократическим горизонтом; невозможно политическое прогнозирование.

Большое спасибо всем за внимание, если есть вопросы, я на них отвечу.

Станислав Туронок: Я представляю факультет государственного управления МГУ. У меня вопрос и комментарий по поводу этих трех фаз. Я бы их свел к двум, потому что вторая фаза у Вас как-то просела, о ней Вы сказали в двух словах. Достаточно четкое различие прослеживается между первой и третьей. И второй момент – это уже упоминавшееся Вами противоречие между политическими и экономическими соображениями, которыми можно руководствоваться, определяя различные модели оценивания.

Если можно, вернитесь к схемам с медицинскими примерами. Справа здесь то, что мы сегодня называем «оценкой по результатам», слева – то, что я бы назвал «оценкой по процедуре». Почему я предпочел бы такой вариант? Потому что об этом и именно на этом

примере с койко-местами очень подробно говорил Арон Вилдавски еще в конце 60-х годов. Именно показывая то, что подход слева не эффективен, от него надо отказываться, т.к. он затратный и всегда ведет к выполнению поставленных ведомственных целей, потому что выполнение цели зависит от того, сколько бюджетных средств вы израсходовали за текущий год, чем больше вы израсходовали, тем больше вы можете отчитаться. Это чисто затратный механизм, что было особенно ярко при советской системе. Естественно Вилдавски призывал к переходу на вторую модель. Он бы не был великим родоначальником политанализа, если бы не показал, откуда идет это противоречие и почему одновременно с традицией «оценки по результатам» существует традиция «оценки по процедуре». Он показал, что это как раз связано с дихотомией экономических и политических критериев. Когда нас интересуют экономические критерии, мы можем смело ориентироваться на результат, потому что нас в данном случае не интересует процедура достижения этого результата. Он также показал, что такой подход популярен, когда высока легитимность власти, когда граждане в целом имеют высокое доверие к правительству и их не интересует, каким путем эта механика работает внутри, они смотрят на результат. Строго говоря, если оперировать чисто экономическими критериями, то мы на третьем этапе, а именно в русле того, что сегодня называют New Public Management, перехода на коммерциализацию, контрактирование и т.д., от механизма оценивания можем отказаться, потому что его заменит рынок и гражданин как потребитель услуг, потому что он оценивает эффективность своим рублем, долларом и т.д. Наверное, именно об этом думала Маргарет Тэтчер, когда на заре своих реформ закрыла Британский Комитет по Оцениванию. Но здесь как раз встают политические критерии, потому что в большинстве случаев мы не можем опираться только на экономические соображения. Я бы сказал, и Вилдавски об этом говорил, что сама идея оценивания, начиная с 60-х годов, своими корнями уходит в политическое недоверие граждан власти. Видимо, с этого все начиналось, он показывает, что именно кризис легитимности американской государственной системы 60-х гг. во многом и породил такое явление, как политическое оценивание. Просто сейчас американцы отходят от этих истоков по разным причинам, а мы с них и не начинали. Почему Вы и сказали в конце, что у нас нет этой первой формы, потому что у нас нет базы гражданского общества с требованием к государству насчет открытости и прозрачности. Мы внедряем те методы, которые отвечают интересам самих государственных ведомств. А там, где возникает недоверие к власти, обвинения в коррупции, низкий уровень легитимности, модели первой волны оказываются более востребованными обществом и более ему необходимыми.

Александр Беляев: Да, это существенная проблема. Самый банальный комментарий – система в Америке тоже не действует так, как она изложена. Это всем понятно. И зачастую индикаторы являются прикрытием для бюджета. Это надо понимать. И второй момент. Политические цели – некое слабое место этой всей политической системы, но, тем не менее, видимо, она что-то дает, от нее отказаться нельзя. То, что я хотел прокомментировать, — момент приватизации государства. Этому уделяется немало внимания. Понятно, что то, что нужно отдать полностью в частные руки, по-хорошему нужно отдать. Приватизация, аутсорсинг, частно-государственные партнерства. Эта известная триада. Но дело в том, что там, где начинается аутсорсинг и ЧПП, там начинается система оценивания по-настоящему. Там необходима система индикаторов. Это реальная практика. Нужны индикаторы, ограничивающие рост стоимости, индикаторы эффективности. То есть, убрав оценивание в одной области, мы не сможем убрать его полностью. Где-то все равно оно нужно. Так в США заложены две функции, которые не могут быть приватизированы – это армия и безопасность, и второе – то, что является гегемонным для государственной деятельности, например, суд. Все остальное по идее может быть приватизировано. Но не все приватизируется, значит, есть какие-то сдерживающие вещи.

Станислав Туронок: Я бы хотел только обратить внимание на то, что не случайно список стран, где переход на эту систему оценивания по результатам наиболее успешен, совпадает со списком стран, где наиболее высок уровень легитимности власти. Я бы хотел подчеркнуть эту политическую связь. Россия, к сожалению, не относится к таким странам.

Александр Беляев: Да, согласен. Я бы хотел еще добавить. Помимо опоры на гражданское общество, есть еще и опора на экономическую традицию. Например, в США есть GSA — орган по закупкам, где, по сути, работают бывшие коммерсанты, люди, которые пришли из бизнеса, у них есть серьезный опыт, теперь они работают в госсекторе. У нас нет такого рода вещей – это, по моему мнению, очень серьезный момент. У нас нет традиции. В Германии, если читали Вебера, в начале века судья покупал свое место, в США, где все было коммерциализовано, судья также мог купить место. У нас такой традиции нет. А что касается управления по результатам – это такая надстройка, которая, на мой взгляд, пока реально не встроена в процессы. У нас все идет достаточно тяжело. Например, до 1995 г. в России не было бюджетного кодекса. И даже после его принятия очень долго можно было переписывать все эти бюджетные процессы. Я думаю, такая ситуация, несмотря на индикаторы, будет сохраняться у нас еще очень долго. И еще: все эти идеи, ко-

нечно, не новые. В США это 1949 г. Существовало четыре системы, и только четвертая начала реально действовать, а первые три волны были неудачными и были свернуты.

Вадим Маршаков: У меня есть два соображения по поводу последних комментариев.

Во-первых, Маргарет Тэтчер не отменяла оценивания политик и программ во время своего правления. Наоборот, оценивание стало одним из основных системных элементов курса на New Public Management. Изменился только уровень: система и институты оценивания политик стали более децентрализованными.

Во-вторых, о связи оценивания и легитимности. Действительно, как мы знаем, практики оценивания эффективности госуправления лучше всего прижились именно в «старых демократиях», где власть использует демократические механизмы легитимации – через выборы, транспарентность, и т.д. Но надо также помнить, что по данным многих опросов, именно в 1970-1980 гг., да и позднее, во время второй и третьей «волн оценивания», в некоторых странах Западной Европы отмечалось резкое снижение уровня легитимности как основных политических институтов, так и предпринимательства.

Денис Гаврилов: По поводу внедрения оценивания в России я бы хотел сказать, что, на мой взгляд, это не совсем возможно, потому что требуется переобучение чиновников. Люди, которые сегодня являются бюрократами и получают деньги, не заинтересованы во внедрении этого всего, им это попросту невыгодно. А потом мы же не можем взять и уволить всех чиновников, работающих сейчас и набрать новых. Что мы можем делать в такой ситуации?

Александр Беляев: На данный момент непонятно, основной тормоз – кадры или имеющаяся административная система. Хочу добавить про торможение административной реформы. Система разделения министерства – агентства, надзор, была реализована, как зачастую бывает, формально, но не фактически.

Денис Гаврилов: То есть мы приходим к выводу, что внедрение этого в России невозможно?

Александр Беляев: Я пока не знаю, как это возможно в известных нам западных формах. Возможно, в какой-то другой?

Валентина Яхнина: Я учусь на втором курсе факультета госуправления ГУ-ВШЭ. К нам недавно приезжал государственный менеджер из Бразилии и рассказал, что было сделано в Бразилии не так давно. Это не беспроблемная страна: у них на протяжении многих лет была совершенно бешеная инфляция порядка 20000% в год, а благодаря переходу к менеджменту, ориентированному на результат, они смогли снизить ее на большое количество процентов. Что было сделано. Первым делом они нарисовали совершенно другую карту Бразилии, стерев все административные границы и нанеся на нее экономические проблемы. Например, север у них – центр потрясающей природы, куда можно инвестировать, где можно развивать туризм и т.д. Есть регион, где требуется социальная помощь. И так по всем регионам был проведен анализ, причем весь процесс был абсолютно прозрачен, освещался в Интернете и т.п. Помимо этого, за каждую проблему и процесс был назначен ответственным отдельный человек, к которому можно было обратиться за результатом. Это вкратце. Можно ли это применить в российской ситуации? Единственное отличие Бразилии от России – развитое гражданское общество. По крайней мере, люди очень заинтересованы, представители участвовали во всех заседаниях и везде, где только можно было участвовать.

Александр Беляев: Вы знаете, я думаю, там процесс скорее всего направлялся и контролировался на уровне Президента. У нас этого нет.

Илья Кармишин: У меня два вопроса. Первый: можно ли говорить, что первая волна оценивания применялась в советском опыте? И второй: возможно ли внешнее оценивание негосударственными организациями?

Александр Беляев: Второй вопрос – однозначно «да», они это и делают.

Даниил Цыганков: Во второй части презентации я как раз буду говорить про источники оценивания.

Илья Кармишин: У меня еще вопрос про применение оценивания в госуправлении.

Александр Беляев: Про применение в госуправлении – это вопрос стабилизации этого самого госуправления. Например, в Англии есть институт общественной консультации. Есть еще такой вариант, как экспертный форум: в Интернете вывешивается вопрос, а эксперты шлют свои замечания, вырабатываются версии и департамент пытается их реализовать.

вать. Что касается советского опыта, то я о нем, к сожалению, мало знаю. Но насколько я знаю, советское общество в 60-х годах копировало западный опыт. Насчет оценивания была идея создать что-то, куда стекалась бы информация и показатели, а на их основе возможно было бы выстраивать управление.

Станислав Туронок: У меня реплика. Одна из тенденций, которая часто упоминается, когда речь идет о современном этапе по сравнению с 60- 70-ми гг., рост популярности инициирования оценивания самими оцениваемыми. Инициатива идет не от вышестоящих инстанций, как это было в 60-е-70-е гг., а от менеджеров программ, потому что для них оценщики – это уже не люди, которые пытаются найти какие-то просчеты или провалы. У нас ведь все еще старое отношение. Это вот такая новая тенденция.

Вадим Маршаков: Я бы хотел кое-что добавить к тому, что говорилось о Бразилии. Если начало разработки политики было положено «рисованием» карты, то, по-видимому, речь идет о применении методов оценки региональной политики, с помощью которых и была оптимизирована система госуправления в целом.

Валентина Яхнина: Также там были использованы пятилетние планы.

Вадим Маршаков: Если брать исключительно региональную политику, то сейчас у нас это совсем невозможно. Ведомство господина Яковлева...

Даниил Цыганков: Региональной политике мы хотели посвятить следующий семинар. Поскольку многие считают, что региональная политика – это одно из немногих полей, где оценивание возможно.

Леонид Поляков: Давайте продолжим наше предновогоднее занятие. Сейчас Даниил Борисович сделает свой доклад.

Даниил Цыганков: Если у Александра был такой обзорный материал, в котором была масса интересных вещей, то я сделаю более узкий доклад на примере одной страны – Германии, остановлюсь на механизмах оценивания на межмуниципальном уровне. Поскольку не все являются большими специалистами по Германии, я позволю себе сделать несколько общих замечаний по муниципальной реформе в Германии, чтобы ввести в контекст проблемы.

В отличие от англо-саксонских стран Германия достаточно поздно восприняла идеи New Public Management. В научные дискуссии это попало как новая модель управления. Это произошло по ряду причин. Во-первых, Германия была децентрализованным федеративным государством. Соответственно доля управленческого аппарата была очень невелика, а доля муниципального аппарата была вообще очень маленькой. Сейчас на уровне земель работает всего 5 или 6 процентов чиновников всей Германии. В принципе этому способствует международная народная репутация немецких чиновников, отмеченная Максом Вебером, умение работать точно и по правилам – недаром свою идеальную систему бюрократии он писал именно с Германии. Многие идеи модернизации NPM противоречили децентрализации. Тем не менее, в начале 90-х гг. реформы начались. Вначале было несколько импульсов из научного сообщества, финансовый кризис начала 90-х гг., который усугубился присоединением новых земель, куда нужно было закачивать большие суммы. В связи с присоединением начались международные дебаты касательно места Германии в мире (т.н. «Standort Deutschland»). Плюс к этому шла кампания по распространению идей NPM, проводимая «Ассоциацией муниципалитетов по упрощению управления» (KGSt) в городах, муниципалитетах и т.д.

Три важных понятия в рамках муниципальной реформы. Внешнее измерение: органы управления как субъект рынка, конкуренция, ориентированность на клиента. Ликвидация бюрократии через управление по результатам и децентрализацию. Переопределение отношения «Политика – Управление». Это заимствовано у коллеги С. Кульман из Университета им. Гумбольдта (Берлин). С точки зрения внешних задач и составляющих реформ были использованы такие инструменты, как конкурсный отбор, аутсорсинг, рыночное тестирование, внутренние соревнования по качеству производимых услуг, построение системы ориентированности на клиента с помощью систем Total Quality Management, One Stop Agencies. Ликвидировалась «бюрократическая модель». Было проведено также разделение политики и управления через четкое разделение ответственности, контрактные отношения между политикой и управлением (см. Табл. 4).

Таблица 4. Задачи и составляющие реформы в соответствии с NPM

Внешние задачи	Внутренние задачи	
	<i>Ликвидация «бюрократической модели»</i>	<i>Отношение «Политика-Управление»</i>
Переход к принципам истинной, аналогичной рыночной, конкуренции. Инструменты: конкурсный отбор, аутсорсинг, рыночное тестирование, внутренние соревнования	<i>Методы:</i> управление по результатам (дифференциация продуктов, система подсчета издержек и анализа результатов, контрактный менеджмент в отношениях между различными уровнями управления; децентрализация ответвен-	Разделение политики («Что») и управления («Как») через четкое разделение ответственности, контрактные отношения между политикой и управлением, целевое и ориентированное на результат управление процессами с по-

по качеству производимых услуг, построение системы ориентированности на клиента с помощью систем Total Quality Management, One Stop Agencies	ности за выполнение задач и использование ресурсов, децентрализация системы бюджетирования в направлении предоставления больших полномочий отдельным управленческим единицам.	мощью бюджетирования по результатам; политический контроллинг
	<i>Организация:</i> построение корпоративной структуры: полноценные, частично автономные функциональные подразделения («производственный уровень») и единый управленческий центр для принятия общезначимых стратегических решений; внедрение «центральных сервисных единиц», функционирующих на заказной основе	
	<i>Персонал:</i> рекрутинг персонала с образованием в сфере экономики и организации производства; участие, кооперация, работа в группах, полноценная интегрированность, система поощрений; применение современных теорий управления персоналом (способы оценки, центры повышения квалификации и т.д.)	

Каковы итоги реформы, которая прошла в течение последних 10-15 лет? Местное самоуправление было флагманом процесса реформирования в Германии, флагманом внедрения процесса оценки. 92 % единиц местного самоуправления в Германии готовы к реформе/проявляют активность в этом направлении (на 2000 г.), сейчас уже, по-моему, под 100%. Применение NPM оказало существенное влияние на управленческие отношения (более ответственное отношение к расходам, повышение эффективности, экономия средств). Но все же большинство коммун все еще на этапе внедрения.

Особенно чувствуется значительная разница между Востоком и Западом в части проведения реформы и готовности к реформе: не так обучен персонал, на Востоке в отличие от Запада чиновники могут нарушать права граждан. Я имел возможность общаться с чиновниками и западногерманскими, и восточногерманскими. Меня поразило то, что западногерманские чиновники начинают сразу звонить и расспрашивать. С моей точки зрения, совершенно пустяковый вопрос они обсуждают со своими коллегами. В Восточной Германии все очень быстро происходит. На Западе решение, которое принималось, всегда

было правильным и эффективным. На Востоке же часто приходилось что-то переделывать. Я не говорю, что это всегда так, но из своего опыта могу подтвердить достоверность. Приведу таблицу, которая характеризует рост городов, которые проводили реформу (см. Табл.5).

Таблица 5. Города, активно проводящие реформы, 1994-2000, доля в %

Города, активно проводящие реформы	1994/95	1996	1998	2000
Восточная Германия	53	72	79	84
Западная Германии	84	90	96	96
Германия в целом	72	83	89	92

(Источник: Deutsche Staedtetag, 1994-2000)

На Западе активность заметно выше, чем на Востоке. Некоторые итоги муниципальной реформы. Я так быстро пробегаю, чтобы перейти к оцениванию и сравнению эффективности.

Значительные успехи внедрения Новой модели управления были достигнуты за последние 10 лет. Однако не произошло сдвига управленческой парадигмы от Макса Вебера к новым методам. И традиционные, и новаторские методы существуют. Затем произошел постепенный спад реформистской эйфории, характерной для начала 90-х годов, и даже некоторое замедление процесса реформ. Здесь следует отметить, что в это время на Германию обрушился целый ряд проблем, связанных и с социальной мобильностью, и медицинским обеспечением, и административная реформа. Сейчас ситуация во многом похожа на Россию, когда непонятно, за какие ниточки нужно дергать, чтобы провести и административную, и судебную реформы. Внутри научного сообщества появляются новые теории реформы с большим акцентом на внешние факторы – «гражданская община», «активизирующееся государство». Затем появляется проблема: ухудшение финансового положения местного самоуправления в Германии. Понятно почему: налоговая база часто зависела от местных предприятий, а экономическая ситуация в Германии для бизнеса неблагоприятна, и большая часть денег зарабатывается не в Германии.

Таким образом в муниципальной реформе остался вопрос: смогут ли новые теории придать новый толчок замедлившемуся в последнее время процессу реформ или же острота финансовых проблем скорее вынудит приостановить реформы?

Теперь перейдем к измерениям. Ландшафт «измерений эффективности» в Германии. Три вещи, которые бы я хотел обсудить: история вопроса и контуры проблемы, каким образом выстраивалась система сравнения эффективности в Германии на муниципальном уровне, каковы результаты и воздействие сравнительного измерения эффективности.

У них используется не термин Performance Measurement, а Leistungsmessung – можно перевести как «измерение эффективности». Александр уже говорил, что это не открытие NPM, однако с его внедрением получило второе дыхание. Сейчас оно опирается на новые информационные технологии и процедуру финансового менеджмента, «накрывает» все новые политики и отрасли управления — оценивание становится неотъемлемой частью проведения государственной политики. Даже в своей (традиционной) функции мониторинга из первой волны оно усилилось как инструмент управления, т.е. результаты мониторинга, индикаторы являются обязательными для учета. И, наконец, происходит переход от «внутренней» процедуры к «внешнему» информированию. Это те знания, которые получает не только муниципалитет, очень часто выступая инициатором оценивания, а эта информация доступна и избирателям, и политикам, и общественным организациям данного региона.

Таким образом, происходило выстраивание системы сравнения эффективности. Муниципалитеты сами между собой договорились, они были лидерами реформы, и с начала 90-х гг. они начинают получать финансирование из различных источников. Таких источников три: негосударственная поддержка/инициативы: KGSt, фонд Bertelsmann-Stiftung. Ассоциация KGSt создала IKO-Netz — поначалу 748 муниципалитетов, проводящих сравнения в 25 областях по непосредственным результатам output. Число областей сравнения меньше, отслеживаются не только непосредственные результаты, но и воздействие их на общество. Второй тип поддержки на уровне земель, прежде всего в Баварии (например, Innovationsring Bayerische Landkreise — сети по сравнению инноваций). И, наконец, бизнес-консалтинг. Одна из компаний основала Benchmarking fuer soziale Dienstleistungen — система бенчмаркинга для социальных услуг. Развитие performance measurement в Германии, как и вся модернизация государственного муниципального сектора, не направлялось из единого центра, но происходило в различных политических полях и со значительным числом акторов.

Далее результаты и воздействие сравнительного измерения эффективности. Что получилось из этого? Во-первых, институциональные и инструментальные изменения. Была распространена модель «Buergeramt» — когда в одно здание собирались все подразделения, оказывающие услуги, — принцип "одного окна". Появились межмуниципальные

сети — обмен опытом, как касательно «жесткого» сравнения (базируется на индикаторах), так и «мягких», качественных показателей (сравните с концепцией *local governance*). Обмен информацией, обмен лучшими практиками. И все же *benchmarking* ограничивается сравнением «цифр», а выявление «лучших практик» не завершается выявлением институциональных различий для муниципалитетов, что также должно способствовать взаимному обучению. Пока что описанное сравнение было всего лишь с точки зрения анализа результатов. Продолжение. Дальнесрочное воздействие на эффективность органов управления: *input* (напр., экономия бюджетных расходов) — именно в межмуниципальных сетях наблюдалась экономия. Однако экономия возникла в результате разовой приватизации, вряд ли в дальнейшем тенденция сохранится; не изучено систематически, насколько транзакционные издержки снижают эффективность работы муниципалитета. Затем *output* (например, качество сервиса, удовлетворенность клиентов) — ряд показателей типа «времени ожидания» улучшились. Произошло сокращение рабочих мест ценой качества; в новых землях — процедурные нарушения относительно принципов правового государства. *Outcomes* (например, политическое управление, мотивация сотрудников) — здесь критика звучит в наибольшей степени: сравнения эффективности инициированы в основном администрациями и результаты — для внутреннего употребления. Были попытки вовлечь в процесс сравнения муниципальных политиков, местные ассоциации и т.п., но они находятся в зачаточном состоянии, и наталкиваются на недостаток мобилизации. На уровне коммун в основном измеряют *inputs* и *outputs*, но не устойчивость развития, качество жизни, справедливость распределения доходов в обществе и т.д. Произошло также падение мотивации — расчет индикаторов означает дополнительную неоплачиваемую работу.

Ну, и заключительный блок моей презентации — границы сравнения эффективности в политике и управлении, и какие проблемы и ограничения для развития существуют. Во-первых, это проблемы концептирования и сбора данных. При межмуниципальном сравнении отсутствует единая система индикаторов, непонятно, как это объединять на общегерманском уровне. Затем сомнения в качестве собранных данных, т.е. насколько точно проводится сбор данных, насколько правдивы данные и нужно ли вводить *meta-performance measurement* для контроля сбора данных? Непонятно пока. Затем затраты на реализацию. Основные затраты — персональные, которые изымаются из текущей деятельности. На это отвечают, что введение IT-технологий, мест, основанных на дирекционном документообороте, позволяет сократить временные затраты на сбор и обработку данных. И политическая рациональность — вещь, о которой мы говорили. Пессимисты, следуя экономическому подходу в политике, говорят, что чиновники не всегда заинтересованы во внешнем контроле успешности деятельности исполнительных органов. Например, если результаты

измерений эффективности (накануне выборов) обещают быть «удобными» для действующего политика, то он заинтересован в таких измерениях. Поэтому часто от политика зависит, будет ли он поддерживать систему или не будет. Есть риск, что что-нибудь померяют, а окажется, что результаты замеров не соответствуют действительности. Оптимисты следуют т.н. Policy-cycle-подходу. Они утверждают, что политики, во-первых, действуют все равно не целерационально, а поэтапно, по мере поступления информации. И, во-вторых, как представители партий, они связаны с их программатикой и поэтому заинтересованы в прозрачности политического процесса.

Спасибо за внимание!

Стенограмма заседания № 3 «Политика и управление в регионах: новые подходы в оценивании», 27 января 2005 г.

С презентацией выступили: студент 4-го курса факультета прикладной политологии Владимир Шутилин ("Оценка государственной региональной политики и проект СИРЕНА") и студентка 3-го курса факультета прикладной политологии Мария Смирнова ("ГИС-технологии и их применение в оценивании региональной политики").

В дискуссии приняли участие Екатерина Кузнецова, Илья Кармишин и Софья Яблочкина (факультет прикл. политологии), Даниил Цыганков (факультет гос. и муниципального управления), Александр Петров, Татьяна Недельская, Василий Демешко (МГИМО) и др.

В качестве материалов к семинару была роздана статья С. Суспицына (Суспицын С.А. Комплекс моделей для оценки государственной региональной политики // //Проект СИРЕНА: модели оценки региональной политики/Под ред. С.А. Суспицына, В.И. Кристорина. — Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1999, С. 6-27.)

Далее следует стенограмма заседания.

Даниил Цыганков: Добрый вечер! Наш сегодняшний семинар посвящен оцениванию региональных политик. Это связано с тем, что регионы и ряд региональных администраций, с нашей точки зрения, являются потенциальными клиентами подобных исследований. Стоит посмотреть, что можно сделать в регионах, соответственно привлечь сюжеты из региональной экономики, экономической географии и геоинформационных систем. Сегодня у нас выступают студенты факультета прикладной политологии ГУ-ВШЭ. Это Владимир Шутилин, который расскажет о проекте под многообещающим названием СИРЕНА и Мария Смирнова, она расскажет о геоинформационных системах. Пожалуйста.

Владимир Шутилин: Моя презентация содержательно разбита на три части. Сначала я расскажу вкратце о проекте СИРЕНА вообще. Потом про комплекс моделей для оценки государственных региональных политик, который был разработан в рамках данного проекта. И затем уже расскажу о тех методиках, которые используются, и это, на мой взгляд, — самая интересная часть.

Начнем с самого проекта. Полное название: СИРЕНА — **С**интез **Р**егиональных и **Н**ароднохозяйственных решений. Он проводится с начала 80-х годов в ИЭиОПП СО РАН (Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской Академии наук) под руководством академика А.Г. Гранберга и д.э.н. С.А. Суспицына. Но нас интересует та часть проекта, которая называется «СИРЕНА-2», кото-

рая осуществляется в последнее десятилетие. Именно в рамках этой второй очереди и разработан рассматриваемый в данном докладе модельно-методический инструментарий. Основная идея проекта состояла в том, чтобы применить на практике имеющиеся разработки в области моделирования регионального развития и межуровневых отношений.

Начнем с аналитических возможностей проекта. Первая возможность — прогнозирование развития многорегиональной системы РФ. Сюда входят следующие компоненты. Во-первых, прогнозирование основных показателей социально-экономического и финансового состояния регионов РФ. Во-вторых, вариантные расчеты по отдельным субъектам РФ, федеральным округам и межрегиональным ассоциациям. И, в-третьих, динамические ранжирования социально-экономического и финансово-экономического положения регионов РФ. Об этом я скажу немного позже.

Вторая аналитическая возможность – это региональная политика. Она включает оценку асимметрии развития регионов и направлений их преодоления (снижения), определение воздействия на экономическое и социальное развитие регионов мер государственной региональной политики, дифференциацию форм государственной поддержки развития регионов, прогнозные оценки последствий вариантов государственной инвестиционной политики (региональный разрез).

Следующая возможность — это межуровневые отношения в РФ. Оценки в данной возможности делятся на две части. Во-первых, это прогнозные оценки допустимых различий обеспеченности населения нерыночными услугами и минимальной бюджетной обеспеченности, согласованные с ресурсами бюджетной системы РФ. Во-вторых, оценки масштабов государственной поддержки регионов для снижения дифференциации в уровнях финансовых ресурсов регионов, используемых на накопление и конечное потребление.

Перейдем к комплексу моделей для оценки государственной региональной политики. Методологические положения этого комплекса заключаются в следующем. Первый аспект — это то, что структура должна определяться возможностями его использования. Суть состоит в том, что если структуры комплекса разработаны, они должны кем-то использоваться. Второе — основу составляют финансово-экономические модели регионов. Это понятно, так как, если программа называется «Синтез Региональных и народнохозяйственных решений», то экономика здесь играет важную роль. И третье – это то, что комплекс должен иметь теоретические и прикладные версии. Теоретические версии предназначены для анализа общих принципов согласования региональных и народнохозяйственных решений и интересов. Прикладные версии должны давать возможность оценивать последствия для отдельных регионов и страны проведения различной государственной региональной политики: налоговой, бюджетной. Это интересует нас больше всего.

Общая структура модельного комплекса подразделяется на пять блоков. Первый блок — это база данных. Блок содержит входную информацию по стартовому году расчетов для отдельных регионов и для страны в целом. Такую информацию тяжело собрать, так как различные ведомства имеют разную информацию.

Второй блок — это сценарные установки. Здесь блок формализует процесс формирования различных сценариев социально-экономического развития регионов и их взаимодействия с федеральным центром. Идеально иметь возможность фиксировать в качестве задаваемых сценарных установок любые группы региональных и общесистемных показателей. Экзогенными параметрами моделей задаются внешние условия, определяющие направленность проводимых вариантных расчетов. Собственно экзогенными являются параметры лишь федерального уровня. На уровне экономических районов внешними являются коэффициенты дифференциации федеральных параметров. Такие же коэффициенты используются и на внутрирайонном уровне для отражения внутрирайонных различий.

Следующий блок — это блок расчетный, который составляет ядро модельного комплекса и включает сами региональные модели и процедуры обмена информацией между ними. Используется принцип последовательной агрегации (соответственно, детализации) расчетной информации по уровням территориальной иерархии: субъект РФ — экономический район — Россия в целом.

Следующий блок — аналитический. Задача его — соотнесение целевых установок, которые у нас есть, и результатов расчетного блока. Но опять же основные авторы и действующие лица данного проекта выделяют один блок расчетно-аналитический, который позволяет решать основные задачи всего комплекса моделей.

Последний блок — это блок выходных отчетов, где формируются итоговые документы.

Задачи, решаемые с помощью модельного комплекса. Это задачи, которые решаются в большинстве своем при помощи расчетно-аналитического блока. Первая задача — это динамические ранжировки финансово-экономического состояния регионов РФ. Исходная задача региональной политики, по мнению академиков, участвующих в проекте, — это выделение тех регионов, которые в наибольшей степени нуждаются в государственной поддержке. Поэтому в рамках проекта СИРЕНА было разработано два подхода к данной проблеме выделения неблагополучных регионов.

Первый из них основан на ограниченном числе индикаторов развития регионов и построении на их основе интегральных рейтингов, упорядочивающих положение регионов по уровню развития. Соответственно, те регионы, которые занимают низшие места в рейтинге, должны, по мнению авторов, получать больше государственной поддержки.

Второй подход основан на использовании кластерного анализа. Выделяются группы регионов по конкретным критериям, по ним и распределяется финансирование.

Вторая задача — это сближение уровней социально-экономического развития регионов РФ. Здесь опять же было выработано несколько возможных подходов. Первый стандартный подход — минимизация дисперсии рядов региональных индикаторов. Он основан на том, чтобы размах индикаторов был наименьшим. Но это может привести к тому, что не отсталые регионы будут стремиться к продвинутым, а, наоборот, продвинутые будут сползать вниз. Поэтому существуют еще возможные подходы.

Второй подход заключается в том, что должно выполняться условие, чтобы положение регионов за прогнозный период не ухудшилось, и при этом их дифференциация не возросла.

Следующий подход — это обеспечение как можно большему числу людей «приемлемых» условий жизни. Под «приемлемыми» условиями следует понимать такие, в которых живет не менее половины населения страны (или половина регионов).

Последний возможный подход — это использование системы минимальных «федеральных стандартов» применительно к регионам. То есть устанавливается низшая планка, ниже которой регионы опускаться не могут.

Следующая задача — это анализ межбюджетных отношений. Здесь следует выделить два основных вопроса — величина трансфертного фонда, который распределяется между регионами, и правила его распределения между регионами.

Еще одна задача — дифференциация форм государственной поддержки развития регионов. Все мы знаем, что эти методы бывают прямые и косвенные. Прямые связаны с выделением средств на поддержку жизненного уровня населения (социальные трансферты), на пополнение доходов регионального бюджета (бюджетные трансферты), на поддержку отраслей экономики и социальной сферы. Косвенные рычаги государственного воздействия связаны с изменением порядка формирования и распределения государственных доходов, установлением льготных условий налогообложения и формирования региональных финансовых ресурсов, эксклюзивного при необходимости порядка привлечения заемных средств и т.д.

Последняя задача, которая решается при помощи данного модельного комплекса — прогнозирование развития отдельных регионов и экономических районов РФ. Здесь приводится пример. Западная Сибирь, ТЭК играет основную роль, поэтому модель модифицируется как взаимодействие ТЭК с остальными отраслями экономики.

Наверное, самое основное — это две методики. Система оперативного мониторинга социально-экономического развития регионов РФ. Она предназначена для аналитиче-

ской и информационно-справочной поддержки принятия текущих решений при управлении процессами регионального развития. Что представляет собой система? Всего в системе рассматривается 66 индикаторов, структурированных по четырем иерархическим уровням. По каждому индикатору на каждый момент времени дается его значение и относительное изменение по сравнению с предыдущим периодом и с аналогичным периодом прошлого года. Поэтому мы можем сказать, насколько изменилось социально-экономическое развитие региона.

Расскажу подробнее об индикаторах. Индикатор первого ранга — это экономика. Он состоит из производства, финансов. Они в свою очередь также подразделяются на индикаторы. Второй индикатор первого ранга — это рыночная активность населения, которая подразделяется на потребительский рынок, рынок труда, индекс рыночных цен. И третий индикатор — это качество жизни.

Все это приводит к тому, что мы получаем один интегральный показатель, который можно использовать в двух целях. Во-первых, можно увидеть изменения социально-экономического развития региона. И второе если мы используем несколько относительных показателей, и показатели ранговые, то возможно построение рейтингов регионов по системе 66-ти индикаторов.

Функции системы оперативного мониторинга. Первая — сбор, накопление и хранение данных о показателях и индикаторах социально-экономического развития регионов (создание базы данных). То есть за счет этой системы мы создаем информационную базу по регионам, по экономическим районам и РФ в целом.

Вторая функция — расчет ранговых индикаторов социально-экономического развития регионов по их отдельным группировкам (Построение рейтингов регионов по отдельным показателям). Речь идет о том, что мы можем брать не все регионы, а лишь одну группу внутри одного региона, наблюдать, происходит ли в ней экономический рост или спад, как изменяется общий рейтинг по интегральным показателям.

Третья функция — расчет статистических характеристик дифференциации регионов (среднее значение, размах индикатора, стандартное отклонение и т.д.). На основе той информации, которую мы получаем, мы можем рассмотреть статистические характеристики.

Последняя функция — формирование выходных документов системы. К таким документам мы можем отнести систему рейтингов, ранжированные перечни регионов, справочник показателей и индикаторов, паспортов регионов и т.д.

Вторая методика — это многомерные сравнения субъектов. Суть подхода состоит в сравнении значений выбранного индикатора по каждому из регионов с его средним зна-

чением по группе сравниваемых субъектов. Мы берем какой-то индикатор социально-экономического развития, смотрим его среднее значение по группе выбранных нами субъектов и распределяем на несколько зон сами субъекты.

Рассмотрим этот метод на примере двух индикаторов социально-экономического развития регионов (X и Y). X_c и Y_c – средние значения данных индикаторов по группе сравниваемых регионов. При одновременном рассмотрении обоих показателей все множество их возможных значений, в сравнении с их средними величинами, разбивается на 4 зоны:

- Зона 1: $X < X_c$, $Y < Y_c$.
- Зона 2: $X < X_c$, $Y > Y_c$.
- Зона 3: $X > X_c$, $Y < Y_c$.
- Зона 4: $X > X_c$, $Y > Y_c$.

Зоны 2 и 3 неоднозначно выделяют ситуацию: в каждой из них по одному критерию лучше, по другому – хуже. Эти зоны являются проблемными. Зону 4 следует назвать зоной благополучных территорий.

Следует также сказать, что при увеличении количества критериев зон будет получаться все больше и больше. Так если мы возьмем три критерия, получится восемь возможных зон. Поэтому все больше будет «размыта» группа промежуточных состояний и подход будет менее пригоден. Если в примере это две зоны из четырех, то тут будет шесть зон из восьми.

Поэтому возможны некоторые модификации подхода, улучшающие систему множественной упорядоченности регионов. Идея состоит в признании за норму не единственное среднее значение выбранного индикатора или их совокупности, а некоторую его (их) окрестность. Тогда по каждому индикатору можно выделить 4 группы регионов:



Рис.1. Множество возможных значений

(Источник: Проект СИРЕНА: модели оценки региональной политики/Под ред. С.А. Суспицына, В.И. Клисторина. — Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1999, С. 6 – 27.)

Возможные направления использования процедуры многомерных сравнений. Первое. Зонирование выделение однородных групп регионов. Мы разбиваем по определенным индикаторам регион на определенные зоны и оказываем поддержку в соответствии с номером зоны, в которую они вошли. Второе. Ранжирование — упорядочивание регионов по степени нуждаемости в поддержке из федерального бюджета. Третье. Нормирование — определение минимальных нормативов улучшения региональных индикаторов. Так мы можем понять, как регионы переходят из одной группы в другую. Четвертое. Бюджетирование — определение объемов минимальных расходов для перевода регионов на границу зоны приемлемых состояний. И последнее. Оценка результативности мер государственной региональной политики. Она включает в себе проигрывание различных действий на региональных моделях. Предложенная процедура позволяет оценить последствия предлагаемых мероприятий – рост или снижение числа регионов, улучшающих свое положение.

Завершить выступление я хотел бы приведением плюсов и минусов оценки государственной региональной политики в рамках данного проекта. К плюсам можно отнести научно-методическое обеспечение (в основном это математический и экономический аппараты), системность, практическую ориентированность, возможность модифицирования. Минусом является отсутствие персонификации субъектов реализации решений. Берется модель, рассматриваются цифры, но не учитываются такой фактор, как региональный политический режим. На этом все. Спасибо.

Даниил Цыганков: Я думаю, нужно дать возможность задать несколько вопросов.

Екатерина Кузнецова: Насколько я поняла, основной акцент в данной программе делается на оценивание *ex ante*. Предполагает ли проект оценивание *ex post*?

Владимир Шутилин: Нет, здесь идет в основном опережающее оценивание. На конкретных региональных моделях просчитываются действия, потом они претворяются в жизнь. Поэтому внимание акцентируется на предварительной оценке.

Даниил Цыганков: Правильно ли я понимаю, что в «Сирене» рассматривается скорее затратная модель? У меня есть впечатление, что поскольку проект разрабатывался давно и в основном в рамках советской экономической школы, программа ориентирована на затратную модель. Одни регионы бедные, другие богатые. Наберем денег, через систему трансфертов отдадим бедным. А формулировка «бюджетирование» — она Ваша?

Владимир Шутилин: Нет.

Даниил Цыганков: Коллеги, обратите внимание. Речь идет о том, сколько денег нужно, чтобы регион изменил свой статус. Это первое. Во-вторых, складывается впечатление, что это, скорее, экономические оценки — экономическое прогнозирование, социально-экономический мониторинг. Это все находится в русле народно-хозяйственного планирования. Напомню, Илья Кармишин на прошлом семинаре предположил, что первыми людьми у нас, которые занялись оценкой, были те, кто составляли пятилетние планы.

Владимир Шутилин: Да, согласен. Тем более что раньше в этом проекте использовалась Россия как одна из союзных республик. Сейчас это взаимодействие регионов внутри России.

Даниил Цыганков: 66 индикаторов – это не много? В последний раз я делал доклад по межкоммунальному сравнению в Германии. Там максимум было 25 индикаторов, а чаще 10-15.

Владимир Шутилин: Дело в том, что здесь индикаторы еще и делятся. Не хватило, к сожалению, времени показать. Нужно было и вес индикаторов показать. Практически везде по четыре индикатора, и каждый имеет вес одна четвертая.

Даниил Цыганков: Еще какие-то уточняющие вопросы? Если нет, можно перейти ко второй части нашего семинара.

Мария Смирнова: Я расскажу про геоинформационные системы и технологии, про то, как их можно применять в оценивании региональной политики. Моя презентация состоит из следующих разделов: определение ГИС, история их создания, природа геопространственных данных, концептуальная схема организации данных в ГИС, области применения. Потом перейдем к рассмотрению case study, поговорим о том, как это применялось при оценивании региональной политики.

Географическая информационная система (ГИС) — это совокупность аппаратно-программных средств и различных алгоритмических процедур, предназначенных для сбора, ввода, хранения, математико-картографического моделирования и образного представления геопространственной информации.

В истории развития ГИС прослеживаются четыре основных периода. Впервые идея создания ГИС возникла в конце 50-х – начале 60-х гг. На этом поприще первопроходцем стала Canada Geographic Information System (CGIS), которая использовала эти системы для упрощения и повышения эффективности земельного кадастра. Это одна из самых распространенных областей применения ГИС. В этот пионерный период исследовались возможности систем, пограничные области, набирался эмпирический опыт, осуществлялись первые крупные проекты.

Второй период — ранние 70-е-ранние 80-е гг. — период государственных инициатив. Это уже развитие крупных ГИС-проектов, которые финансировались и поддерживались государством, формировались определенные государственные институты в области ГИС, снижалась роль локальных групп, осуществлялся выход на другой уровень.

Третий период — период коммерческого развития, это ранние 1980-е и по настоящее время, — отмечен тем, что стало разрабатываться все больше программных средств, появились настольные ГИС-системы.

Последний период — пользовательский — конец 80-х гг. — по настоящее время. Это также появление различных программных средств, которые в результате усовершенствования с помощью различных технологий стали более доступными.

В настоящее время существует большое количество программного обеспечения ГИС. Примерами являются MapInfo, ArcView, ArcInfo, WinGis, Intergraph и т.д. Они используются в самых разнообразных областях.

А теперь немного теории. Ключевым понятием являются «геопространственные данные», обозначающие информацию, которая идентифицирует географическое местоположение и свойства естественных или искусственно созданных объектов, а также их границ на земле. Эта информация может быть получена с помощью (помимо иных путей), дистанционного зондирования, картографирования и различных видов съемок. Базовыми компонентами этих данных являются местоположение, свойства и характеристики, пространственные отношения, время.

Типовые вопросы, на которые способна ответить ГИС достаточно примитивны, но помогут составить представление. Где находится **A**? Как расположено **A** по отношению к **B**? Каков результат пересечения **A** и **B**? Каков оптимальный маршрут от **X** до **Y**? Какие объекты следуют за теми, у которых наблюдается определенное сочетание определенных свойств? Как изменится пространственное распределение объектов, если изменить существующую классификацию? Что может случиться с **A**, если изменится **B** и его расположение относительно **A**?

Расскажу о природе географических данных. Это как раз те компоненты, о которых было сказано выше.

Географическое положение (размещение) пространственных объектов представляется 2-х, 3-х или 4-хмерными координатами в географически соотнесенной системе координат (широта/долгота). Свойства (атрибуты) являются описательной информацией определенных пространственных объектов. Они часто не имеют прямых указаний на пространственное размещение, в таких случаях их называют непространственной информацией. Пространственные отношения определяют внутренние взаимоотношения между пространственными объектами (например, направление объекта **A** в отношении объекта **B**, расстояние между объектами **A** и **B**, вложенность объекта **A** в объект **B**). Временные характеристики представляются в виде сроков получения данных, они определяют их жизненный цикл, изменение местоположения или свойств пространственных объектов во времени.

Модель базы пространственных данных включает в себя следующее. Каждый тип реального объекта представлен определенными пространственными объектами базы данных. Пространственные объекты могут быть сгруппированы в слои. Один слой может представлять одиночный тип объекта или группу концептуально связанных типов.

Какими будут слои — это не важно, это может быть что угодно: районы, мосты, дороги, население, объекты инфраструктуры. Такие слои являются базовым механизмом работы ГИС. Они создаются слой за слоем, их можно чередовать. Работа заключается в наложении слоев, их перемещении так, чтобы можно было найти то, что вы хотите увидеть. Это такая система многослойного пирога.

Общая схема применения ГИС такова. Сначала ставится вопрос о том, что исследовать, какую территорию исследовать — определение территории картографирования. Затем Потом выбираются способы картографического отображения; какое решение будет принято относительно созданной карты — нужно ли ее изменить, подходит ли она поставленным целям. Если это не то, что нам нужно, мы возвращаемся на предыдущий этап или даже в начало. Если все в порядке, мы можем посмотреть те слои, которые мы создали; определить то, как мы будем представлять их. Необходимо также проверить совместимость имеющихся данных с нашим исследованием, убедиться в том, что они функционируют. Затем нужно выбрать способ анализа и использования карты и вернуться к стратегической задаче.

Рассмотрим области применения ГИС. Это может быть география населения, политическая география, природные ресурсы, окружающая среда, флора и фауна, экономика. Соответственно, вопросы, на которые можно получить ответ, весьма разнообразны. ГИС

используются широко в нефтяных и газовых отраслях, в земельном кадастре, экономических исследованиях.

Сейчас мы перейдем к нашему кейсу. Это тот же институт, о котором говорил В. Шутилин — Институт экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН. Данная работа проводилась с 1989 по 1994 гг. В ней были рассмотрены механизмы применения ГИС-технологий в оценивании программы освоения Нижнего Приангарья (Красноярский край).

Почему обратились к ГИС? Территориальные системы региона являются традиционным объектом социально-экономических исследований, так как они очень показательны. Учитывая тот период, когда это все проводилось, исследование было очень значимым.

Первым направлением оценивания являлся долгосрочный анализ и оценка путей освоения региона. Особенностью территории является то, что исходные социально-экономические условия очень низкие. Но анализ месторождений показывает наличие большого количества ресурсов, без которых не могла бы обойтись наша экономика. Такой потенциал стал причиной проведения данного исследования. Результаты исследования были представлены в МЭРТ в 1994 г. Другим направлением оценивания является оценка экономической среды реализации программы.

Логика исследования строилась на том, что это программа долгосрочного освоения. Требовались методы *ex-ante evaluation*, прогнозирования и оценки до реализации программы. Также применение ГИС-технологий было важно, т.к. налицо была неопределенность экономической ситуации в стране, резко увеличившееся число субъектов-участников процесса освоения региона, и, следовательно, противоречивых интересов и целей. Кроме того, был выявлен широкий спектр постоянно возникающих требований к реализации программы. Одна из ключевых причин — возможность образной интерпретации и мониторинга результатов решений разнообразных экономико-математических моделей.

Приведу несколько примеров карт, которые были использованы в проекте.

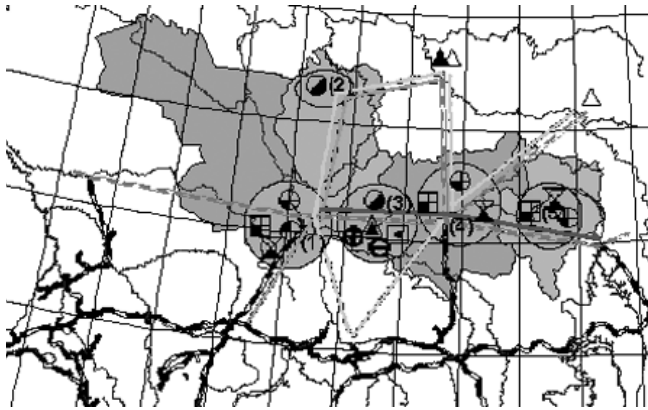


Рис. 2 Формирование экономико-географической карты Нижнего Приангарья

Рассмотрим оценки путей освоения региона. Какие были основные направления? Основные направления — макроэкономический анализ, оценка ситуаций, которые могут сложиться в экономике целом и в Восточной Сибири в частности; оценка основных сценариев освоения региона при разных целевых приоритетах (индустриальный, социальный, экологический) и оценка конкретных вариантов освоения региона (эволюционный, радикальный). Таким образом, на данном этапе оцениваются перспективы региона с учетом развития различных территориальных систем разного уровня и возможности будущих взаимодействий и взаимосвязей. При этом результаты, которые получаются на выходе, очень разнообразны и сложны, что опять же подчеркивает важность ГИС, так как они способны снизить остроту этой проблемы.

Сложность обработки данных связана с тем, что исходная экономическая информация достаточно неопределенна. Существует временной лаг, с которым реализуются экономические взаимодействия в сложных иерархических территориальных экономических системах, а также пространственная неоднозначность конкретных управляющих воздействий и места проявления их последствий. Так, например, истощение одного региона может вызвать развитие региона на другом конце страны.

Возможно несколько уровней генерализации данных, что снижает сложность проблемы. Проблема разнородности и разноплановости данных может быть снижена, потому что в ГИС возможна генерализация высокого уровня, низкого и среднего. Что относится к высокому уровню генерализации данных? Это данные по России в целом — экспертные оценки темпов экономических преобразований, прогнозы рыночной конъюнктуры. Средний уровень генерализации — это данные, поступающие из отраслевых моделей — разви-

тие межотраслевых комплексов. Низкий уровень генерализации — это данные по региону — разделение труда, набор экологических ограничений, инфраструктурные объекты, прогноз численности населения и условий жизни по ареалам региона.

В частности ГИС позволяют накапливать экономическую информацию, которая характеризует различные аспекты деятельности территориальных субъектов, анализировать изменения. Например, в случае с Приангарьем появилась необходимость переосмысления — какие месторождения региона считать базовыми. За период с 1989 по 1994 гг., когда распался СССР, кардинально изменилась значимость ресурсной базы. Если раньше этот регион был неконкурентоспособен, — он был удален, рядом были союзные республики — то после распада СССР этот регион стал более востребован. То же самое происходит и с перерабатывающими предприятиями. Например, экологическая обстановка оказалась лучше, а энергетические ресурсы более значимы, чем в некоторых других регионах РФ, так как теперь конкуренция развивается внутри страны. Изменение социально-экономического положения произошло также за счет наличия более развитых транспортных систем, по отношению как с российскими, так и соседними странами. За счет изменений на постсоветском пространстве Нижнее Приангарье становится своеобразным центром транспортных магистралей.

Таким образом, возможности ГИС на данном этапе позволяют создать экономико-географические карты, позволяющие динамически отслеживать следующие аспекты. Это значимость ресурсов НП для России при разных гипотезах налаживания хозяйственных связей и других контактов со странами СНГ, возможность изменения оценки экономико-географического положения региона при смене основных парадигм развития страны в целом и отдельных отраслей, поэтапное изменение экономического потенциала региона при реализации различных вариантов компромиссного сценария освоения Нижнего Приангарья.

Другим направлением оценки является оценка экономической среды реализации программы. Основными направлениями являются оценка влияния различных условий рынка, стратегий (ориентаций) финансирования и статусов региона (определяющих условия экономической деятельности на его территории) и оценка компромиссного сценария при изменениях рынка, стратегиях финансирования и статусах региона с позиции интересов субъектов-участников освоения.

Здесь необходимо отметить, что в советское время анализ программ заканчивался на том моменте, когда были учтены цели государства, выполнены госзаказы, удовлетворена система распределения. Основным игроком являлось государство. Сейчас все стало сложнее — игроков, заинтересованных в освоении региона, стало больше, процесс стал бо-

лее комплексным. Именно ГИС-технологии позволяют более полно отразить всю картину действий. Соответственно необходимо выделить основные возможности ГИС на сегодняшнем уровне оценивания.

Карты отображают по каждому субъекту-участнику программы степень удовлетворения его частных или базовых интересов дифференцировано, по ареалам и с учетом конкретных условий реализации программы. Помимо этого, есть возможность посмотреть на регион по группе субъектов-участников программы (состав которых может меняться в зависимости от задач исследования) степень удовлетворения их интересов не только в целом, но и дифференцировано, по ареалам. Появляется также интегрированное представление привлекательности ареалов для основных субъектов-участников программы. На картах мы можем увидеть изменение социально-экономических последствий с позиции каждого субъекта-участника в зависимости от выбранных путей реализации программы, конфликты и противоречия между территориями при различных тактиках реализации программы.

Таким образом, можно подвести итог, который состоит в том, что ГИС все больше распространяются в мире совершенно в различных областях, как в бизнесе, так и в государственных исследованиях политик. Уникальность ГИС состоит в том, что они сопоставимы с большинством систем прогнозирования. ГИС позволяет образно оценить аспекты той или иной политики. Мы имеем набор тематических карт, которые могут показать распределение интересов, ресурсов и т.д. ГИС является инструментальным механизмом, потому что его достаточно просто подстраивать под то, что мы должны выяснить, связь между какими аспектами мы хотим оценить. В общих чертах это все.

Даниил Цыганков: Спасибо. Вопросы к докладчику?

Илья Кармишин: Как происходит процесс оценивания? Что учитывается?

Мария Смирнова: Теоретически, можно оценивать цифры, которые мы получили, можно оценивать критерии. Если вы запустили какую-то экономическую модель, получили показатели, затем вы должны их сравнивать, а так можно их ввести в ГИС, и она все это изобразит, можно будет увидеть все наглядно. Это некоторая визуализация полученного результата.

Все карты имеют за собой определенную базу данных. Поэтому либо вы работаете исключительно с набором чисел, пытаетесь их как-то анализировать, либо работаете с ГИС, и у вас есть возможность все визуализировать.

Владимир Шутилин: Там упоминался макроэкономический анализ. Он как осуществляется?

Мария Смирнова: Анализ осуществляется с помощью моделей. Получение цифр и результатов осуществляется при помощи различных экономических моделей. А оценка полученных результатов идет через визуализацию.

Софья Яблочкина: Я думаю, возникает проблема отсутствия достаточного количества специалистов в данной области. У меня есть также вопрос по поводу периода исследования. Территория довольно маленькая, но, судя по презентации, требуется очень много времени, чтобы получить результат. Если, например, исследование заказывает губернатор, то, очевидно, что такого количества времени нет. Что делать в такой ситуации?

Мария Смирнова: Я могу сказать, что ГИС даже в России используется во многих областях. Например, MapInfo можно освоить за два дня, это — простой настольный инструмент. Если мы берем более масштабные исследования, то там используются более сложные программы. Это отражается также на их стоимости. Грубо говоря, от тысячи до тридцати тысяч долларов. Более дорогие системы более сложные, они рассчитаны на решение более широкого спектра задач. На мой взгляд, главная проблема состоит в создании баз данных. Купить продукт — это просто приобрести инструмент. Самое сложное — базы данных, которые создаются вручную, путем съемок, оцифровки и т.д. Самое дорогое в этих исследованиях — это базы данных и информация. Технически использовать системы, я думаю, специалисты есть.

Даниил Цыганков: Вопрос, как я понимаю, связан еще с тем, зачем губернатору тратить деньги на исследование, которое будут проводить пять лет, если его будут переназначать через четыре года? Что он представит полпреду в доказательство своей успешности?

Мария Смирнова: Я думаю, сейчас это вопрос не пяти лет. Скорее всего, все делается быстрее. Все, в основном, зависит от денежных средств.

Кристина Эрнандес: Кто является заказчиком исследования? Центральная власть? Региональная власть?

Мария Смирнова: На Западе заказ таких исследований очень часто идет на местном уровне. Исследование проводится на уровне community, для организации, для анализа различных сфер влияния и т.д. В России пока заказчиком чаще выступает центральная власть, нежели региональная. Ситуация, я думаю, может поменяться.

Илья Кармишин: Какие существуют технологические способы защиты достоверности исследования, если они есть?

Мария Смирнова: Какие-то способы, я думаю, существуют. Фактически система работает с той базой данных, которую вы туда интегрировали.

Софья Яблочкина: Как в данном исследовании учитываются экспертные оценки?

Мария Смирнова: Технически я не смогу этого объяснить, но знаю, что есть программы, которые с этой системой совместны. Соответственно, результаты экспертных оценок каким-то образом кодируются.

Екатерина Кузнецова: Я хотела бы дополнить по поводу этого вопроса. Когда проводится такого рода исследование, используется не одна система. Учитываются и качественные, и количественные данные. Результатом является совокупность оценок. Для получения наилучшего результата необходимо использовать несколько различных методов оценивания.

Даниил Цыганков: У меня есть соображение по поводу методов оценивания. Есть качественные методы, более мягкие, есть количественные. Сегодня мы видим яркий пример того, что людям, которые хотят заниматься program/policy evaluation, нужно иметь мужество вторгаться в темы, которые кажутся далекими от оценивания программ и политик.

Подводя итог, расскажу о недавнем довольно любопытном разговоре в Независимом институте технического регулирования (НИТР). Там обсуждался вопрос о том, как оценка может работать при внедрении закона о техническом регулировании. Казалось бы, регламент на производство железобетонных конструкций и оценка программ, как это взаимосвязано? Оказалось, что есть применение. Это т.н. Regulatory Impact Assessment, оценка регулятивного воздействия. Оказалось, что оценка совершенно замечательно вписывается в процесс принятия технического регламента — от предварительного заключения в правительстве, затем на этапе публичной консультации, затем при привлечении от-

раслевых экспертов. Есть и внутренняя оценка в министерстве, есть и внешние оценщики, которые работают по контракту, которые наблюдают во время публичных консультаций, влияет ли это, скажем, на снижение административных барьеров. Мне кажется, что если мы занимаемся оценкой, учитываем методологию, надо быть готовыми к тому, что в совершенно неожиданных местах это сработает иначе, в частности, при анализе региональной экономической политики. Екатерина Кузнецова совершенно правильно дополнила, что количественные методы, как правило, дополняются более мягкими качественными методами для того, чтобы завершить комплексную оценку проекта.

Спасибо за внимание!

**Стенограмма заседания №4 «Методы анализа данных-2: сдвиговый анализ,
модель ввода-вывода», 17 февраля 2005 г.**

С презентацией выступили студенты 3-го курса факультета прикладной политологии Денис Гаврилов и Лилия Изгалина. В дискуссии приняли участие Дмитрий Шмерлинг, Екатерина Кузнецова, Илия Кармишин, Вадим Маршаков (факультет прикл. политологии), Даниил Цыганков (факультет гос. и муниципального управления), Александр Беляев (Институт статистических исследований и экономики знаний) и др.

Даниил Цыганков: Добрый вечер! Постоянные посетители нашего семинара заметили, что сегодняшний семинар называется «Методы анализа-2: сдвиговый анализ, модель ввода-вывода». На прошлом заседании мы уже начали рассматривать некоторые методы анализа, поэтому в этот раз сразу пронумеровали цифрой «два». Сегодня с презентациями выступят Денис Гаврилов и Лилия Изгалина. Пожалуйста.

Денис Гаврилов: Добрый вечер! Для начала я скажу несколько слов о том, как хотел бы построить свою презентацию. Сначала я уделю внимание названию модели, это довольно интересно, далее расскажу о том, что она собой представляет, затрону ее возможности, где и как она применяется, построение модели, ее плюсы и минусы. Отдельно расскажу о модели, построенной специально для оценивания региональной политики в Европейском Союзе.

Название «модель ввода-вывода» — это калька с английского, от «input-output model». Хотя изначально по-русски ее более правильно называли «межотраслевая модель», когда ее ввел Василий Леонтьев в 1932 году. Кроме того, существует название, введенное Алмоном Клоппером — RIM (Russian Interindustry Model) — «Русский» межотраслевой анализ. Это на самом деле анализ «затраты-выпуск». Изначально казалось, что модель архиважная и интересная, впоследствии все свелось к модели «затраты-выпуск».

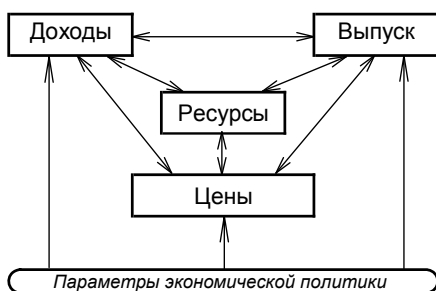
В нескольких словах расскажу о том, что представляет собой модель. Это один из наиболее удобных подходов к упорядочению огромного массива данных о производстве и распределении продукции отраслей народного хозяйства. Модель представлена обычно таблицей или матрицей, описывающей потоки товаров и услуг между различными отраслями экономики данной страны (региона), описанные в экономических терминах. Хочу отметить, что модель очень сложная и предполагает массивный математический аппарат, использование компьютера при построении. Я расскажу о модели более кратко, не буду вдаваться в мелкие подробности. В ней отражается связь между экономическими ресур-

сами и потреблением. Она может варьироваться от трёх секторов (промышленность, услуги, сельское хозяйство) до очень сложных, состоящих более чем из 500 ветвей.

Говоря об основных возможностях модели «ввода-вывода», можно утверждать следующее. Модель позволяет предсказывать изменения всеобщей экономической активности в результате изменений в региональной экономике, под другим углом – она дает возможность определять последствия различных мероприятий и оценку степени влияния на экономику тех или иных факторов. Это может быть как отдельная политика, так и просто увеличение потребления населением. Подход также даёт чёткое и целостное описание циклов, безработицы, использование производственных мощностей и многого другого.

Схема модели приведена на рис. 1

Рис. 1. Схема взаимодействий межотраслевой модели



Модель характеризуется тем, что она позволяет выявить взаимовлияние параметров экономической политики и просчитать коэффициенты этих влияний.

Построение модели. В нем можно выделить пять основных шагов, о них я расскажу чуть подробнее. Модель не совсем подходит для оценки политики, она более совместима с прогнозированием. Современных исследований по данной теме на русском языке совсем не много.

Шаг 1. Построение транзакционной матрицы. Здесь описываются связи между различными ветвями экономики. Выглядеть это может следующим образом.

Таблица 6 Транзакционная матрица

Outputs	Agriculture	Industry	Services	Intermediate Consumption	Final Demand	Total Utilization
Inputs						
Agriculture	50	150	50	250	100	350
Industry	150	150	100	400	320	720

Services	100	100	200	400	600	1000
Intermediate products	300	400	350	1050	1020	2070
Value added	50	320	650	1020		
Production	350	720	1000	2070		

Ряды представляют собой «выводы», состоящие из ресурсов, поставляемых секторами экономики. Колонки представляют собой «вводы» из других секторов, т.е. потребление сектора, необходимое для производства.

Шаг 2. Создание матрицы технических коэффициентов. Технические коэффициенты подсчитываются из значений предыдущей транзакционной матрицы, разделённых на общее производство. Таким образом, можно получить относительный вклад каждой отрасли. Технические коэффициенты служат индикаторами технической структуры смоделированной экономики и показывают, какие сектора имеют высокую добавочную стоимость. Упрощенно говоря, какие сектора в этой стране эффективны, а какие нет. Эти коэффициенты критичны для построения модели.

Шаг 3. Создание транспонированной матрицы. Процесс транспонирования матрицы позволяет подсчитать коэффициенты мультипликаторов. Эти коэффициенты представляют собой все не прямые эффекты. Например, происходит подорожание стоимости бензина. Соответственно, цена продукции, которая производится, увеличивается за счет увеличения стоимости перевозки.

Шаг 4. Гипотеза прямого влияния. Количественная оценка основного влияния программы в форме роста конечного спроса. Примером может служить рост государственных расходов, рост потребления.

Шаг 5. Оценка общего эффекта. Подсчёт общего эффекта основан на прямом влиянии и транспонированной матрице. Соответственно, основываясь на прямом воздействии на сектор экономики, модель позволяет оценить все косвенные влияния на все сектора, в частности, в терминах потребления, импорта, производства и занятости.

Скажу несколько слов о модели «BEUTEL». Сразу хочу отметить, что вариаций моделей «ввода — вывода» существует, как минимум, пять. В основном они применяются для узкоспециализированных случаев. Модель «BEUTEL» была специально сконструирована для оценки политики в Европейском масштабе. Эта техника пытается избежать непо-

следовательных изменений во «входных» коэффициентах, оценивая все действия одинаково.

Плюсы и минусы этой модели. К плюсам можно отнести то, что модель позволяет оценить влияние на межсекторное распределение и торговлю. Данная модель ничем особенно не отличается от того, что было описано ранее, кроме довольно специфических черт. В частности у каждого региона своя черта экономического или географического развития. Модель «BEUTEL» была придумана для оценки политики в рамках ЕС. Было предложено несколько уровней: политика внутри конкретного государства-члена, политика внутри всего ЕС.

Даниил Цыганков: Описывается влияние экономики на экономику или отрасли на отрасль?

Денис Гаврилов: Влияние отрасли на отрасль. Модель учитывает частные моменты развития политик в рамках государств и в рамках ЕС в целом. Общие недостатки, которая эта модель представляет, состоят в том, что модель не учитывают долгосрочные эффекты потенциала продукта, т.е. можно оценить влияние продукта только в данный момент. Долгосрочный эффект модель не учитывает. Кроме того, влияния более развитых отраслей переоценивается. Стоит также отметить, что межотраслевую модель можно разделить на техническую и динамическую, каждая из которых имеет свои особенности. Динамическая модель позволяет компенсировать первый недостаток и улучшить результат.

Даниил Цыганков: Вопросы, пожалуйста.

Илья Кармишин: Здесь, насколько я понял, учитывается сразу несколько факторов, таких как промышленность, сельское хозяйство и т.д. Но как же быть с тем, что в России в регионах отрасли развиты достаточно неравномерно? Один регион может производить автомобили и добывать нефть, а другой – выращивать мандарины и все. Как быть с несоответствием экономической развитости и экономическим разделением?

Денис Гаврилов: Дело в том, что если брать оценивание в масштабах страны, получается многоуровневая иерархия. Есть политика, которая осуществляется государством, например, на региональном уровне. Она как-то влияет на каждую отрасль экономики. Идем вертикально: она влияет на отрасль экономики в регионе, далее на весь регион, потом на государство. Суть состоит в том, что она влияет не только вертикально, но и горизонтально.

То есть одна отрасль влияет на другую отрасль, один регион влияет на другой регион, теоретически получается, что изменения в одной отрасли, пусть даже и маленьком регионе, могут повлиять на изменения во всех регионах.

Александр Беляев: Проект «BEUTEL» в каком формате учитывает Европу? В географическом плане?

Денис Гаврилов: Рассматривается ЕС, отдельно по отраслям и отдельно по странам.

Мария Смирнова: В данной модели имеется в виду, что можно взять отрасли в регионе, учесть их плюсы и минусы? В итоге мы получаем какие-то показатели, некоторое агрегированное число, и так для каждой отрасли. И, уже исходя из полученных агрегированных показателей, мы можем оценивать общее влияние.

Денис Гаврилов: Мы можем все рассматривать на разных уровнях. Низший уровень – отрасль в одном регионе. Другой уровень – влияние политики сразу на все отрасли, уровень того, насколько ты потом агрегируешь информацию. Вообще было замечание, что данная модель не столько эффективна к мелким регионам, потому что в них существуют проблемы со статистической информацией, сбором данных и т.п. А когда мы берем уровень всего государства, у нас появляется больше информации, возможно проводить более сложные расчеты и получать интересные выводы. Специфика региона влияет очень сильно.

Илья Кармишин: У меня вопрос насчет мультипликатора в модели. Насколько я понял, эффект мультипликатора в одной отрасли в одном регионе влияет на всю экономику страны. То есть мы оцениваем экономику в рамках всего государства, исходя из эффектов по отраслям и регионам.

Денис Гаврилов: Да, изначальная идея модели такова – понять эффективность не отрасли, а эффективность проводимой политики.

Александр Беляев: Каким образом рассчитывается эффект мультипликатора для всей страны? Существует ли специальная программа для расчета?

Денис Гаврилов: К сожалению, привести расчеты в данный момент я не смогу, так как это очень трудоемкая и длительная работа. Что касается, программ и пакетов, то да, они

существуют. Идея такова, что модель позволяет выверить какие-то сценарные прогнозы, с помощью нее можно подтвердить или опровергнуть предположения об эффективности проводимой политики или программы.

Екатерина Кузнецова: Мы не можем говорить о том, что модель нельзя использовать для предварительного оценивания.

Денис Гаврилов: Идут споры об этом, существуют две точки зрения. Первая – то, что с помощью этой модели мы можем посчитать эффективность уже проведенной политики – то есть ex-post evaluation. Другая точка зрения основывается на том, что данная модель также подходит для того, чтобы мы проверяли сценарии, которые предполагаем осуществлять.

Екатерина Кузнецова: С чем связаны такие споры? Мы можем использовать метод и для ex-ante evaluation и для ex-post.

Денис Гаврилов: Когда я увидел название «input-output model» и стал искать, я подумал, что метод очень интересный. Сначала я понял, что это межотраслевая модель, потом я обнаружил, что существует также название RIM, потом обнаружил, что это анализ «затраты — выпуск», то есть метод не очень новый.

Даниил Цыганков: Мне порой начинает казаться, что методы из гайда Европейской Комиссии просто списаны с планов советских пятилеток.

Мария Смирнова: Конечная цель этой модели – мы должны посмотреть на результат политики или на раскладку распределения по отраслям?

Денис Гаврилов: Мы смотрим и то, и другое, в зависимости от того, что нам необходимо получить на выходе.

Даниил Цыганков: У меня возникла идея. Я вспоминаю обсуждение доклада по бюджетированию, где стало очевидно то, что ответственность за реформы нельзя возлагать только на одно министерство. Возможно, в таком случае мы могли бы использовать данную модель и матрицу применительно к бюджетированию, например, для того, чтобы оценить вклады каждого министерства в реализацию той или иной программы.

Александр Беляев: К сожалению, матрица получается десятимерная, так как там все влияют друг на друга, получается несколько не актуально. Тем более что существуют большие проблемы сбора информации. Это интересно теоретически, но ложно практически.

Даниил Цыганков: То есть красивые математические модели, которым нас учит профессор Шмерлинг, не всегда применимы в жизни?

Денис Гаврилов: Вообще то, что называется межотраслевой баланс, было каким-то таким базисом, с которого все начиналось.

Даниил Цыганков: Еще вопросы или выступления?

Вадим Маршаков: Тут высказывались мнения, что оценивание, например, в ЕС, превратилось в дополнительный комплекс бюрократических институций, а заимствование каких-то старых макроэкономических моделей довольно часто превращается в профанацию. Помоему, в этой модели, если ее рассматривать как что-то автономное, ничего кроме макроэкономики просто нет. Другое дело, насколько я понял из гайда Еврокомиссии, использование моделей такого типа имеет смысл только в комплексе с другими методами. Например, с моделями, которые учитывают и социальные показатели.

Даниил Цыганков: Переходим ко второй части. Пожалуйста, Лилия!

Лилия Изгалина: Итак, сдвиговой анализ. Моя презентация построена следующим образом. Сначала я дам определение сдвигового анализа, расскажу об областях его применения, остановлюсь на структуре данных, преимуществах и критике метода. Также я затрону возможности применения в России, здесь я несколько погорячилась, но до этого мы дойдем. Отдельно рассмотрим case-study.

Сдвиговой анализ представляет собой специальный выбор из очень общего набора описательных статистических моделей, сводных табличных данных. Это никак не экономическая теория, это именно метод обработки статистических данных и ничего больше. Он требует определенной модификации для анализа каждой конкретной ситуации.

Сдвиговой анализ применяет широко используемый метод анализа региональных экономических систем. Он используется структурной политической экономикой, при анализе розничной торговли, миграции, и неоклассических исследованиях регионального роста. Он относится к типу оценок ex-post. Метод стал реакцией на два подхода к анализу экономического развития — секторный анализ и экспортный анализ, которые базировались на том, что экономика растет в связи с внешними воздействиями на нее. Сдвиговой анализ обратил свое внимание на взаимоотношения внутри регионов.

Для чего предназначен данный сдвиговой анализ? Этот метод дает возможность определить конкурентоспособность каждого региона, при этом регион не рассматривается в качестве географической единицы. Он дает широту выбора региона, мы можем взять, например, пойму реки, это могут быть районы. Метод также дает возможность оценить эффективность производственной структуры региона, дает оценку каждому сектору производства в регионе. Все зависит от того, что берется за критерий. Если привязать это к занятости, то это дает картину изменения занятости в регионе по секторам в региональном разрезе, в секторальном разрезе и на фоне изменения занятости по стране. Мы разбиваем регион на несколько секторов — например, промышленность, торговля и услуги, — и смотрим, как в каждом из этих секторов изменилась занятость. Рост или снижение данного показателя и показывает эффективность политики в регионе. Метод может быть использован для анализа эффективности как отдельных видов промышленности, так регионов. То есть по результатам этого анализа мы можем сравнить регионы между собой, те преимущества, которые создают каждый из этих регионов.

Компоненты анализа. Общий рост показателя (Total growth), который раскладывается на 3 компонента. Это национальная часть (National share) — показывает влияние, которое оказывает национальная экономика. И это сдвиг (Shift), представленный эффектом индустрии — смешанное влияние индустрии (Industry mix), если это занятость, то смотрим занятость в индустрии всей страны. И, наконец, региональный сдвиг (Regional shift) — непосредственное изменение занятости в промышленности в конкретном регионе.

Национальная часть. Будем работать с занятостью в конкретном секторе в конкретном регионе в начальном периоде. Это представляет собой рост занятости в регионе под влиянием роста национальной экономики.

$$NS_{ir}^t = E_{ir}^{t-1} \times \left(\frac{E_{US}^t}{E_{US}^{t-1}} - 1 \right)$$

Показатель после проведения политики = Показатель до проведения политики * темп роста по стране, где t = временной отрезок, $t-1$ = прошлый год, i = сектор производства, r = регион.

Смешанное влияние индустрии – это влияние роста промышленности региона на рост конкретной индустрии. Оно оценивает, как изменился показатель в индустриальном разрезе региона.

$$IM'_{ir} = E_{ir}^{t-1} \times \left[\left(\frac{E'_{iUS}}{E_{iUS}^{t-1}} \right) - \left(\frac{E'_{iUS}}{E_{iUS}^{t-1}} \right) \right]$$

Это начальный показатель занятости в регионе в конкретной отрасли промышленности и то, как бы она изменилась, если бы росла в конкретной индустрии в конкретном регионе теми же темпами, что и индустрия в целом по стране.

Региональный сдвиг оценивает рост показателя в зависимости от конкурентоспособности отрасли и показывает степень важности индустрии для региона, его вклад в региональную экономику.

$$RS'_{ir} = E_{ir}^{t-1} \times \left[\left(\frac{E'_{ir}}{E_{ir}^{t-1}} \right) - \left(\frac{E'_{iUS}}{E_{iUS}^{t-1}} \right) \right]$$

Интерпретация похожа. Они все математические, здесь нет никакой аналитической работы, берутся статистические материалы и обрабатываются. Это просто метод обработки.

Преимущества метода. Он прост в применении, недорог, математически не сложен, не требует большого числа исходных данных и больших временных затрат, а также дает возможность разделять рост измеряемой величины на три компонента — соответственно это доля национальной экономики, доля регионального производства и конкурентоспособность.

Критика метода. Это самое интересное, потому как, несмотря на легкость в применении, метод подвергался критике много раз. Его можно использовать только на начальной стадии. Ограниченность масштабами национальной экономики — невозможность учесть производство, рассчитанное на внутреннего потребителя, фиксируются только те элементы, которые учитываются при подсчете ВВП. Если говорить о США, то не берутся в расчет те отрасли, которые работают на внутреннее потребление. Если регион не экспортирует продукцию в другие регионы, это также не учитывается.

Кроме того, высока чувствительность результатов анализа к способу комплектации набора отраслей промышленности. При подсчете мы должны использовать определенный

набор индустрий, перед этим его нужно составить. В этом есть ряд тонкостей, например, возможность двойного счета. Если мы включаем производство автомагнитол в автомобилестроение, то мы уже не можем отдельно рассматривать производство автомагнитол как таковых. При подборе статистических данных, мы должны учитывать то, как они считаются, а методы подсчета находить не так просто. Если мы берем разные регионы, мы должны учитывать набор индустрий в них. Причем этот набор должен быть одинаков. Деление очень широкое — это сфера услуг, промышленность, сельское хозяйство. Более узкое деление является проблематичным. Эти данные очень чувствительны к вкладу индустрий, — чем больше индустрия, тем больше отклонение.

Определение границ региона, способ разбиения на регионы. Как я уже говорила, это множественность критериев, и в зависимости оттого, какой критерий для границы региона мы выбираем, получаются различные результаты работы.

Не учитывается разница в уровне развития регионов. Основная цель этого метода — сравнить регионы между собой. Сравнение без учета уровня развития регионов является не особо ценным, так как если у нас в регионе экстенсивный рост, то рост занятости будет больше, если интенсивный, то меньше. Разница может сокращаться, а регион, тем не менее, развиваться.

Понятие нормы и норматива. Это к вопросу о трактовке роста. Не совсем ясно, что считать положительным, а что отрицательным изменением. Рост может проявляться, но это может не являться показателем эффективности региона.

Сложность определения индикаторов: в разных регионах разные способы подсчета статистики.

Последние трансформации методики — это статистические трансформации, когда базовый shift-share метод использует статистические механизмы математической статистики, что позволяет усовершенствовать результаты, увеличить коэффициенты качества моделей. Они математически достаточно сложные и теряют те преимущества, которые были вначале — математическая простота, легкость применения.

Возможности применения в России очень ограничены, так как у нас слишком большая территория, статистические данные либо не доступны, либо методы их подсчета остаются туманными, набор индустрий очень разнообразен. Ничего нового этот метод в масштабе России дать не может. Этот метод — это способ освоения бюджетных денег — вы их затратите, но видимых результатов не получите.

Мария Смирнова: В комплексе с какими методами используется этот метод?

Лилия Изгалина: К сожалению, я не нашла информации об этом. С момента первоначального использования метода в 1965 г. в США он не имел широкого применения.

Екатерина Кузнецова: Почему он в таком случае указан в гайде как один из наиболее применяемых методов?

Даниил Цыганков: Там вообще много разных методов указано.

Екатерина Кузнецова: Неужели с 1965 г. его больше не применяли?

Лилия Изгалина: Его применяют, но его данные требуют дополнительных исследований.

Даниил Цыганков: У Вас еще кейс заявлен?

Лилия Изгалина: Да, это «Уровень занятости в США». Проводилось сравнение округов в США. Исследовали занятость в 6 секторах экономики за 5 лет.

Таблица 7. Изменение занятости в различных секторах экономики США в 1993-1998 гг.

США:	1993	1998	Изменение	%
общая занятость	141 996 000	160 199 000	18 203 000	12,8%
с/х	3 130 000	3 127 000	-3 000	-0,1%
промышленность	18 712 000	19 569 000	857 000	4,6%
торговля	23 467 000	26 710 000	3 243 000	13,8%
финансы	10 502 000	12 230 000	1 728 000	16,5%
услуги	41 811 000	49 898 000	8 087 000	19,3%
другие	44 375 000	48 665 000	4 290 000	9,7%

То есть занятость в США выросла на 12,8%, и мы подставляем это в занятость по региону. Это изменения в масштабах государства.

Таблица 8. Изменение занятости в регионе США по разным секторам экономики в 1993-1998 гг.

регион:	1993	1998	Изменение	%
общая занятость	253 463	283 417	29 954	11,8%
с/х	7 951	7 977	26	0,3%
промышленность	58 516	61 229	2 713	4,6%
торговля	44 752	50 339	5 587	12,5%
финансы	16 193	18 547	2 354	14,5%
услуги	62 518	75 441	12 923	20,7%
другие	63 533	69 884	6 351	10,0%

Если региональная занятость выросла бы на уровне национальной, то она составила бы 32,492.

Таблица 9. County National Growth Share

	1993	США	National
отрасль	регион	рост	Growth Share
с/х	7 951	12,8%	1 019
промышленность	58 516	12,8%	7 501
торговля	44 752	12,8%	5 737
финансы	16 193	12,8%	2 076
услуги	62 518	12,8%	8 014
другие	63 533	12,8%	8 145
County National Growth Share =			32 492

$$7,951 * ((160,199,000/141,996,000)-1) = 1,019$$

Industrial mix component = -2,737 это значит, что 2,800 региональная промышленность потеряла из-за этого эффекта.

Таблица 10. County Industry Mix Share

отрасль	1993 County Emp	Industry's National Growth Rate	U.S. Growth Rate	Industry Mix Share
с/х	7 951	-0,1%	12,8%	-1 027
промышленность	58 516	4,6%	12,8%	-4 821
торговля	44 752	13,8%	12,8%	448
финансы	16 193	16,5%	12,8%	589
услуги	62 518	19,3%	12,8%	4 078
другие	63 533	9,7%	12,8%	-2 002
County Industry Mix Share =				-2 737

$$7,951 * ((3,127/3,130)-1) - ((160,199/141,996)-1) = -1,027$$

Региональный сдвиг показывает, что 199 новых мест в регионе было создано под влиянием внутренних условий в регионе.

Таблица 11. County Local Share

отрасль	1993 County Emp	Industry Growth Rate	National Growth Rate	Regional Shift
с/х	7 951	0,3%	-0,1%	34
промышленность	58 516	4,6%	4,6%	33
торговля	44 752	12,5%	13,8%	-597
финансы	16 193	14,5%	16,5%	-310
услуги	62 518	20,7%	19,3%	831
другие	63 533	10,0%	9,7%	209
County Local Share =				199

$$7,951 * (((7,977/7,951)-1) - ((3,127/3,130)-1)) = 34$$

Даниил Цыганков: То есть изначально берут общенациональную тенденцию и пересчитывают ее для округов.

Лилия Изгалина: Причем под ростом занятости понимается не обязательно положительный рост, он может быть и отрицательным. В целом у нас в регионе занятость выросла на 11,8%. Этот показатель мы можем разложить на три. Это то, как повлиял рост занятости в США в среднем на рост национальной экономики, как на это повлиял рост занятости в определенном секторе индустрии, но опять-таки в масштабах государства и третий показатель – как повлияла на это занятость именно в конкретной индустрии в конкретном регионе.

Александр Беляев: Это фактический показатель?

Лилия Изгалина: Да, он фактический, измеряет занятость в конкретном регионе.

Александр Беляев: То есть мы сравниваем прогнозируемые показатели с тем, что у нас есть?

Лилия Изгалина: Да. Это в принципе метод ex post.

Александр Беляев: Его же можно использовать как метод предварительной оценки.

Лилия Изгалина: Скорее всего, да. Но не всегда этот метод служит показателем эффективности. В одном случае он будет показывать эффективность, в другом — это может быть абсолютным показателем неэффективности. Например, если мы берем занятость, то может быть занятость в отрасли выросла не потому что отрасль такая успешная, а потому что людям работать больше негде.

Александр Беляев: Причем, сравнивая при прочих равных условиях, мы должны понимать, что прочих равных не бывает.

Вадим Маршаков: Метод может использоваться для анализа региональной асимметрии?

Александр Беляев: Нет, нельзя.

Лилия Изгалина: Потому что у нас нет абсолютных характеристик.

Вадим Маршаков: Но у нас есть два-три показателя. Например, доля в национальной экономике.

Лилия Изгалина: Но мы не используем «региональность» деления. Провести такой анализ практически невозможно. Регионы слишком разные по уровню развития.

Мария Смирнова: Какое развитие имеется в виду?

Лилия Изгалина: Например, промышленное. Регионы также разные по уровню доходов. Они не сравнимы.

Александр Беляев: Тут ситуация такая: если в регионе А показатель развития на 5% ниже, чем в регионе В, то это не означает, что регион В хуже в целом. Для начала нужно провести экспертное исследование и посмотреть, что происходит в регионе. В регионе А, например, может быть река, а в регионе В ее может не быть.

Денис Гаврилов: Все равно в дальнейшем придется разбираться.

Лилия Изгалина: Этот метод критикуется за то, что он не является идеальным методом оценки. Это больше метод представления статистических данных. После того, как мы получим красивую картинку, можно будет взять теорию, выбрать дополнительные методики и начинать с этим работать.

Даниил Цыганков: Хорошо. Вопросы? Дмитрий Семенович, слово Вам.

Дмитрий Шмерлинг: Сейчас была замечательная дискуссия. Вы все время обсуждали вопрос, как сравнивать территории, по какому показателю. Если сравнивать по другим показателям А, В, С, D, например, Краснодарский край и Красноярский край. Все остальные условия очень разные. Но дело в том, что если мы сравниваем по показателю А, то все другие показатели различны. Редко можно сравнивать по всем показателям. Обычно в такой ситуации все делается как раз наоборот.

Таблица 12. Матрица параметров A и D

	A1	A2	A3	A _n
	D1	D2	D3	D4
	D2	D3	D1	D4
			X _{ij}	

Есть, например, параметр **D**, и Вы хотите выяснить, влияет ли он на параметр **A**, где **A** – средние годовые температуры, **D** – территории. При этом сказано, что остальные показатели тоже сильно отличаются. И, конечно, если мы так в лоб полезем сравнивать, то у нас ничего хорошего не получится. Мы будем не столько сравнивать влияние температур на производительность, как влияние других различных факторов. На юге Красноярского края может тоже растет пшеница, но ясно, что в Краснодарском крае она растет по-другому. Почвы, влажность – все это также будет влиять. Чтобы с этим бороться, действуют так. В каждую строку поместим территории. По столбцам будут расположены фиксированные функции – blocks. Причем в каждой строчке территории перемешиваются, так называемая рандомизация. Надо взять 10-20-30 строчек и поместить туда маленькие замеры. И поместить их в такой последовательности: $X_{ij}=(X^1_{ij}, X^2_{ij}, \dots, X^k_{ij})$. Нельзя взять ситуацию, когда два параметра меняются, а остальные зафиксированы, нужно, чтобы все были перемешаны. Таким образом, их влияния будут перемешаны. Чтобы не влиял третий фактор, нужно его зажать, а второй — не зажимать, а перемешивать. Два параметра изучаешь, остальные хорошо перемешиваешь.

Даниил Цыганков: Перемешивать нужно на уровне сбора информации?

Дмитрий Шмерлинг: Перемешиваем на уровне анализа. Например, трудоспособность населения, плотность населения, урбанизацию тщательно перемешиваем. Это основной принцип. Только довольно сложно объяснять что-то на данном примере, так как нет никаких численных источников.

Даниил Цыганков: Спасибо за внимание!

Стенограмма заседания № 5 "Методы оценки программ и проектов в сфере здравоохранения", 24 марта 2005 г.

С презентацией выступили студенты ГУ-ВШЭ Михаил Гладков (факультет экономики) и Екатерина Кузнецова (факультет прикл. политологии). Это было совместное заседание межфакультетского студенческого семинара "Оценивание программ и политик: методология и применение" (рук. — Д.Б. Цыганков, Л.В. Поляков) и семинара "Экономика здравоохранения" (рук. — И.М. Шейман).

В дискуссии приняли участие Игорь Шейман (факультет экономики), Александр Беляев (Институт статистических исследований и экономики знаний), Даниил Цыганков и Валентина Яхнина (факультет гос. и муниципального управления), Вадим Маршаков, Мария Смирнова, Лилия Изгалина, Мария Смирнова, Александр Воробьев (факультет прикл. политологии).

В качестве материалов к семинару была роздана статья Nancholas, Sue: A Logical Framework, in: Health Policy and Planning, 1998, 13 (2), p. 189-193, а также таблица с примером использования метода логических рамок для оценки программы репродуктивного здоровья.

Даниил Цыганков: Добрый вечер! Наш сегодняшний семинар посвящен оцениванию проектов в сфере здравоохранения. Прежде чем начать семинар, я хотел бы объяснить, как оценка связана со здравоохранением. На Западе этот вопрос, пожалуй, прозвучал бы достаточно странно. Я недавно нашел американский журнал, который называется «Evaluation of Health Professions». В Америке никому не кажется удивительным, что программы и проекты в сфере здравоохранения подвергаются оценке. Но более любопытным для нашего семинара является тот факт, что в рамках монетизации льгот реализуется лекарственное обеспечение льготников, что является актуальным предметом обсуждения чиновников. Они предлагают свои решения, и нам кажется, что в каких-то своих сюжетах методы оценки, экономической и политической, были бы полезны для того, чтобы достичь эффективных результатов. Слово – представителю факультета экономики Михаилу Гладкову.

Михаил Гладков: Сегодня мы хотим представить интересный, на наш взгляд доклад, посвященный актуальной на данный момент теме – реформе здравоохранения. Она имеет большие социальные функции и является одной из важнейших реформ в социальной системе нашей страны. Подходы к анализу этой темы широко освещаются. Мы хотели бы со-

средоточиться на более конкретной области — оценке реформы и объектов в сфере здравоохранения. А именно — на вопросах, как можно просчитать издержки и выгоды, которые понесет общество от изменений в системе здравоохранения. Мы не будем акцентировать внимание на структуре здравоохранения и на том, как она должна выглядеть в идеале. В нашем докладе описываются именно методы оценок.

Начнем с простого примера — как оценить выгоду от лечения какой-либо болезни. Реформа здравоохранения является многосоставной, одна из ее функций – ответ на вопрос, как можно лечить болезнь и что есть результат лечения этой болезни. Стандартный анализ затраты-выгоды предлагает нам различный набор возможностей и показателей, по которым мы можем судить.

Но сначала необходимо привести определение экономических оценок. Экономические оценки — систематическое определение, сопоставление и измерение затрат и результатов для двух или нескольких альтернатив. Экономическое оценивание – процесс нахождения набора экономических оценок, наиболее достоверно отражающих программу в здравоохранении. Под программой мы будем понимать набор объектов, связанных с применением медицинских технологий, методов лечения, диагностики и профилактики.

Первый метод, который мы рассмотрим – это метод минимизации затрат. Его особенность в том, что он может быть применим для оценки сопоставимости результатов медицинского воздействия, если результат однороден, для сравнения затрат для различных способов достижения этого результата. Примером может служить вакцинация детей. Ее можно проводить двумя способами: выезд врача на дом к пациенту или же стационарная вакцинация, когда детей приводят в больницу. Существуют различные соотношения издержек и выгод для этих двух вариантов. При этом результат, который мы получаем, — это вакцина для одного ребенка. Можно сравнивать по стоимости затрат на осуществление такой процедуры. Выявив вариант, где затраты меньше, мы будем считать, что данная альтернатива наиболее эффективна.

Следующим методом является метод «затраты — результативность». Отличие от предыдущего метода в том, что нам не обязательно сопоставлять альтернативы. Мы смотрим, когда результат приносит выгоду на одно количество единиц, а в другом случае – на другое количество таких единиц. Профилактика лечения некоторой болезни увеличивает в среднем продолжительность жизни населения региона на определенное количество лет. Другая альтернатива приводит к иному эффекту. Сравнивая такие альтернативы, мы можем понять, какая из них, с точки зрения общественного блага, является наиболее эффективной. Для этого результаты, которые мы получаем от проведения лечения, должны быть выражены в универсальных натуральных единицах измерения. Это могут быть годы

жизни, сэкономленные трудодни и т.д. Этот метод позволяет собрать несколько разнородных способов для составления программы, комбинацию этих оценок.

Следующий метод — метод «затраты — выгоды». Он применяется тогда, когда невозможно свести результаты к единому натуральному показателю. В этом случае они выражаются в денежной форме. Какие-то субъективные факторы мы сможем приравнять к единой мере полезности в денежном эквиваленте. Таким образом, мы сможем еще более расширить программу, в которую будут включены эффекты воздействия медицины, а также сможем отразить более глобальный, с точки зрения общественного блага, эффект от программы.

Теперь перейдем к рассмотрению качественных оценок.

Екатерина Кузнецова: Я хочу отметить, что на Западе используются не только количественные, но и качественные оценки реформ в сфере здравоохранения. Я хочу акцентировать внимание на одном из качественных методов оценки — методе логических рамок. Почему он был выбран? Несмотря на то, что изобретен он был еще в 70-е гг., сегодня данный метод используется достаточно активно, как в США, так и в Европе.

Метод логических рамок — это техника для структурирования компонентов программы или проекта, анализа внутренних и внешних влияний политики. Продуктом метода является логическая матрица, иллюстрирующая цели проекта и способы их достижения, внутренние и внешние факторы (см. табл. 13).

Итак, цели метода — это, во-первых, систематическое и детальное описание проекта, во-вторых, выявление результатов, конечных и промежуточных; в-третьих, определение условий достижения результатов и отражение причинно-следственных связей.

Схема проведения метода следующая. Сначала анализируется контекст программы. В нашем случае — это реформа здравоохранения. Мы рассматриваем экономическую, политическую, институциональную и социальную среду. Выявляем ключевые факторы, которые могут повлиять на развитие и проведение нашей программы. Здесь же мы анализируем мотивы и ожидания каждого из стейкхолдеров для облегчения достижения наилучших результатов. В анализе контекста мы также ранжируем проблемы по значимости и заносим их в матрицу.

Следующим этапом является анализ целей — определение промежуточных и конечных целей. Далее анализируем логику проекта. Вернемся к названию проекта — «метод логических рамок». Он основан на рассмотрении логических составляющих проекта. Существует два типа логики — вертикальная и горизонтальная. Вертикальная логика определяет те аспекты, которые необходимо выполнить на протяжении всего проекта, выявить

причинно-следственные связи. Горизонтальная логика определяет цели, заложенные в программу. Затем следует непосредственное построение матрицы.

Рассмотрим матрицу более подробно. Мы имеем программу репродуктивного здоровья. Конечной целью является увеличение использования программ репродуктивного здоровья в определенном регионе. Промежуточными целями являются следующие: улучшение медицинских сервисов, приглашение обученного персонала, введение программ планирования семьи, профилактики ВИЧ, подростковой медицины в каждой клинике, создание мобильных клиник, охватывающих 80% сельской местности региона, организация ежемесячных радиопрограмм, а также распространение конечных оценочных отчетов, проведение повторной оценки.

Итак, если мы выбираем целью улучшение репродуктивного здоровья, к цели выделяем несколько индикаторов — снижение материнской смертности на 20%, снижение материнской заболеваемости на 20%, уменьшение случаев заболеваемости СПИД/ВИЧ на 12% и уменьшение случаев заболеваемости туберкулезом на 4%. Каким образом мы можем проверить проводимые мероприятия? Для этого будем использовать Статистику Фонда Регионального Здравоохранения и Доклад по Оценке Здравоохранения. Здесь же необходимо учитывать допущения, такие как: высокие показатели смертности, заболеваемости обусловлены в нашем случае отсутствием знаний и/или доступа к качественному медицинскому обслуживанию, федеральное и региональное правительство поддерживает программы, финансирование доступно, а экономическая и политическая ситуации стабильны.

Далее, если мы рассматриваем нашу конечную цель — увеличение использования программ репродуктивного здоровья в регионе N, то ко времени t необходимо, чтобы были выполнены следующие условия. При выполнении всех мероприятий, предусмотренных программой, посещаемость женщинами клиник должна увеличиться на 20%, мужчинами — на 15%, подростками — на 60%, использование противозачаточных средств должно увеличиться на 30%, помимо этого 60% граждан должны быть осведомлены о программе. Способами проверки будут являться Ежемесячные программные отчеты и отчеты клиник по посещаемости. На данном этапе мы допускаем, что целевая группа будет заинтересована в более активном посещении клиник и получении соответствующей информации, доступ к клиникам будет пересмотрен и значительно улучшен, а предлагаемое медицинское обслуживание доступно и соответствует нуждам целевой группы.

Что же мы будем иметь на выходе? 12 существующих медицинских сервисов будут улучшены и оборудованы, приглашен обученный персонал, в каждой клинике введены программы планирования семьи, профилактики ВИЧ и подростковой медицины, созданы

4 мобильные клиники, охватывающие 80% сельской местности региона; организованы ежемесячные радиопрограммы, распространены конечные оценочные отчеты, проведена повторная оценка. Индикаторами будут являться следующие аспекты: улучшены и оснащены оборудованием и персоналом 12 клиник, сделаны доступными всевозможные медицинские услуги в каждой клинике, функционируют 4 мобильные клиники, проведены 12 радиопрограмм и дискуссий, проанализированы ежемесячные отчеты, проведена финальная и повторная оценка. Способы проверки на этом этапе: ежемесячные отчеты по программе, отчеты персонала, промежуточный отчет, записи радиопрограмм, отчет по проведенной оценке, отчет по повторной оценке. Делаем допущение о том, что оборудование и снабжение будут постоянно доступны и своевременно доставлены, а обученный персонал будет выполнять свои функции на протяжении всей программы.

Следуя вертикальной логике проекта, приводим мероприятия, которые необходимо провести для достижения поставленных нами целей. Для этого нужны фиксированные планы и финансирование программы репродуктивного здоровья, мероприятия должны соответствовать требованиям, клиники должны быть снабжены и оборудованы, квалификация действующего персонала должна быть повышена, где-то назначен новый персонал. Результативность существующих мероприятий должна быть проверена, проведены радиопрограммы, обеспечены мобильные клиники, проведены мониторинг и оценочные исследования, а также финальная оценка. Что касается ресурсов, то это затраты на улучшение клиник, мобильные программы, радиопрограммы, мониторинг/оценку. Способами проверки являются промежуточные оценки.

Метод логических рамок, безусловно, имеет свои достоинства и недостатки. Недостатком является то, что не отражены ответственные за выполнение того или иного проекта, техника трудно применима к многоуровневым проектам, кроме того, она больше подходит для проектов предварительной оценки, а не финальной оценки. Достоинства у данного метода следующие — техника проста в применении, проект ясно обозначен, матрица отражает реализацию проекта на различных его стадиях, на начальной и промежуточной.

Михаил Гладков: Конечно, существует множество качественных методов. Мы остановились на методе логических рамок, так как в этот метод органично вписываются и те методы, о которых я говорил ранее. Этот метод не говорит нам о том, как мы можем посчитать эффекты воздействия программы, а основан на прогнозировании программ. Сочетание этих методов дает нам возможность комплексного оценивания той или иной программы. Необходимость этого сочетания является одним из выводов нашей работы.

Также необходимо помнить о различных уровнях оценки. Я начинал с лечения одной болезни, потом мы переходили на комплексный анализ. Нам необходимо четко знать, что мы понимаем под программой. То, о чем говорила Екатерина, — это конкретная программа репродуктивного здоровья. Здравоохранение включает не только эту программу — есть программы лекарственного обеспечения, программа борьбы с туберкулезом, борьбы со СПИДом. После разработки матриц для этих программ можно попытаться создать общую матрицу для разных программ, в них масштабно были бы отражены все программы. Такую матрицу можно было бы посчитать за неким социальным обоснованием. Конечно, это довольно кропотливая и затратная работа, но без таких расчетов многие программы в сфере здравоохранения будут реализованы неэффективно. Пожалуйста, задавайте Ваши вопросы.

Лилия Изгалина: Поясните, пожалуйста, по поводу матриц. Каков период проведения оценки?

Екатерина Кузнецова: Оценка проводится на протяжении всей программы. Как только у нас есть промежуточные результаты — мы тут же проводим оценку. По времени она может быть различной — в зависимости от длительности проведения программы.

Лилия Изгалина: Не кажется ли Вам, что проекты в сфере здравоохранения не реально оценить за год? Некоторые программы дадут результаты лишь через несколько лет. Например, программы репродуктивного здоровья — это и наследственность, и другие эффекты. Одного года будет мало — как минимум лет пять. И если мы все время будем оценивать программу, то ее эффективность может упасть.

Игорь Шейман: Я бы хотел немного скорректировать Ваш вопрос, тем более, что приведенный пример, подтверждает его законность. Нам необходимо свести все к многофакторности.

Здесь нам необходимо сделать акцент на следующем: мы выбираем объект оценки таким образом, и я думаю Екатерина это и имела в виду, который бы являлся результатом действия здравоохранения. И как эксперт могу сказать, что приведенный здесь пример правильный. Потому что в программах репродуктивного здоровья такие вещи, как детская смертность, клиническая смертность и т.д. определяют успешность программы в целом. Нам необходимо развести некоторые вещи: что и в какой мере влияет на изучаемый объ-

ект и какой промежуток времени мы берем для оценки. В зависимости от этого мы и выработываем оценки.

Коллеги, прежде чем двигаться дальше, мне бы хотелось все-таки уточнить понятие программы. Давайте еще раз определим, что мы в каждом случае понимаем под программой.

Михаил Гладков: Мы изучаем изменения объектов.

Екатерина Кузнецова: Изменения в программе, ее показатели изменения для достижения какой-то определенной цели, также прописанной в программе.

Игорь Шейман: Следующий критерий: клинические или социально-экономические результаты? По этому критерию мы можем выделить, например, клинические оценки. Клинические оценки — мы сравниваем разные медицинские вмешательства при одном заболевании. Клинические цели: у человека отказали почки, можно сделать почечный диализ, можно — пересадку почек. То есть мы можем сравнить два альтернативных варианта медицинского вмешательства. Или у вас ангина: можно лечить с помощью одного лекарства, можно — с помощью другого. Это относительно узкие программы, которые характеризуют варианты медицинских вмешательств. Немного отвлекаясь, скажу, что сегодня большинство в нашей отрасли занимается именно этими вещами.

Второй уровень программы — это уже крупные организационно-экономические изменения, связанные с вполне конкретными мероприятиями, скажем, программа борьбы с туберкулезом. Это уже не просто клиническая практика – это целый комплекс мероприятий, и Катя, пожалуй, больше говорила о них.

Дальше: программы могут классифицироваться и по другим критериям: например, строить новую больницу или модифицировать старую. Такой список изучаемых объектов можно продолжить. Нужно четко разделять: изучаем ли мы клиническую программу или такую масштабную программу, как программа репродуктивного здоровья. Я последний вариант называю программами, а более узкие – проекты. Иначе мы не очень понимаем, о чем мы говорим. Мы должны понимать, что оцениваем разные вещи. Например, оценивание разных лекарств — российские антибиотики или зарубежные антибиотики. Зарубежный антибиотик снижает срок заболевания, и мы можем считать затраты-выгоды от действия двух этих антибиотиков. По существу это альтернативные курсы лечения. Совсем другой подход, когда мы обсуждаем профилактику того или иного заболевания на основе

какой-то программы. Мне очень хотелось эти две вещи развести, чтобы нам было легче обсуждать.

Александр Беляев: У меня был вопрос: как применяется метод затраты-выгоды и метод затраты-результативность. И второй вопрос: если этими методами оценивать конечные социальные эффекты, результаты монетизируются или не монетизируются? Грубо говоря, жизнь человека, или его травмированная рука, стоит определенное количество денег или это оценивается качественно?

Михаил Гладков: Как экономисты, мы стараемся выразить все в чем-то едином, в частности, в денежном выражении. На самом деле и жизнь человека, и год его жизни стоит определенного количества денег. Мы можем просто сказать: да, жизнь важна, но не говорить, насколько она важна, в таком случае мы теряем ориентиры. Все жизни сохранить нельзя. Все методы, а особенно метод затраты-выгоды должны выразить в денежной форме различные эффекты от лечения.

Александр Беляев: Я хотел бы уточнить. Строго говоря, мы делаем программу, смертность снижается на 50 человек. Мы считаем, сколько стоит смерть 50 человек, если она больше определенного показателя, то программа эффективна, если меньше — то неэффективна. Или считается как-то по-другому?

Михаил Гладков: Если мы говорим о программах, то программа не будет включать в себя только сокращение численности. Скорее всего, в программу войдут и другие следствия. Эффектов будет очень много, и выделить их все в численных и натуральных показателях не получится. Если говорить о проекте, то там можно что-то выражать в денежной форме, можно – не выражать. Уменьшение смертности в 50 человек на 1000 человек — это тоже показатель.

Александр Беляев: А если у нас конкурирующие программы? Мне просто интересно, так как есть разные подходы. Можно провести противотуберкулезную программу, а можно провести противораковую программу. У них есть затраты: на противотуберкулезную — миллион, например, на противораковую — пять миллионов. Есть различные социальные показатели — количество людей, которые излечились. Как лучше оценивать, какая программа будет эффективна?

Михаил Гладков: Мое мнение такое: здесь в Вашем случае можно попробовать выразить в денежной форме, так как здесь есть различия. Результаты не совсем сопоставимы, мы не можем сказать, насколько их жизни равноценны между собой. Количество вылеченных больных и в той, и в другой программе может стать определенным показателем.

Мария Смирнова: Проблема еще в том, что, например, анализ затраты-выгоды не учитывает моральный аспект проблемы, от которого, по моему мнению, нельзя отказаться совершенно. Очень неоднозначен ответ на вопрос, кого лечить — тех, кто болен раком или тех, кто болен туберкулезом. Это недостаток экономических методов, когда речь идет о человеческой жизни.

Екатерина Кузнецова: Одним из выходов может стать сочетание методов — экономических и неэкономических. Это тем более важно в рассматриваемых нами программах в сфере здравоохранения, где как нигде силен моральный аспект.

Михаил Гладков: Более того, метод затраты-результативность учитывает еще, кстати, и то состояние, в котором больной вылечился, а не только затраты, ушедшие на его лечение.

Игорь Шейман: Насколько я понял, Маша говорит о другом: по сути, о месте этих оценок при принятии решений. Например, Вы доказали, что онкологические заболевания лечить менее эффективно, чем кардиологические. Давайте порассуждаем, что следует из этого.

Михаил Гладков: Здесь начинается разделение на политику и экономику. Если экономист просчитывает эффекты, то решение принимает именно политик.

Лилия Изгалина: Но как мы можем объяснить тем, кто болен раком, что государству более выгодно лечить тех, кто болен сердечными заболеваниями? Это невозможно.

Мария Смирнова: Тем более в одном случае мы можем вылечить больше людей, а другие, возможно, больше страдают.

Михаил Гладков: И сейчас нет объяснений тому, почему в некоторых программах ничего не делается.

Даниил Цыганков: Я думаю, проблема еще заключается в том, что сложно провести расчеты и объяснить населению, почему одних мы лечим, а других нет. Но насколько моральна сегодняшняя ситуация? Сегодня декларировано всеобщее бесплатное медицинское обслуживание: все могут вылечиться от всего, но по факту могут вылечиться те, кто будут доплачивать. При этом соблюден политекс. Поэтому мне кажется, попытка это все рационализировать вызывает раздражение у населения. То же самое произошло с монетизацией: был обещан бесплатный проезд, санитарно-курортное обслуживание, хотя туда годами никто не ездил. Но то, что все это решили обчитать, вызывает негативную реакцию, и большинство чувствует себя обделенными. Тот факт, что они этими услугами не пользовались и не рассчитывали пользоваться, забывается.

Валентина Яхнина: Возможно ли объединение качественных и количественных методов в одном?

Екатерина Кузнецова: Это возможно в рамках проведения одного оценочного исследования. На это мы и рассчитываем: сначала, например, пользуясь качественными методиками, определяем цели, затем проводим экономические оценки, просчитываем что-то и завершаем, скажем, качественными. Мы стремимся к сочетанию этих методов.

Михаил Гладков: Четкого разделения на программы, где мы пользуемся одними оценками, а другими нет, не существует. И наш кейс это наглядно иллюстрирует.

Мария Смирнова: Какова особенность метода логических рамок? Потому что если посмотреть на эти матрицы, то они представляют собой просто куски текста целевой программы. Есть цель, есть конечная цель, есть проводимые мероприятия, есть затраты, отчеты. Является ли этот метод просто визуализацией и систематизацией или же в него заложено что-то большее?

Екатерина Кузнецова: Метод логических матриц действительно относится к методам структурирования и планирования оценки. Он помогает нам в упрощенном виде, пошагово представить реализацию той или иной программы.

Михаил Гладков: Это техника представления информации. Информация в таких программах сложная и разнородная. Поэтому для принятия решения она должна быть нор-

мально структурирована, чтобы можно было понять логику проекта. Таким образом, принятие решения будет сочетаться с экономической обоснованностью.

Екатерина Кузнецова: Стоит отметить, что в нашем случае мы взяли не развернутую матрицу, программу можно было бы без труда понять и без таких сложных выкладок. Но существует масса других программ, где все обстоит гораздо сложнее.

Мария Смирнова: Отражается ли на эффективности здравоохранения то, частное оно или государственное?

Михаил Гладков: Здесь нужно разделить, что такое частное здравоохранение и что такое государственное. Потому что форма собственности на учреждения и плата – это несколько разные вещи. Дело в том, что ни одна система не находится в однозначном состоянии. Например, в Англии много поликлиник в государственной собственности, но они функционируют на частной основе. В то же время в Америке много поликлиник частных, но бедным и неимущим там оказывается бесплатная помощь.

Мария Смирнова: Вопрос в таком случае, наверное, не в собственности, а в платности услуг.

Екатерина Кузнецова: Я думаю — говоря об эффективности оценок, а не программ — мы не можем разделять оценки на оценки частных и государственных программ. Мы, главным образом, стремимся к тому, чтобы сами оценки были эффективными. И здесь уже все зависит от того, кто проводит эту оценку. Оценщикам не важно, какая это программа, для них главным является выработка объективных и верных индикаторов, а является ли программа государственной или частной здесь не имеет большого значения.

Михаил Гладков: Другой вопрос в том, что специфика оценки проектов в сфере здравоохранения в частной среде проще. Там есть система цен, там есть рынок, то есть мы можем все оценить количественно, конкретно и, следовательно, более качественно. В государственном здравоохранении нет системы цен, нет системы оценки здоровья. Государству приходится самому определять, сколько стоит здоровье и составлять затраты на него. Значит, различие в подходах все-таки есть.

Мария Смирнова: Да, в частной сфере все более однозначно определено.

Лилия Изгалина: Мне кажется, разницы нет, кто подсчитывает стоимость жизни. Жизнь одинакова как для платных, так и для бесплатных клиник. Она оценивается в рабочих часах, в том, сколько стоит рабочий и час и в том, сколько из этих часов человек болеет и восстанавливается. Другое дело в отношении людей к услугам: когда люди платят за здравоохранение, они по-другому к нему относятся, и каждый дополнительный день, который человек болеет, отражается на его кармане. И здесь нужно оценивать не столько программы, сколько эффективность самого здравоохранения.

Игорь Шейман: Если я вам всем задам вопрос, который совсем недавно был задан министром Зурабовым. Мне понадобится года три для того, чтобы навести порядок. А что будем делать дальше? Куда вкладывать деньги? Исходя из того, что вы немного узнали из этих презентаций, что бы вы делали, какие бы подходы предложили как экономисты? Со всеми ограничениями того, чем мы занимаемся. Какие бы методики вы предложили? Реформа проведена, государственные гарантии определены, реструктуризация проведена, первичку укрепили и прочее. Такой счастливый момент, когда у министра порядок, ему нужно правильно расставить приоритеты. К нему приходят академики из разных сфер здравоохранения и говорят, чтобы деньги выделили им, а министр не знает, кому отдать деньги в первую очередь. У нас в здравоохранении есть 12-15 крупных групп заболеваний. Это укрупненные категории. Как бы вы действовали? Это вопрос к не-экономистам.

Вадим Маршаков: Если мы вообще переходим к системе результативного управления, то основной структурный момент – это система обратных связей. Министр и его команда постоянно получают результаты мониторинга, на основании которых они составляют показатели. Плюс постоянно докладывают академики, и можно проводить сопоставительный анализ и выделять индикаторы. На этом основаны многие стабильные системы здравоохранения. Индикаторы вырабатываются на основе того, в каком состоянии находится система здравоохранения в целом, какие есть проблемы со здоровьем. Есть же мониторинг по отрасли здравоохранения.

Игорь Шейман: Я, видимо, не очень четко поставил вопрос. Говоря о том, куда мне вкладывать, министр имел в виду, в какую отрасль из этих 12-15 ему вкладывать в первую очередь.

Александр Беляев: Здесь, на мой взгляд, нельзя ответить на вопрос, исходя из логики анализа издержек-выгод. Это вопрос политического консенсуса. Такая же проблема в информатике. Мы сейчас посчитаем, эксперты, которые нам нужны, скажут, что информатика вообще не нужна, и государство сделает выводы. Такая же проблема сейчас в техническом регулировании, которым занимаемся наша группа. Есть советский подход — стандарт должен жестко обеспечивать техническую безопасность. Есть экономический подход — стандарт должен обеспечивать общественное благо. Это немного другой сюжет. Вкладывание денег определяется политическим консенсусом, и только потом, когда есть консенсус, можно говорить о том, как оценивать, сколько стоит жизнь (в нашем случае). Отсюда вывод такой: это вопрос к экспертному сообществу, потом необходимо обратиться к социологии — чем вообще живет население, что ему больше нужно. На это накладывается пиар, и принимаются решения. Экономически нельзя сказать, какое заболевание лечить. Все равно будет политическая дискуссия: что нам важнее — эффективность или экономия средств.

Михаил Гладков: Вы говорите о политическом консенсусе. Как экономист я заинтересован в том, чтобы вложить деньги в то, что более выгодно. Почему я должен учитывать факторы? Я свое решение должен передать политикам, и уже они должны принимать окончательное решение.

Вадим Маршаков: Мне кажется, нужно четко раскладывать каждую проблемную область на несколько аспектов. У нас есть экономический аспект. Есть аспект политический, который связан с конкуренцией программ. И самый главный аспект — это социальный эффект, то есть, кого мы собираемся лечить. По-моему, должно быть важнее не как сэкономить, а как снизить количество заболеваний. Сэкономить — это один из аспектов.

Лилия Изгалина: Если мы ставим на первое место сиюминутную выгоду, то, скорее всего, мы проиграем в долгосрочном периоде. Сейчас мы вкладываем только в конкретные заболевания, мы вкладываем гораздо больше средств в будущее — у нас увеличится рождаемость, снизится смертность, увеличится занятость, экономика выигрывает от этого, но не сегодня, а через 10-20 лет, тогда программа имеет право на существование. Если нет, смысла тратить деньги нет. То есть программы оценки нужны для того, чтобы оценить эффекты в долгосрочной перспективе.

Даниил Цыганков: Должны в таком случае предлагаться сценарии — краткосрочные эффекты такие-то, долгосрочные — другие. Это тоже можно монетизировать. Если что-то

и не монетизируется, все равно последствия прогнозируемы. Не очевидно, как поведут себя игроки в этом поле, как на это будет реагировать население, не воспримет ли оно это в категориях рациональности, а в категориях справедливости. Почему не надо выдавать эти социальные пакеты деньгами? Потому что они эти деньги возьмут, потратят, а потом выйдут на митинги, требуя бесплатных лекарств. Из соображений справедливости государство должно заботиться о гражданах. Государство не может сказать: «ну и умирай». Таким образом, сценарии должны разрабатываться, исходя не только из экономических показателей, но и по другим параметрам. Здесь тогда возникает более интересный вопрос, каким образом эти параметры можно объединить. Политик, он не разбирает это, ему нужно решать сейчас. Поэтому он от экспертов потребует четкого указания, действуем или не действуем. Методы экспертных оценок играют здесь большую роль. Министр должен получить ответ в виде сценариев, учитывающих долгосрочные и краткосрочные эффекты.

Валентина Яхнина: Что значит для России за три года навести порядок? Это срок из области фантастики. Когда в аптеках нет лекарств, когда люди в Туве идут к шаманам. Что значит три года? И еще мне кажется, нельзя финансировать одну программу, финансирование нужно дифференцировать по отраслям, деньги нужно вкладывать в разные проекты и болезни.

Лилия Изгалина: Может быть, посмотреть те отрасли, куда возможно привлечь спонсорские деньги. А деньги государства вкладывать в те отрасли, которые не могут получить такого спонсорского финансирования.

Игорь Шейман: Нам нужно выработать алгоритм: что мы делаем вначале, что — в конце, какова процедура достижения политического консенсуса. И что мы оцениваем в конечном итоге, чтобы выработать решения.

Александр Воробьев: Я думаю, есть показатели заболеваемости различными болезнями, которые отражают уровень развития общества. Если в стране высокий уровень заболеваемости туберкулезом, это соответствует низкому уровню развития общества. А кардиология может, например, говорить о том, что общество развито, что это общество потребления. Поэтому, принимая решения, приоритетом может быть борьба с заболеваниями типа туберкулеза. Это даст определенный политический эффект и в общем скажется на имидже государства в целом.

Михаил Гладков: Нельзя от чего-то отказываться. Но если бюджет общий миллион, то, конечно, нужно искать консенсус. Все равно они сядут и договорятся, вопрос в том, в какой системе они договорятся.

Игорь Шейман: Какие показатели?

Екатерина Кузнецова: Например, снижение уровня детской смертности за определенный период. Плюс к этому должны сразу же предлагаться меры, которые принимаются для достижения поставленных целей.

Мария Смирнова: Каждый должен писать свою программу.

Игорь Шейман: Но как должна выглядеть сама программа?

Лилия Изгалина: Нужно посмотреть уровень заболеваемости, какие экономические эффекты приносит эта болезнь. Например, люди умирают раньше того возраста, когда им нужно выходить на пенсию. Здесь мы рассмотрим то, сколько получает экономика или не получает из-за этих болезней.

Игорь Шейман: То есть, показатель недожития до определенного возраста. И это фактор, который контролируется здравоохранением.

Лилия Изгалина: Да, и насколько та или иная программа способна продлить жизнь, не подпитывать ее, а именно продлить. Иначе не будет экономического эффекта. Следующий показатель — на сколько процентов человек будет здоров после прохождения этого курса лечения. Если он будет здоров на 50%, то государство уже затратило деньги и еще будет вынуждено тратить в дальнейшем. Еще один показатель — как эти эффекты отразятся на следующем поколении. Известно, что многие заболевания передаются по наследству.

Игорь Шейман: Я предлагаю показатель «годы качественной жизни». Есть шкала полезности, шкала оценки качества жизни человека. «10» — это, например, абсолютное здоровье, «0» — наоборот. Если человек может обеспечить себе почти растительный образ жизни, это состояние близкое к нулю. И так оценивать всех. Это будет более или менее объективным показателем.

Даниил Цыганков: Таким образом, индикаторы будут пересчитываться по определенной системе весов.

Игорь Шейман: Так мы будем рассчитывать не в рамках одного заболевания, а по целой системе.

Даниил Цыганков: Речь идет о разработке индикаторов и их интерпретации.

Игорь Шейман: При всем притом, что это вопрос гуманности, какие-то направления закрывать нужно. Нужно формировать негативные списки и отсекал программы с конца. Именно таким вопросом задается весь богатый мир.

Вадим Маршаков: Тут скорее еще вопрос об эвтаназии.

Игорь Шейман: Чрезвычайно сложный вопрос, как составить этот список и где эта грань. И этот вопрос решается действительно посредством политического консенсуса, где есть определенные процедуры общественных обсуждений. В мире успешных опытов такого обсуждения крайне мало — это опыт Аризонской программы в США, есть голландский опыт и новозеландский, где действительно удалось что-то отсечь.

Даниил Цыганков: Тут применяется механизм публичных консультаций.

Александр Беляев: Индикатор — это все-таки социальная вещь, и его сложно измерять.

Мария Смирнова: И выделить эффект индикаторов на экономике через 20 лет будет крайне сложно.

Александр Беляев: Это отдельная проблема.

Игорь Шейман: Есть культура и структура заболевания. Поэтому делать прогнозы можно. Есть факторы старения, экономического прогресса. Технические прорывы тоже прогнозируемы.

Даниил Цыганков: Я думаю, у нас был сегодня очень информативный и интересный семинар. Спасибо всем за внимание!

Приложение.

Таблица 13. Матрица логических рамок

Вертикальная иерархия целей	Объективные индикаторы	Способы проверки	Допущения
<p>Цель: Улучшение программ репродукции (ПР)</p>	<p>Снижение материнской смертности на 20%</p> <p>Снижение материнской заболеваемости на 20%</p> <p>Уменьшение случаев заболеваемости СПИД/ВИЧ/ на 12%</p> <p>Уменьшение случаев заболеваемости туберкулезом на 4%</p>	<p>Статистика Фонда Регионального Здравоохранения</p> <p>Доклад по Оценке Здравоохранения</p>	<p>Высокие показатели смертности, заболеваемости обусловлены отсутствием знаний и/или доступа к качественному медицинскому обслуживанию</p> <p>Федеральное и региональное правительство будет поддерживать программы</p> <p>Финансирование доступно</p> <p>Экономическая и политическая стабильности</p>
<p>Конечная цель: увеличение использования программ по улучшению репродукции в регионе n</p>	<p>К времени t: Посещаемость женщинами клиник увеличится на 20%</p> <p>Посещаемость мужчинами клиник увеличится на 15%</p> <p>Подростковая посещаемость клиник увеличится на 60%</p> <p>Использование противозачаточных средств увеличится на 30%</p> <p>Осведомленность граждан о программе увеличится – 60% сельского населения</p>	<p>Ежемесячные программные отчеты</p> <p>Отчеты клиник по посещаемости</p>	<p>Целевая группа будет заинтересована в более активном посещении клиник и получении соответствующей информации</p> <p>Доступ к клиникам будет пересмотрен и значительно улучшен</p> <p>Предлагаемое медицинское обслуживание доступно и соответствует нуждам целевой группы</p>
<p>Результаты: 12 существующих ПР медицинских сервисов улучшены и оборудованы, приглашен обученный</p>	<p>Улучшено и оснащено оборудованием и персоналом 12 клиник</p> <p>Сделаны доступными всевозможные</p>	<p>Ежемесячные отчеты по программе</p> <p>Отчеты персонала</p> <p>Промежуточный отчет</p> <p>Записи радио-</p>	<p>Оборудование и снабжение будут постоянно доступны и своевременно доставлены</p> <p>Обученный персо-</p>

<p>персонал Введение программ планирования семьи, профилактики ВИЧ, подростковой медицины в каждой клинике Создание 4 мобильных клиник, охватывающих 80% сельской местности региона Организация ежемесячных радиопрограмм Распространение конечных оценочных отчетов, проведение повторной оценки</p>	<p>медицинские услуги в каждой клинике Функционируют 4 мобильные клиники Проведено 12 радиопрограмм и дискуссий Проанализированы ежемесячные отчеты, проведена финальная и повторная оценка</p>	<p>программ Отчет по проведенной оценке Отчет по повторной оценке</p>	<p>нал будет выполнять свои функции на протяжении всей программы</p>
<p>Мероприятия: Фиксированные планы и финансирование ПР программы Мероприятия, соответствующие требованиям Снабжение и оборудование клиник Повышение квалификации для действующего персонала Назначение нового персонала Проверка результативности существующих мероприятий Проведение радиопрограмм Обеспечение мобильных клиник Проведение мониторингов и оценочных исследований Проведение финальной оценки, подготовка отчета</p>	<p>Ресурсы: Улучшение клиник — \$668 000 Мобильные программы — \$20 800 Радиопрограммы — \$ 4 200 Мониторинг/оценка — \$5 000 Общая стоимость — \$698000 Расчет приближен</p>	<p>Промежуточные отчеты</p>	

Стенограмма заседания № 6 "Оценивание регулятивных актов и правоприменительной практики законодательства", 23 мая 2005 г.

С презентацией выступили студенты ГУ-ВШЭ Мария Устинова (факультет гос. и муниципального управления) — "Оценка принятия законопроектов и эффективности их правоприменения (международный опыт)" и Вадим Маршаков (факультет прикладной политологии) — "Оценивание регулирующих актов и технического регулирования".

В дискуссии приняли участие Хельмут Вольманн (ун-т им. Гумбольдта, Берлин), Мария Смирнова (факультет прикладной политологии), Роман Алимов (факультет права) Даниил Цыганков (факультет гос. и муниципального управления), Александр Беляев (Институт статистических исследований и экономики знаний), Андрей Дегтярев, Сергей Красько (МГИМО) и др.

Даниил Цыганков: Добрый вечер! Наш сегодняшний семинар посвящен оцениванию регулятивных актов и правоприменительной практики законодательства. Мы решили подготовить семинар, посвященный мониторингу качества законодательства (evaluation of legislation). У нас есть два докладчика. В начале с общим сюжетом выступит Мария Устинова (она учится на 1-ом курсе магистратуры факультета государственного и муниципального управления). Далее выступит Вадим Маршаков (он учится на 3-ем курсе бакалавриата факультета прикладной политологии). Его выступление будет посвящено проблематике, связанной с регулятивными актами.

Мария Устинова: Я расскажу об оценке принятия законопроектов и эффективности их правоприменения. В начале я расскажу о понятии оценки законопроектов и далее обращусь к опыту зарубежных стран, прежде всего, европейских. Я приведу примеры использования оценки законодательства в этих странах. Оценка законопроектов — это совокупность мер, которые позволяют оценить качество этих законопроектов и то, как были достигнуты цели, поставленные законодателем при разработке конкретного законопроекта.

Существует несколько стадий оценки законопроектов. Первая стадия оценки законопроектов — перспективная оценка, которую можно охарактеризовать как оценку возможных последствий принятия готовящегося закона. Перспективная оценка выполняется перед принятием закона, чтобы понять воздействие данного закона. В ходе данной оценки мы можем понять, какие пробелы существуют в данном законопроекте и можем вовремя ликвидировать эти пробелы, чтобы наш законопроект был более эффективным. Другая стадия оценки законопроектов — ретроспективная оценка, которая проводится после при-

нятия закона. Целью ретроспективной оценки является определение — что же происходит после того, как закон вступил в силу.

Перспективная и ретроспективная оценки производятся на основе трех основных критериев: действенность, эффективность, целесообразность. Рассмотрим каждый из данных критериев более подробно. Действенность — это соответствие целей принятия законопроекта взглядам и интересам целевой группы, на которую направлен данный законопроект. Значение данного критерия показывает, насколько выполняется то, что вкладывал в данный закон законодатель. Эффективность — степень достижения законом поставленной цели. Мы должны понять, насколько были оправданы затраты, связанные с принятием конкретного законопроекта. Этот критерий достаточно важен с политической точки зрения, т.к. мы можем понять, насколько верно определены цели принятия конкретного законодательного решения. Следующий критерий — целесообразность. Данный критерий, с одной стороны, показывает, насколько целесообразно принятие законопроекта, а с другой — степень достижения поставленной цели. Мы оцениваем целесообразность принятия закона как с точки зрения самого законодателя, так и с точки зрения целевой группы населения, на которую направлена данная правовая норма. На основе рассмотрения зарубежного опыта оценки принятия законопроектов и эффективности их правоприменения, можно выделить определенные меры оценивания.

Во-первых, существуют процедурные меры. В некоторых зарубежных странах приняты законы, которые обязывают проводить перспективную и ретроспективную оценку законопроектов. Например, в Швейцарии данная норма зафиксирована в конституции.

Во-вторых, в некоторых законодательных системах действует принцип «захода солнца» (sunset). Данный принцип действует, в частности, в Великобритании и в Нидерландах. Сущность данного принципа заключается в том, что некоторые нормы в законодательстве должны пересматриваться через определенный промежуток времени. Если после истечения данного промежутка времени выясняется, что законы не соответствуют цели, то данные нормы удаляются или изменяются.

Существуют также организационные формы оценивания. К организационным формам оценивания относятся следующие формы: создание специальных комитетов и служб, которые отвечают за оценку законодательства. Организационные формы оценивания существуют в ряде зарубежных стран.

Теперь я хотела бы обратиться к опыту оценки законопроектов и эффективности правоприменения отдельных стран.

Прежде всего, интересен опыт Швейцарии. Как я уже сказала, необходимость оценки законопроектов и эффективности их правоприменения зафиксирована в основном

законе страны, в конституции. С 1996 г. в Швейцарии начинается активная деятельность по развитию систем по оценке законодательства. В 1996 г. было создано Швейцарское общество по оценке, в 1999 г. была введена соответствующая норма Конституции Швейцарии. Также в Швейцарии существует еще одна процедура оценки законодательства: когда закон поступает на рассмотрение в парламент, правительство должно предоставить доклад, в котором будет объяснено, как будет действовать конкретный закон. Таким образом, осуществляется перспективная оценка закона. Также во многих федеральных законах и подзаконных актах существуют статьи, которые регулируют периодическую оценку действия законов. В швейцарском законодательстве существует более 30 статей, регулирующих оценку законодательства на федеральном уровне. Также в некоторых статьях содержатся положения о финансовом обеспечении данной оценки. Существуют также экспериментальные законы. Методика экспериментальных законов существует не только в Швейцарии, но и в других европейских странах. Экспериментальные законы вводятся на определенный промежуток времени и позволяют выявить, является ли принятие данного закона приемлемым для достижения той или иной цели. Также в Швейцарии создаются специальные органы по оценке. К подобным органам относится, в частности, служба при Комитете по контролю.

Опыт Великобритании также достаточно любопытен. Как и в Швейцарии, при принятии законов в Великобритании субъекты законодательной инициативы должны предоставлять в парламент консультативные доклады, в которых объясняется действие законопроекта, обосновывается необходимость его принятия. Данная мера является примером перспективной оценки. Также разрабатывается приложение, в котором указывается вся информация о финансовых аспектах предлагаемых мер, формат действия закона и обоснование соответствия закона международному законодательству и т.д. Также в парламенте Великобритании существуют специальные парламентские комитеты. По тематике данные комитеты отражают структуру правительственных департаментов. Таким образом, создается возможность для эффективного оценивания предлагаемых департаментами законопроектов. В федеральном законодательстве Великобритании существует принцип «захода солнца» (sunset). Если по истечению определенного промежутка времени принятие нормы оказывается неэффективным, то ее действие прекращается. Для определения последствий принятия нормы через определенный промежуток времени производится ее ретроспективная оценка.

Интересен опыт применения оценки законодательства и эффективности правоприменения Германии. В Германии развита система как перспективной, так и ретроспективной оценки. Используются различные методы оценки законопроектов. Это эксперимен-

тальное законодательство. В Германии существует практика применения так называемых испытаний: некоторые законопроекты вводятся на территории определенной территории на определенный промежуток времени. Далее действие закона прекращается и оценивается ситуация до и после вступления данного закона в силу. Если результат введения данного закона является положительным, то он вступает в силу на территории всей страны. Правительство Германии обязано готовить доклады о выполнении законов и в настоящее время обсуждается создание центральной структуры, которая будет заниматься оценкой правоприменения законов на территории всей страны. Приведу пример оценки действия экспериментального закона. В федеральной земле Северный Рейн-Вестфалия был принят закон о гражданском судопроизводстве. После оценки действия закона на территории федеральной земли Северный Рейн – Вестфалия было обнаружено, что новый акт о гражданском судопроизводстве был менее эффективен, чем предыдущий.

Одной из ведущих европейских стран с точки зрения оценки законодательства является Швеция. В Швеции на этапе перспективной оценки создается специальный комитет, который занимается изучением проблемы, затрагиваемой данным законопроектом. Комитет занимается также изучением финансовых затрат, связанных с принятием законопроекта. Организуются специальные публичные обсуждения законопроекта. Законопроект изучается также с правовой точки зрения на предмет его соответствия существующим правовым нормам. Также законопроект изучается специальным парламентским комитетом. На этапе ретроспективной оценки в Швеции проводятся различные исследования по оценке эффективности правоприменения закона. Этими исследованиями может заниматься как министерство, так и специально созданный орган. В Швеции также используется экспериментальное законодательство.

В качестве примера страны, в которой применяется оценка законодательства, я выбрала одно государство СНГ — Узбекистан. В 1996 г. в Узбекистане был создан институт мониторинга действующего законодательства при парламенте страны. Данный институт занимается научной экспертизой законопроектов, участвует в аналитической деятельности парламента Узбекистана и изучает опыт правоприменительной практики в других странах.

Теперь рассмотрим опыт оценки законопроектов и эффективности правоприменения в России. Можно сказать, что у нас достаточно развита перспективная оценка. Так, на этапе рассмотрения законопроектов в Государственной Думе производится «тыловая» экспертиза законопроектов. Все органы государственной власти и местного самоуправления так или иначе проводят мониторинг законопроектов. В то же время отсутствует центральная структура, которая могла бы предоставить информацию по законодательной сис-

теме в целом. В 2004 году в Совете Федерации был принят итоговый документ по оценке законодательства РФ в целом. Его планируют сделать ежегодным. Доклад содержит информацию об основных тенденциях в законодательстве, а также об основных направлениях внутренней и внешней политики. Также при одной из комиссий Совета Федерации создан центр по мониторингу правоприменительной практики, который на данный момент занимается сбором информации о правоприменительной практике в зарубежных странах. Эта вся информация, которую я хотела сегодня вам донести.

Даниил Цыганков: Спасибо! Коллеги, давайте договоримся, как мы поступим. Вопросы по выступлению Марии будем задавать сейчас или зададим вопросы сразу двум докладчикам после второго выступления. Хорошо, тогда давайте послушаем второе выступление.

Вадим Маршаков: Моя презентация посвящена более узким сюжетам, связанным не вообще с оценением законодательства в целом, а с оценением регулирующих актов. В связи с идущей сейчас в России реформой технического регулирования, я уделю внимание в своем выступлении оценке технических регламентов.

Методы оценивания регулирующих актов, о которых я расскажу, в принципе подходят и для оценки законодательства в целом. Моя презентация будет состоять из нескольких частей. Сначала я расскажу о том, что такое оценивание регулирующих актов и о том, какую форму это вообще приобретает в России. Далее я расскажу об этапах и методах проведения технического регулирования и разработке технических регламентов, о преимуществах оценивания по сравнению с другими методами разработки регулирующих актов, а также попытаюсь вынести вердикт тому, что сейчас происходит в связи с реформой технического регулирования в России.

Итак, что такое оценивание регулирующих актов? Это, прежде всего, аналитическая процедура (консалтинговая одновременно), которая направлена на выявление, анализ и трансляцию с помощью обратных связей прогнозируемых издержек и выгод, которые принесет предлагаемый проект регулирующего акта. Целями подготовки этого анализа являются содействие выявлению всех возможных рисков и издержек реализации этого проекта и идентификация сторон, интересы которых будут затронуты в рамках вступлению этого акта в силу, идентификация взаимодействий данных сторон и поиск консенсуса. Что такое техническое регулирование? Техническое регулирование — это система нормативной стандартизации качественных способов производства, которая используется в законодательной отрасли, если исходить из западного опыта. У нас данная практика по-

ка не используется. Соответственно, оценивание технического регламента — это процедура, которая направлена на аналитическое обеспечение разработки проекта технического регламента.

Процедура разработки проекта технического регламента состоит из нескольких этапов. Первоначально проблема, на решение которой направлена разработка регламента, должна быть сформулирована. Это может быть проблема социального, экономического или интегрального характера. Поскольку регулирование предполагает государственную интервенцию, эта интервенция должна быть обоснована. Поэтому в ходе разработки технического регламента возможные формы государственной интервенции анализируются, и выбирается наиболее эффективная форма. После этого можно говорить о формулировании конкретных целей технического регламента, проект регламента разрабатывается и производится его предварительное оценивание. После этого проводятся общественные консультации, выявляются критерии анализа качества регламента. Далее технический регламент вводится в действие. После ввода технического регламента производится финальное оценивание, по результатам которого регламент корректируется.

Для оценивания регулирующих актов применяется несколько методов. В первую очередь, это анализ рисков. Под анализом рисков понимается количественный анализ величины всех квалифицируемых рисков, которые этот регулирующий акт призван сократить. Это анализ возможностей сокращения, который обычно не связан с оценкой издержек. Также это анализ вытекающих случаев, в которых эти риски снижаются по истечении определенного временного периода. Анализ рисков предполагает использование как качественных, так и количественных оценок.

Также для оценивания регулирующих актов применяется анализ издержек-выгод (cost-benefit analysis). Для его проведения требуется монетизация издержек и выгод, что в общем-то не всегда просто осуществить.

Даниил Цыганков: Надо бы поосторожней использовать термин «монетизация», потому что он приобрел в Россию иную окраску.

Вадим Маршаков: Да, действительно, этот термин приобрел несколько иную окраску в России. В основе анализа издержек-выгод лежит предположение о том, что ресурсы лимитированы, поэтому они должны расходиться эффективно. При использовании данного метода технический регламент одобряется, если в результате анализа существует положительный баланс издержек и выгод. Теперь несколько подробнее о том, что дает анализ издержек и выгод в сценарном развитии. После его проведения возможно выстраивание не-

скольких сценариев. Важно, что при выборе регламента должны сочетаться интересы частного и государственного секторов по всем возможным сценариям.

Также в ходе разработки проекта технического регламента используется анализ искажения конкуренции (экономический анализ). При проведении анализа искажения конкуренции используются социологические методы: в основном, опросы, глубинные интервью. Данный анализ проводится по различным параметрам, таким как издержки производства, барьеры входа. В результате формируется прогноз позитивных и негативных последствий для рынка принятия конкретного технического регламента.

В ходе разработки проекта технического регламента также используется анализ воздействия на бизнес. Под бизнесом здесь, как правило, понимается малый бизнес и технические регламенты, ориентированные на него. При проведении анализа воздействия на бизнес используются преимущественно социологические методы: опросы, дискуссионные фокус-группы с участием компаний данного вида бизнеса, экспертные опросы. Стоит отметить, что при анализе воздействия на бизнес оценивается готовность компаний исполнять предписания технического регламента. Таким образом, производится оценка экономических и политических рисков одновременно.

Кроме того, используется юридический анализ качества проекта технического регламента. Под качеством проекта воспринимается ясность и четкость формулировок, доступность требований регламента. В ходе проведения данного анализа важно установить, насколько понятны формулировки регламента для целевой аудитории. Также производится формальный анализ соответствия регламента существующему законодательству. Не менее важно проследить общий политический контекст, связанный с реализацией регламента и социального эффекта. Собственно говоря, для этого оценивание-то и применяется. На выходе мы имеем общую оценку качества проекта технического регламента и оценку реакции потребителей на изменение продукта производства, которую данный регламент должен инициировать.

Теперь несколько слов о том, что необходимо включать в отчет по итогам оценивания технического регламента. Первое — цели необходимости государственной интервенции. Надо объяснить, зачем этот регламент вводится. Второе — риски, выгоды и издержки от принятия данного технического регламента. Далее — анализ влияния регламента на малый, средний и крупный бизнес. И наконец — общая оценка компетентными органами данного регламента.

Несколько слов о том, как процедура оценивания регулирующих актов институционально оформлена в западных странах. В первую очередь стоит упомянуть опыт Великобритании. В 1998 году Тони Блэр подписал документ, в соответствии с которым все ор-

ганы исполнительной власти обязаны проводить процедуры оценивания в случае инициирования регулирующего законопроекта. В США координацию процесса технического регулирования осуществляет специальная служба, которая называется Служба по информации и регулированию. Опыт применения оценивания при разработке регулирующих актов в Швеции более интересен. Там организована межведомственная рабочая группа, формально функционирующая в рамках Министерства труда и газификации, но зона влияния группы достаточна широка. В Германии деятельность по оцениванию регулирующих актов контролируется Министерством внутренних дел. Кроме того, контроль за принятием регулирующих актов осуществляет Министерство финансов и другие экономические министерства.

Несколько слов о преимуществах оценивания технических регламентов. Прежде всего, это позволяет сегментировать процесс оценивания технических регламентов. Во-вторых, в рамках оценивания производится идентификация заинтересованных сторон. В-третьих, оценивание создает рациональную основу принятия технических регламентов.

Рассмотрим конкретные случаи применения оценивания технических регламентов в зарубежных странах. В 1985 году природоохранное агентство США провело оценивание технических регламентов по количеству содержания свинца в бензине. В ходе проведения было выявлено, что свинец используется для повышения октанового числа. Это негативно сказывается на здоровье детей и снижает их способность к обучению в школе. Также это создает немало проблем с кровообращением. В отчете по результатам оценивания был сделан вывод, что издержки будут формироваться за счет очищения бензина от свинца. Был рассчитан количественный показатель этих издержек. Он составил чуть больше, чем 40,5 млрд. долларов. В то же время выгоды в здравоохранении составят 50 млрд. долларов.

В Сальвадоре была проведена оценка реформы образования (использования телевизоров в образовательных учреждениях для младших школьников). В результате было подсчитано, что средняя стоимость обучения математике по телевизору составляет 22 доллара на каждого школьника, в то же время это не существенно увеличило бы успеваемость школьников.

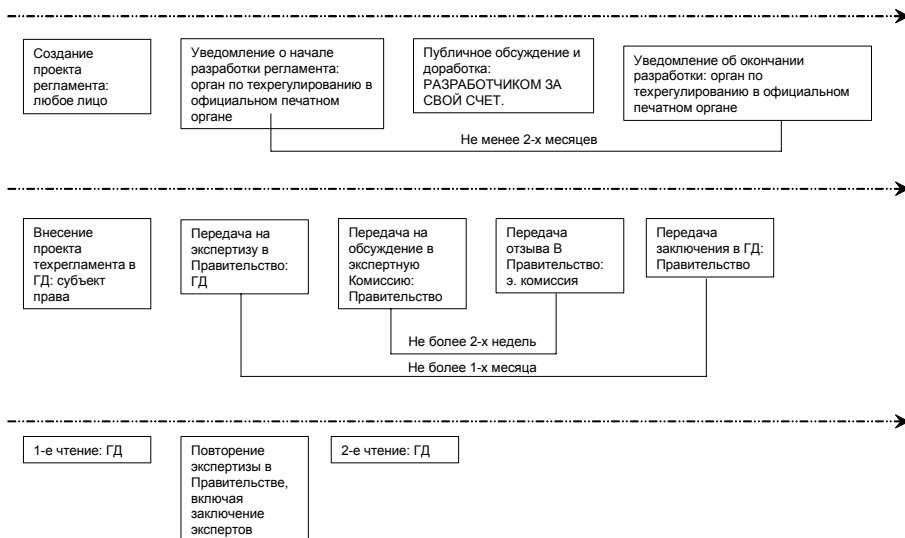
В Австралии в целях изучения влияния реформы электроэнергетики также было проведено оценочное исследование. Были использованы два основных метода: анализ издержек-выгод и рисков. В результате оказалось, что реформа имеет больше выгод, чем издержек. Стоимость электроэнергии для населения снизится от 5% до 8,5%.

При использовании оценивания технического регулирования для проведения различных реформ требуется прохождение следующих этапов: фиксация проведения оцени-

вания в законодательных документах, распределение необходимых ресурсов, проведение исследования с привлечением экспертов, доведение результатов исследования до каналов органов власти, оценка проведенного исследования, создание пилотного проекта, разработка и внедрение нормативно-правовой базы оценивания, оценка результатов пилотного проекта, введение технического регламента.

Существует модель оценивания технического регламента, которая может использоваться в России. Прежде всего, проект требуется создать. Если ориентироваться на западный опыт, то инициатором создания проекта может выступить кто угодно (орган исполнительной власти, институт бизнеса, общественная организация). Далее создание проекта должно быть освещено в официальных печатных органах. Затем производится публичное обсуждение созданного проекта. В конце требуется уведомление об окончании разработки проекта. По оценкам экспертов, данный цикл не должен занимать более двух месяцев. Далее разработанный проект вносится на обсуждение в Государственную Думу. Если ориентироваться на западный опыт, то обсуждение в Думе на должно занять более месяца. Проект проходит через экспертную комиссию Правительства РФ, по результатам деятельности которой передается заключение в Государственную Думу. После первого чтения в Государственной Думе возможно повторение экспертизы правительства. В случае одобрения проекта технического регламента, он публикуется в СМИ.

Рис.1 Модель оценивания технических регламентов в России



Несколько слов о недостатках оценивания технического регламента. Во-первых, существует проблема сбора информации, статистики и т.д. Во-вторых, использованные в ходе оценивания методы достаточно сложны и, соответственно, дороги. В-третьих, не всегда возможно посчитать издержки от принятия технического регламента (иногда они бывают символическими). В-четвертых, возникают сложности с оценкой существующих рисков. В-пятых, возможно вмешательство заинтересованных групп в процесс оценивания и сознательное торможение бюрократической машиной. В-шестых, возможен недостаток ресурсов для проведения оценивания.

На этом моя презентация закончена. Спасибо за внимание!

Стенограмма заседания № 7 «Методы анализа данных-3: метаплан, метод эталонного сравнения», 16 июня 2005 г.

С докладами выступили студенты 3-го курса факультета прикладной политологии Олег Вахромеев и Александр Воробьев. В дискуссии приняли участие Екатерина Кузнецова и Вадим Маршаков (факультет политологии), Даниил Цыганков (факультет гос. и муниципального управления) и др.

Даниил Цыганков: Добрый вечер! Наш сегодняшний семинар посвящен тематике метапланирования и методу эталонного сравнения. С презентациями выступают студенты 3-го курса факультета прикладной политологии ГУ-ВШЭ Олег Вахромеев и Александр Воробьев.

Олег Вахромеев: Моя тема — метаплан. В презентации я буду говорить об определении понятия, о недостатках метода «мозгового штурма» (метаплан создан в качестве его альтернативы), о преимуществах метаплана, о том, какое для него требуется оборудование. Расскажу об этапах дискуссии, о том, каким образом проводится опрос с карточками, как формулируются вопросы, какие требования выдвигаются к модераторам, каковы технические характеристики, примеры применения и недостатки метода.

Итак, метаплан — это методика структурирования групповых обсуждений и выработки эффективных коллективных решений. Как уже говорилось, методика была создана в качестве альтернативы методу «мозгового штурма». Название «метаплан» является собственностью компании "Metaplan GmbH", которая разработала данный метод в конце 70-80х годов с целью повысить эффективность групповых дискуссий (Kleber). До этого применялся метод «мозгового штурма».

Какие недостатки метода «мозгового штурма» привели к тому, что появился новый метод? Во-первых, при использовании методики «мозгового штурма» возникает ряд психологических проблем, с которыми вынуждены бороться модераторы. Это могут быть проблемы быстрого мышления. Это отражается на качестве конечного результата. Самый большой недостаток — устная форма обсуждения, в результате чего теряется много важной информации. То, что было услышано, сразу забывается, то, что было визуально, участники смогли запомнить.

Преимущества метаплана в том, что он построен на принципе полной визуализации процесса обсуждения на всех стадиях. При использовании данной техники участники больше взаимодействуют друг с другом, что ведет к активным и эффективным обсужде-

ниям. Процесс идет сразу по заданным правилам, которые оговариваются в самом начале, что позволяет модератору продумывать дискуссию заранее так, чтобы она привела к нужному результату.

Небольшое канцелярское отступление. Основное оборудование включает доски, большие листы плотной бумаги, которыми эти доски оборачиваются, карточки различных размеров и форм, кнопки, клей, маркеры, клеящиеся точки. Важно также наличие фотоаппарата для создания фотопротокола, который хранится в архиве компании.

Итак, перейдем к таблице, которая отражает этапы дискуссии.

Таблица 14. Этапы дискуссии

№	Этап	Действия	Примечания
1.	Приветствие, знакомство	Составление целевого плаката, ответ на вопрос «Кем мы являемся?»	Важно не содержание, а создание должной атмосферы»
2.	Введение в проблему	Поиск ответа на вопрос о важности темы. Поиск актуальных тем	Происходит знакомство с проблемой
3.	Обработка проблемы	Коллективная работа, проведение опроса при помощи карточек	
4.	Ориентация на результаты	Распределение обязанностей, «кто, что делает, до какого момента?»	Критический этап, на котором идет активное обсуждение
5.	Окончание	Ответ на вопрос «Насколько я доволен результатом?», обратная связь	Отражение процесса и результатов
6.	Составление протокола	Фотографирование плаката	Простое создание копии плаката

Этапы: приветствие, знакомство. Группа должна ответить на вопрос: «Кем мы являемся?» Здесь важно не содержание, а создание должной атмосферы — из людей нужно сделать группу. На втором этапе происходит введение в проблему: ведется поиск ответа на вопрос о важности темы и поиск актуальных сюжетов. На данном этапе происходит знакомство с проблемой. Третий этап — обработка проблемы. Это коллективная работа, проводится опрос при помощи карточек. Четвертый этап — ориентирование на результат. Идет распределение обязанностей, определение «кто, что делает, до какого момента?». Это критический этап, на котором идет активное обсуждение. Пятый этап — окончание работы. Здесь необходимо ответить на вопрос «насколько я доволен результатом?», происходит некоторая отдача, отражение процесса и результатов. Заключительный технический этап — составление протокола — включает фотографирование плаката и создание копии плаката.

Карточный опрос также делится на несколько этапов. Прежде всего, это постановка вопроса: на доске размечают поле, определяют основные вопросы. Следующий этап — основной — проведение карточного опроса — разрешается писать все, что приходит на ум, но правила написания оговариваются заранее (нельзя писать маленькими буквами, одна мысль на карточке). Далее идет сортировка, выбор наиболее важных мыслей, по мнению каждого участника, в случае если карточек слишком много. Затем происходит сбор карточек и вывешивание их на плакат — не сортируя, карточки развешивают, при этом зачитывается содержание. После этого идет распределение по кластерам, которое включает общее обсуждение, поиск названий для кластеров. На данном этапе запрещена критика. В отличие от последующего этапа, который носит название «дополнения и критика» — участникам задается вопрос «что отсутствует?». Ведется поиск более конкретных и понятных формулировок. Заключительный этап — оценивание, когда карточки точно расклеиваются.

Таблица 15. Проведение опроса с карточками

№	Этап	Примечания
1.	Постановка вопроса	На доске
2.	Проведение карточного опроса	Разрешается писать все, что приходит на ум, но правила написания оговариваются заранее
3.	Сортировка, выбор наиболее важных мыслей по мнению каждого участника	В случае, если карточек слишком много
4.	Сбор карточек и вывешивание их на плакат	Развешивают не сортируя, при этом зачитывается содержание
5.	Распределение по кластерам	Общее обсуждение, поиск названий для кластеров. На данном этапе критика запрещена
6.	Дополнение и критика	«Что отсутствует?» Поиск более конкретных и понятных формулировок
7.	Оценивание	Карточки точно расклеиваются

В результате создается итоговая схема.

Как ведется дискуссия? Модератор задает вопрос, а каждый участник пишет несколько ответов (каждый на отдельной карточке). Здесь возможны вариации: двойные вопросы (за/против), получается перекрестный анализ. Еще один метод «Паук» — обознача-

ется ряд основных тем, по которым может идти обсуждение. Таким образом, ответы более конкретные, поскольку идут по заданному руслу.

В том, что касается требований к модераторам, то обычно дискуссии ведут два человека, причем один ведет непосредственно дискуссию, а другой оказывает техническую поддержку (развешивает карточки, фотографирует), ролями они могут меняться. Модератор — ни в коем случае не эксперт и не начальник. Он не знает «как надо», он просто направляет дискуссию. Модератор не выражает своего мнения. Он задает вопросы. Он всегда отделяет свое мнение от мнений участников. Модератор должен открыть участников друг для друга. Он должен устранять конфликты и искать причины их возникновения. Модератор — своеобразный специалист по возможным путям коммуникации. Его задача направлять дискуссию на достижение результата.

Технические характеристики. Идеальный состав группы — 8-15 человек. В этом случае не слишком много карточек и не слишком много мнений. Каждый участник должен высказать свое мнение. Это обязательное условие. Желательно как можно лаконичнее, для чего он ограничивается во времени (около 30 секунд). Комплексное применение метода проходит в несколько этапов (обычно 3-4) и может занять несколько суток. При быстром применении процедура занимает 1-4 часа, но время, отведенное на каждый этап, заранее оговаривается. Метод может применяться совместно с другими методами («Мозговой штурм», Mind Mapping, ролевые игры).

Примерами применения метода могут являться гражданское участие в планировании застройки деревни (Grosser, Ludwig, Institut für Landesplanung und Raumforschung, 1998), различные корпоративные исследования. Достоинство метода состоит в его универсальности и возможности применения в любой сфере, как в политике, так и в экономике.

Недостатками метода является то, что его можно применять только в том случае, если группа стремится к выработке коллективного решения. Если же группу создать не удалось, метод применять бесполезно. Технические проблемы: проблемы с заполнением карточек (люди могут испортить карточки, мелко написать), предложения могут противоречить друг другу, голосование по вопросам открытое, человек часто начинает подстраиваться под коллективные запросы. Кроме того, метод является дорогим. Возникают проблемы с нерешительными и с гиперактивными участниками. На этом у меня все.

Вадим Маршаков: Как может метод применяться к корпоративным исследованиям?

Олег Вахромеев: Так как метод был создан в корпорации, он может применяться для решения внутренних проблем. Можно приехать в компанию, разделить ее на коллективы и решать их проблемы.

Даниил Цыганков: Метод скорее технический или есть расширительный смысл?

Олег Вахромеев: Это, скорее метод для визуализации, это технический метод.

Даниил Цыганков: Перейдем тогда ко второму выступлению.

Александр Воробьев: Мой доклад посвящен методу эталонного сравнения и состоит из следующих подпунктов: определение и описание метода, как и где он применяется, задачи и основные этапы, пример применения, его преимущества и недостатки.

Под методом эталонного сравнения (benchmarking) понимается процесс оценивания различных аспектов деятельности организаций с помощью их сравнения с наиболее удачными практиками в данной отрасли. Девиз американской ассоциации эталонного сравнения — "Improving ourselves by learning from others". Изначально метод заимствован из частного сектора. Он активно применяется в государственном секторе. Метод начал широко применяться в управлении государственными и муниципальными органами во времена NPM. В Великобритании метод был признан мощным инструментом для разработки мер по модернизации государственных органов. В настоящий момент метод широко применяется для систематического сравнения регионов.

Можно выделить две основные задачи, которые решает метод. Это сравнение результатов (outputs & outcomes) деятельности различных организаций и реализации политик. В этом случае проводится однократное оценивание, после этого принимаются какие-либо меры. Вторая задача — разработка стратегий по повышению эффективности. Здесь проводится более масштабное исследование. Идет сравнение процесса деятельности с результативностью.

Основные этапы метода. Вначале организация определяет предмет сравнения и критерии — объект бизнеса, например. На втором этапе выбирается партнер для исследования. Под партнером понимается та организация, которая имеет успешный опыт какой-либо деятельности в различных отраслях. Третий этап — исследование практик партнера, партнер должен охотно предоставлять какую-либо информацию. Последний этап — непосредственная разработка мер по повышению результативности деятельности.

Как осуществляется выбор эталонов? Во-первых, нужно учитывать, что сравнивается, во-вторых, с чем сравнивается. Сочетание этих двух факторов определяет выбор эталонов. Если мы сравниваем процесс одной организации с деятельностью другой, мы сравниваем деятельность с лучшими практиками. Мы выбираем некую модель качества, стандарт деятельности. Если мы сравниваем результаты, то нужно выделять индикаторы результативности. Если сравниваем со стандартом, нужно выделить общепринятые стандарты результативности.

Важно, что сравнивается и с какой целью. Выделяются две цели — продолжительное совершенствование и однократное оценивание. Если наша цель — усовершенствовать процесс деятельности, то метод будет использовать всеобщее управление качеством (total quality management). Если мы сравниваем результаты, то тогда производим сравнение результативности по тому, что было указано ранее. Если мы производим однократное оценивание процесса, производится реинжиниринг. При однократном оценивании результатов применяется программное оценивание.

Существует два вида эталонного сравнения. Внешнее эталонное сравнение: сопоставление различных аспектов деятельности организации с аналогами в других организациях. Также это называется top-down. Второй вид — внутреннее эталонное сравнение: сопоставление деятельности департаментов и отделов внутри организации, также называется down-top — подведомственные организации проводят сравнение между собой.

Существуют преимущества внешнего сравнения перед внутренним. Это возможность привлечения широкого круга участников — большой опыт будет учтен. Кроме того, может быть составлен более комплексный обзор эффектов и проведен учет внешних факторов, возможно использование стандартизированных методов и обеспечен доступ к бюджетному процессу и принятию релевантных решений.

Теперь один кейс — это пример применения эталонного сравнения в муниципальном секторе. В 1996 году фондом Бертельсмана был проведен конкурс среди немецких городов. Оценивалось качество административных реформ путем сравнения с эталонами. В качестве эталонов группой экспертов были выбраны три города из Новой Зеландии, Великобритании и Швейцарии, известных оригинальностью и эффективностью проведенных административных реформ. В качестве критериев оценки были выбраны: формы коммерциализации государственных органов, стратегии качества государственных услуг, менеджмент организации государственных органов, финансовый менеджмент. В гайде указан самый общий вывод: в городах наблюдалась запоздалость проведения реформ по сравнению с городами-эталонами.

Этот метод развивается на международном уровне, там он применяется для оценивания деятельности органа, предоставляющего уникальные для данной страны услуги; для комплексного оценивания деятельности отраслей; для оценивания общей результативности государственного сектора и нахождения новых или альтернативных путей предоставления государственных услуг и решения проблем.

Преимуществами метода эталонного сравнения является то, что он достаточно гибок для формулирования решений организационных проблем и выявления слабых и сильных сторон их деятельности. Метод способен помочь оцениванию результативности и также метод может способствовать установлению тесных и взаимовыгодных отношений между организациями (это субъективно).

Однако в качестве недостатков можно выделить следующее. Обмен стратегической информацией может создать экономические и политические риски, которые при проведении исследования должны учитываться. Возможен эффект зависимости от чужого опыта — заимствованный опыт может препятствовать инновациям. Не всякий опыт универсален, всякий опыт должен быть адаптирован к среде. Вполне очевидно и то, что могут возникать сложности с поиском и выбором партнеров. На этом все.

Даниил Цыганков: Спасибо. Вопросы?

Вадим Маршаков: Что подразумевается под программным оцениванием в данном методе?

Александр Воробьев: Я думаю, имеется в виду однократное оценивание какой-либо программы.

Екатерина Кузнецова: Очевидно, критерии эталона не объективны. Что выступает в качестве этих критериев? И кто их определяет?

Александр Воробьев: Как всегда, приглашаются эксперты.

Даниил Цыганков: Результаты являются для кого-то обязательными? Кто обязан приводить их в жизнь?

Александр Воробьев: В одном из гайдов указан гарант успеха — должно осуществляться давление для усовершенствования процесса.

Даниил Цыганков: Это внутренняя потребность организации?

Александр Воробьев: Нет, это зависит от того, кем осуществляется оценка — внешним или внутренним органом. Более эффективный результат получают в случае исследования внешним органом.

Даниил Цыганков: Метод эталонного сравнения, таким образом, в идеале должен быть встроен в систему принятия решений, тогда он является контролем для чиновника.

Александр Воробьев: С одной стороны, может проводиться просто сравнение, с другой — можно проводить сравнение для улучшения результативности и улучшения самого процесса.

Даниил Цыганков: В профессиональной литературе часто указывают, что бенчмаркинг ограничивается анализом эталонного сравнения, но не учитывает институциональных рамок. Эталон — это хорошо, но не учитываются различные условия.

Александр Воробьев: Это фундаментальное замечание. Метод должен использоваться в сочетании с другими методами, а различия — всегда учитываться.

Даниил Цыганков: Германия с Новой Зеландией — это замечательно, традиция одна, но если мы будем сравнивать что-то даже внутри России, мы увидим колоссальные различия. Можно ли будет распространять успешные практики внутри России — это большой вопрос!

**Стенограмма заседания № 8 "Четвертое поколение методов оценивания",
20 октября 2005 г.**

С презентацией выступила студентка 4-го курса факультета прикладной политологии ГУ-ВШЭ Мария Смирнова. В дискуссии приняли участие: Вадим Маршаков (факультет прикл. политологии), Алексей Кузьмин (компания "Процесс-консалтинг"), Даниил Цыганков (факультет гос. и муниципального управления) и др.

Даниил Цыганков: Добрый вечер! Сегодняшний семинар посвящен широко развернувшейся в экспертных кругах теме — четвертом поколении в оценивании. Слово предоставляется студентке факультета прикладной политологии Смирновой Марии.

Мария Смирнова: Сегодня я расскажу о так называемом четвертом поколении методов в оценивании, о причинах возникновения этой новой волны в оценивании, его основных парадигмах и критериях и, как обычно, о плюсах и минусах данного подхода.

Вначале расскажу вкратце о первых трех поколениях в оценивании. Первое поколение методов можно охарактеризовать как измерения — роль оценщика была сугубо технической и состояла в проведении разного рода замеров. Второе поколение методов носило в основном описательный характер — оценщик должен был описывать различные модели относительно заданных целей. Наконец, в третьем поколении оценивания роль оценщика была расширена, и он стал выносить суждения не только относительно того, были ли достигнуты цели вообще, но и относительно самих целей в принципе.

Очевидно, что причиной появления нового этапа в оценивании стала неудовлетворенность существовавшими до этого подходами. Основные недостатки «старой методологии» можно свести к трем группам. Это тенденция к управляемости (менеджеризм), проявляющаяся в том, что заказчик и оценщик сами решают между собой все о форме оценивания, вплоть до вопросов в анкетах и т.д. При этом остальные акторы оказываются не вовлеченными.

Следующим моментом является неспособность всех предыдущих подходов инкорпорировать плюрализм мнений и ценностей в процесс оценивания.

Наконец, «старая методология» была чрезмерно приверженной научной парадигме, что выражалось в размывании контекста оценивания, чрезмерной зависимости от количественных измерений, и следовательно, навязывании истины. А поскольку научная истина не обсуждаема, оценщик не несет никакой моральной ответственности за результат.

В результате данной критики родилось четвертое поколение методов оценивания — Fourth Generation Evaluation (FGE). Авторами одноименной статьи стали Guba E.G.,

Linkoln Y.S. в 1989 году. В основу данного метода положен коммуникативный/переговорный подход. Он также может встречаться вместе с такими названиями, как “action research”, “human inquiry”, “developmental research” и др.

Четвертое поколение в оценивании построено в основном на парадигме конструктивизма и ее трех составляющих: это релятивизм, транзакционный субъективизм и герменевтическая диалектика. Таким образом, четвертое поколение в оценивании — это процесс, в котором оценщики и акторы (stakeholders) совместно производят или продвигают конструирование некоторого процесса/ объекта/понятия на основе ценностного консенсуса. Кроме того, данный процесс подразумевает одновременность и неделимость сбора данных и их оценки. Это локальный, социо-политический и одновременно взаимообучающий процесс. В нем происходит не предписание ответственности, а ее разделение между всеми участниками. Это также постоянно развивающийся, повторяющийся процесс.

Процедура оценивания, соответствующая четвертому поколению методов, выглядит примерно следующим образом:

1. Выявление полного спектра акторов, вовлеченных в оцениваемый процесс
2. Выявление от каждой из групп акторов основных мнений, претензий, суждений в отношении предмета оценивания
3. Разработка методологии, которая позволила бы принять во внимание, понять, оценить всевозможные полученные мыслительные построения в группах акторов:
 - a. Применение методологии в каждой из групп акторов для формирования позиции группы
 - b. Перекрестное применение методологии на уровне всех групп для оценки максимального числа позиций
4. Достижение консенсуса относительно максимального числа суждений
5. Формирование списка вопросов, согласованность позиций по которым не была достигнута для дальнейшей перекрестной дискуссии
6. Сбор дополнительной информации по спорным вопросам
7. Выделение представителей из каждой группы акторов для проведения переговоров по спорным вопросам
8. Составление отчета

Основными критериями оценки результатов в новой парадигме, являющимися «параллельными» критериям в рамках позитивистской парадигмы, можно назвать правдоподобие, передаваемость, зависимость, подтверждаемость. Критерии достоверности также присутствуют и ими являются справедливость, онтологическая и обучающая достоверность, каталитическая достоверность, тактическая достоверность.

Если попытаться сравнить основные компоненты в оценивании четвертого поколения с прежней методологией, то их можно свести к следующим:

Таблица 16. Сравнение четвертого поколения с прежней методологией оценивания

Подход	Прежняя методология	«4-е поколение»
Роль оценщика	Вынесение суждений, роль эксперта	Координатор, способствующий облегчению ведения переговоров, ориентация на достижение консенсуса
Главные цели оценивания	Суждение относительно преимуществ и недостатков программы, приоритетность различных перспектив	Выявление мнений и суждений акторов и их прозрачность для всех групп акторов, инициирование герменевтично-диалектического процесса, достижение консенсуса, обеспечение информации
Дизайн	Учет местного контекста, проведение предварительной работы и сбора информации	Учет местного аспекта, включенность акторов, сбор данных в процессе взаимодействия с акторами
Контролирующая функция	Оценщик	Акторы
Вынесение суждений	Оценщик (резюме, выводы, рекомендации)	Имплицитные суждения оценщика как одного из участников процесса

В первую очередь, посмотрим на роль оценщика. Как уже было сказано, роль оценщика состояла в том, чтобы выносить экспертные суждения, в то время как в новой методологии он всего лишь координатор/модератор, который пытается облегчить весь процесс проведения переговоров и ориентирующий остальных на достижение консенсуса. Соответственно, относительно целей оценивания, раньше это было вынесение суждения относительно преимуществ и недостатков программы и различных альтернатив, в то время как теперь цель оценивания состоит в выявлении мнений и суждений акторов, обеспечение максимально полной и прозрачной информации. Что касается дизайна оценочного исследования, то здесь следует обратить внимание на неразделенность, по сравнению с прежней методологией, сбора и анализа данных — сбор данных происходит непосредственно в процесс взаимодействия с различными акторами. Контролирующая функция также переносится с оценщика на акторов. И, наконец, заключительная роль оценщика — не в составлении его рекомендаций, как это было ранее, поскольку его мнение — мнение лишь одного из участников наравне с остальными.

В завершении обратимся к недостаткам «новой методологии». Прежде всего, это, конечно, трудоемкость и трудность применения, в частности, в выявлении всех значимых акторов, между которыми нужно, кроме того, еще и найти консенсус. Поскольку, как было отмечено ранее, методология четвертого поколения оценивания носит развивающийся характер, то отсюда — определенная незавершенность и зачастую противоречивость результатов оценки. Непростая ситуация, в которой оказывается оценщик, может привести к конфликтности его многочисленных ролей. И, наконец, в рамках данного подхода чрезвычайно сложно выработать общие решения, которые работали бы при различных условиях. На этом моя презентация окончена. Спасибо!

Стенограмма заседания № 9 "Методы анализа данных-4: анализ издержки-выгоды, анализ издержки-эффективность", 17 ноября 2005 г.

С презентацией выступили студенты 4-го курса факультета прикладной политологии ГУ-ВШЭ Мария Калиновская и Илья Компасов. В дискуссии приняли участие: Вадим Маршаков и Софья Яблочкина (факультет прикл. политологии), Владимир Балакирев (компания "Процесс-консалтинг"), Сергей Бойко (РАГС), Василий Демешко (МГИМО), Даниил Цыганков (факультет гос. и муниципального управления) и др.

Даниил Цыганков: Добрый вечер, уважаемые коллеги! Нашему семинару через неделю исполняется ровно год. Мы практически полностью прошли по всем методам, которые были описаны в гайде Еврокомиссии. Сегодняшний семинар посвящен двум «оставшимся» методам — анализу издержки-выгоды (cost-benefit analysis) и анализу издержки-эффективность (cost-effectiveness analysis). После сегодняшнего семинара мы сможем честно сказать, что год друг друга учили, теперь мы сможем скрещивать методы и применять их в исследованиях. В декабре мы планируем презентовать первое наше исследование, которые мы делали для РАО ЕЭС. Итак, приступим к сегодняшней теме. Первой будет выступать Мария Калиновская.

Мария Калиновская: Сегодня я представлю Вашему вниманию метод, который носит название cost-benefit analysis, или в переводе на русский язык — анализ издержки-выгоды. Сначала несколько слов об истории метода. Он зародился в 19 веке во Франции, потом перекочевал в США, где и получил основной толчок к развитию в 40-е гг. 20 века. Это было связано с необходимостью проведения исследования по улучшению всевозможных морских и речных путей, было дано задание анализа этой проблемы. Именно в этот момент впервые озадачились издержками и выгодами. До сих пор в этой области ведутся разработки, нет окончательно сформировавшегося вида этого метода, и применяется он в широком спектре проблем.

Основой метода является оценивание чистой экономической прибыли от реализации какого-либо проекта или программы. Он позволяет определить возможности, отразить выгоды и издержки в разные моменты времени, оценить в денежном выражении обычно неисчисляемые эффекты, подвести итог и подсчитать все данные для принятия окончательного решения.

Метод применяется в основном на этапе предварительной оценки при выборе проекта. Также есть возможность применять его и на выходе для оценки экономического эффекта от реализации проекта. В основном анализ издержки-выгоды используется в сферах, где тяжело оценить все эффекты только финансовыми инструментами: инфраструктура, транспорт, экология, образование, здравоохранение, культура.

Техника основана на прогнозировании экономических эффектов проекта, их квантификации. Главной особенностью является то, что при реализации проекта ожидаются всевозможные эффекты, которые невозможно оценить однозначно в денежном эквиваленте. Этот метод позволяет инструментально привести эффекты к общему знаменателю и включить их в общую структуру.

Основными этапами анализа издержки-выгоды являются описание проекта, его технический анализ, финансовый анализ, экономический анализ, анализ чувствительности, анализ рисков и выбор наилучшего варианта.

Финансовый анализ является точкой отсчета экономического анализа. Он учитывает только реальные денежные доходы и расходы, строится на трех основных таблицах: инвестиционные издержки (патенты, лицензии для закупки), операционные издержки (стоимость материалов, рабочей силы и т.п.) и источники финансирования (частные, бюджетные капиталы).

Далее смотрят, является ли проект финансово выгодным и реализуемым. Для этого проводят экономический анализ, который включает в себя коррекцию фискальных эффектов, расчет позитивных и негативных внешних эффектов, переход от рыночных цен к теневым ценам и вычисление экономической отдачи проекта (NPV, IRR).

Основные правила анализа издержки-выгоды достаточно просты. Так, основной показатель — чистая приведенная стоимость (Net Present Value) — должен быть обязательно больше 0 после всех вычислений. Также метод позволяет из нескольких предложенных выбрать наилучший.

Метод обладает рядом преимуществ, среди которых — возможность отразить экономическую применимость проекта. Просто построить дорогу — это одно, а просчитать, насколько снизится смертность на этой трассе — это гораздо труднее и важнее. Метод дает также возможность использования ранжирования альтернатив. Всегда существует множество точек зрения, которые часто противоречат друг другу. Например, когда в городе собираются строить зону отдыха, то на данный объект можно посмотреть с разных сторон — с чисто строительных затрат и выгод, с точки зрения экологической организации или со стороны социальной — насколько это будет полезно для общества. Кроме того, метод позволяет определять издержки и выгоды, даже если они не всегда монетизируемы.

К ограничениям этого метода я бы хотела причислить то, что в нем не учитываются эффекты перераспределения и экономическое воздействие немонетизируемых выгод.

Что касается сфер применения этого метода, то он является распространенным и применяется не только обособленно, но и в совокупности с другими — в основном это экономические вещи: подсчет прибыли, расходов и т.п. Что касается конкретных примеров, в российских источниках мне не попалось конкретных примеров применения метода при реализации государственных политик. Я думаю, что метод применяется, по крайней мере, очень хотелось бы, чтобы он применялся при планировании столь важных проектов. Я в основном столкнулась с применением метода в IT-технологиях, телефонных сетях и т.п.

Важным моментом является оценка стоимости человеческой жизни, который все время остается открытым. В канадском источнике существует градация: человеческая жизнь закладывается равной 2,5 млн. долларов, если получено тяжелое ранение – 66 тыс. долларов, легкое – 25 тыс. В России, я думаю, если такие суммы и закладываются, то они на порядок меньше, и, скорее, они просто не закладываются, а рассматриваются с точки зрения страхования. Подводя итог, хочу сказать, что метод универсален. Практикам в нашей стране необходимо брать пример с западных коллег и максимально прописывать эффекты, даже если они трудно монетизируемы.

Даниил Цыганков: Спасибо. Я предлагаю задать конкретные вопросы, возникшие по презентации. К общей дискуссии мы перейдем позднее.

Вадим Маршаков: Вопрос относительно анализа рисков, который был включен в анализ издержки-выгоды. Насколько мне известно, это отдельная ветвь анализа — риски рассчитываются отдельно.

Мария Калиновская: Почему я включила этот метод? Разобранные мною два источника содержали разные методы: в одном была первая часть указанных мною методов (описание проекта, его технический анализ, финансовый анализ, экономический анализ), в другом — вторая (анализ чувствительности, анализ рисков и выбор наилучшего варианта). Поэтому я посчитала необходимым включить все методы.

Вадим Маршаков: Да, вероятно это возможно на уровне финальной матрицы. Но, например, в американском циркуляре, регулирующем анализ издержки-выгоды, анализ рисков идет отдельно.

Даниил Цыганков: Вспоминая совместный семинар в марте с.г. с коллегами, занимающимися экономикой здравоохранения, возникает следующий сюжет. Политические возможности принятия решения об инвестициях в тот или иной вид лекарственного обеспечения чрезвычайно сложны для измерений. По-прежнему, в анализе издержек-выгод квантифицируются неполитические эффекты. Политические решения оставляются политикам.

Мария Калиновская: Я думаю, изначально этот метод разрабатывался без учета политических моментов. Метод позволяет посмотреть, будет ли проект, с финансовой точки зрения, выгоден, принесет ли он ожидаемый результат. Но он не включает в себя лоббирование, договоренности с властями. На мой взгляд, данная статья расходов занимает не последнее место. Т.к. метод развивается, в России это необходимо учитывать. Какой смысл разрабатывать экономически выгодный проект, если он будет не нужен лицу, принимающему решение, и будет заранее ясно, что проект не пройдет.

Владимир Балакирев: Есть какие-либо отличия в оценке до реализации проекта и после? Есть ли принципиальная разница? Может быть, есть примеры?

Мария Калиновская: Примеров на этот нюанс мне не попадалось, но как мне кажется, еще до реализации анализ позволяет выбрать альтернативы и что-то изменить, принять окончательное решение. После запуска проекта и получения результатов этот метод позволяет посмотреть, где были допущены ошибки или как их можно будет в будущем избежать.

Даниил Цыганков: Я думаю, вопрос был более методического характера. До реализации проекта — прогнозное, поисковое оценивание.

Вадим Маршаков: Следует учитывать разницу в имеющихся данных. На уровне прогнозной оценки, это, в первую очередь, экспертное знание. В процессе будет статистика, если она имеется. Одна из главных проблем — колоссальный недостаток информации. Во многих случаях, людям, которые проводят исследование, приходится эти пробелы заполнять самим. Валидность и качество экспертного знания могут в совокупности свести все достоинства этого метода на нет.

Мария Калиновская: Иногда проще сначала сделать, а потом оценить результаты.

Даниил Цыганков: Да уж, получается реформа как эксперимент, по Дэвиду Кэмпбеллу. Хорошо, давайте перейдем ко второй части. Выступит Илья Компасов, студент 4 курса факультета прикладной политологии.

Илья Компасов: Мой доклад посвящен методу анализа издержки-эффективность (cost-effectiveness analysis). Структура доклада такова: описание метода, его цели, область применения, основные шаги, примеры, а также преимущества и недостатки.

Метод издержки-эффективность — инструмент оценивания, который помогает определить эффективность использования вложенных ресурсов в таких областях политики, где конкретную выгоду трудно посчитать. Это также метод выбора между альтернативными проектами с одинаковыми целями. Он используется для тех случаев, когда измерить выгоду в денежном выражении очень трудно или вообще невозможно. Анализ издержки-эффективность в оценивании означает расчет социального индекса прогнозируемых издержек достижения необходимого социального эффекта. Подход позволяет выбрать решения, минимизирующие издержки по устранению конкретных рисков. Необходимо сразу отметить некоторые ограничения — данный метод не предназначен для оценки проектов с несколькими целями или объектами. В случае многоцелевого проекта может использоваться более сложная его версия, т.н. весовой анализ эффективности стоимости. В этом методе измеряются веса различных целей и распределяются по шкале приоритетов.

Такая техника несколько сродни Value for money assessment – на русский язык можно перевести как стоимостная эффективность. Поэтому об этом методе я также скажу несколько слов. Национальный офис аудита в Англии предполагает, что существует 3 ключевых аспекта метода Value for money assessment в государственном секторе. Первое — это Economy (экономия) — минимизация запланированных расходов — тратить меньше. Второе — Efficiency (рентабельность) — отношение между результатами и количеством ресурсов — тратить хорошо. И третье — Effectiveness (эффективность) — отношение между предполагаемыми и реальными эффектами от программы — тратить разумно. Таким образом, оценка стоимости помогает понять тип воздействия на проект.

Цели метода. Вообще оценивание подразумевает пол собой политическое действие, целью которого является информирование общества об эффективности использования тех или иных общественных ресурсов. Задачей анализа издержки-эффективность является показ эффективности (рентабельности) внедряемых политик, а также оценка способности достижения желаемых целей. Цели должны быть выражены в конкретных данных, а не в денежном выражении. Например, целью может быть снижение смертности путем внедрения политики в область здравоохранения.

Этот метод лучше всего использовать в оценке проектов в таких областях, где достигнутую выгоду трудно монетизировать: здравоохранение, образование и другие социальные сферы. Метод используется для сравнения альтернативных проектов, но обязательно в одном контексте и с одними целями. Метод используется как для прогнозного, так и для финального оценивания. Метод может использоваться тогда, когда ожидаемые цели и эффекты четко определены. Например, количество созданных рабочих мест, количество выздоровевших людей и т.п. Что касается метода Value for money assessment — он также применяется в обоих случаях для анализа как прогнозного, так и финального. Если департамент правительства выступил с инициативой поддержать малый бизнес, то они могли бы использовать прогнозную оценку, чтобы выявить вероятность выгоды в этой программе и конкретную стоимость каждой выгоды. Результатом такого анализа может являться решение о внедрении проекта или его отвержение.

Перейдем теперь к таблице с примером издержек и доходов, связанных с тремя проектами А, В и С.

Таблица 17. Общая стоимость отдельных проектов

Общие затраты (тыс. рублей)	Инвестиционные затраты	Ежегодные фиксированные затраты на обслуживание	Затраты на энергоресурсы
Технология А	6000	150	300
Технология В	3250	100	600
Технология С	500	300	750

В первой колонке – основные вклады, во второй – ежегодная стоимость внедрения программы, в третьей – расходы на текущие материалы.

Перейдем к основным этапам метода. Их обычно четыре. Первый — формулировка программы и объекта исследования, т.е. определение ожидаемого результата и его квантификация в физических терминах. Второй — предварительная оценки общей стоимости программы, ресурсов общественного сектора, в основном включаются данные в денежном выражении, иногда данные сравниваются с выгодами. Определяется общая стоимость программы, выясняется возможность использования метода. Третий этап — измерение общего воздействия (impact) — возможен, как на основе первичных, так и на основе вторичных данных или на базе моделирования возможных эффектов от воздействия. Четвертый этап — подсчет коэффициента «издержки-эффективность». Подсчитывается он путем простого деления output на outcome.

Перейдем к следующему моменту. Я назвал его «составление сметы». Стоимость проекта включает в себя всевозможные затраты. Прямые расходы — это крупные вложе-

ния (здания, оборудование), персонал и материалы. Косвенные расходы включают в себя стоимость затраченного времени и стоимость вклада пользователей.

В качестве примера финальной оценки могу привести программу, которая была проведена в Великобритании. Исследование проводилось Национальным офисом аудита и было направлено на оценку количества созданных рабочих мест и стоимость создания каждого рабочего места, а также изучение следующего вопроса: возникли ли эти рабочие места просто так или же вследствие введения программы. Общая стоимость программы составила 300 млн. фунтов. Было создано 110 тыс. рабочих мест, однако лишь 21 тыс. оказались постоянными. Стоимость каждого рабочего места оказалась 21 тыс. фунтов. Нельзя забывать о побочном эффекте смещения — рабочие места могли бы быть созданы сами по себе, другие люди могли просто поменять род деятельности, это также засчитывалось как новое рабочее место — таких оказалось 15%. В ходе программы выяснилось, что административные издержки составили более 10% стоимости. Таким образом, исследователи полагают, что программа показала себя как неэффективная с точки зрения анализа value for money.

Следующий пример — применение метода издержки-эффективность в медицинских программах. Рассмотрим программу по уменьшению детской и материнской смертности при родах. Существуют 3 альтернативных программы: программа А — улучшение уровня обслуживания в сельских медицинских центрах, программа В — улучшение уровня обслуживания в районных больницах и программа С — дополнительное оборудование и обучение персонала в районных больницах.

Таблица 18. «Издержки-эффективность» в медицинских программах - 1

Общие затраты (тыс. рублей)	Инвестиционные затраты	Операционные за- траты	Сохраненные жиз- ни
Программа А	1600 x 3 года	1500	728
Программа В	2000 x 2 года	750	432
Программа С	500 x 2 года	50	179

Как можно видеть из таблиц, программа А является самой эффективной с точки зрения достигнутых целей, при этом она является самой дорогостоящей. Нам важно посчитать сочетание цены и качества. Была посчитана стоимость каждой спасенной жизни и сравнена со стоимостью программы. Из этого видно, что программа С наиболее эффективна с точки зрения анализа издержки-эффективность.

Таблица 19. «Издержки-эффективность» в медицинских программах - 2

Общие затраты (тыс. рублей)	Ежегодный эквивалент затрат	Ежегодный эквивалент сохраненных жизней
Программа А	1816	630
Программа В	1178	402
Программа С	176	167

Как посчитать коэффициент «издержки-эффективность»? В этом нет ничего сложного. Я предлагаю рассмотреть метод подсчета на примере образовательной программы.

Таблица 20. Пример расчета коэффициента «издержки-эффективность» для образовательной программы

Проект	Полученный эффект по результатам	Издержки на одного студента (руб.)	Коэффициент «издержки-эффективность»
Обучение в малых группах	20	300	15
Самообразование	4	100	25
Компьютерное обучение	15	150	10
Программа тьюторов	10	50	5

Имеются четыре альтернативных проекта по улучшению математических способностей студентов и альтернативные методы преподавания: в маленьких группах, самообразование, компьютерное обучение или программа с участием репетиторов-ровесников. Эффекты измеряются обычным тестированием после прохождения курса. Вычислена стоимость, затраченная на каждого студента. Коэффициент «издержки-эффективность» высчитывается путем простого деления стоимости выгоды на каждую единицу на эффект. Самой эффективной оказывается тьюторская программа.

В заключение хочу сказать о преимуществах и недостатках метода. Метод позволяет оценить и учесть немонетизируемые эффекты программы, ведется особенно точный учет краткосрочных и среднесрочных эффектов, а также существует возможность использования для прогнозного, финального и текущего оценивания. Что касается недостатков, то это неточный учет эффектов в долгосрочном периоде и возможность использования только при наличии явных эффектов от введения проекта. К недостаткам можно отнести некоторую субъективность — подсчет выгод всегда основан на предположении. Спасибо.

Даниил Цыганков: Пожалуйста, вопросы по второй части.

Вадим Маршаков: Было сказано, что метод работает только тогда, когда есть альтернативные программы. Велика вероятность выхода на немонетизируемые эффекты.

Илья Компасов: Метод используется для выбора одной из альтернативных программ.

Вадим Маршаков: Это можно отнести к недостаткам метода.

Илья Компасов: Да, согласен.

Даниил Цыганков: Можно ли выделить проекты, где анализ издержек-выгод подходит больше, чем анализ издержки-эффективность?

Мария Калиновская: Я думаю, что они не являются взаимоисключающими. Они дополняют друг друга.

Илья Компасов: Насколько я понял, при проведении исследования методом издержки-эффективность выявляется необходимость совмещения его с анализом издержки-выгоды. Точных примеров, к сожалению, нет, но они часто применяются вместе.

Владимир Балакирев: Говоря об обоих методах и тех источниках, которые Вы использовали, приведите примеры конкретных программ, которые проводились, потому что это довольно общие вещи. Есть ли вообще примеры решений?

Мария Калиновская: Из того, что мне встречалось, не было конкретного примера. В основном приводятся учебные примеры на каждый пункт программы, но, например, в Канаде метод используется в различных сферах — при оценке правильности-неправильности использования миграционной политики страны и при строительстве дорог.

Даниил Цыганков: Это оценка регулирующего воздействия путем включения анализа издержки-выгоды. Это англо-саксонская традиция. Она применяется при написании заключений. Другое дело, достаточно ли у нас для ОРВ анализа издержки-выгоды?

Илья Компасов: Судя по описанию и структуре, методы вполне реалистичные. Может быть, есть третий вариант, если мы не нашли примеров применения. История его применения насчитывает более 70 лет.

Мария Калиновская: У нас возникло предположение, что нет культуры применения в России. Не просто так придумывают реформы и их оценивают, но по сравнению с США культуры обязательного оценивания у нас нет.

Вадим Маршаков: Проблема, наверное, в том, что не просто нет процедуры привлечения экспертного знания. Просто когда мы пытались использовать конкретные материалы по анализу издержки-выгоды, то столкнулись с вопросом, действительно ли все там, на Западе, определяет экспертное знание. В этом случае оценивание представляет собой ноу-хау. Так как экспертные методы к оцениванию прямого отношения не имеют. И этот вопрос так и остался открытым. Некоторые консалтинговые компании предлагают услуги. А в случае, когда используется экспертное знание, процесс анализа координируется.

Софья Яблочкина: А обработка данных?

Вадим Маршаков: Вопрос в том, где ноу-хау, а где его добавленная стоимость. Если все сводится к тому, что мы собрали экспертов, составили анкету и провели опрос, это одно, если же мы что-то применяем, это уже другое.

Валентина Яхнина: В литературе мы сталкиваемся с тем, как измеряются затраты, даже немонетизируемые. С этим вы встречались? Как-то это пытались описать?

Мария Калиновская: В том, что мне встречалось, были обозначены три таблицы, где приведены стоимость инвестиционных затрат, операционных затрат. На мой взгляд, это вещи, которые вполне возможно просчитать — это стоимость рабочей силы, сколько человек будет работать на объекте, сколько будет стоить аренда техники, патенты. Рыночная стоимость процессов. Это финансовая часть. К ней прибавляются трудно монетизируемые затраты. Их много. Стоимость человеческой жизни, например. Про канадский пример я уже говорила. Подходов также много.

Даниил Цыганков: Нужно учитывать и то, что помимо политических последствий, существуют политические аспекты подсчета.

Софья Яблочкина: Мне кажется, хороший пример — это ОСАГО. Там тоже определяется стоимость жизни, сломанной ноги и т.п. К этому пришли. Я думаю здесь тоже можно разобраться.

Вадим Маршаков: В случае с электроэнергетикой, например, мы разделяли косвенные и прямые издержки и считали, сколько это может стоить в целом. Косвенные издержки могут быть институциональными — создание новых контролирующих органов, если речь идет о техническом регулировании.

Владимир Балакирев: Я хотел бы поделиться размышлениями. В реальной работе всегда есть стремление к выбору самого простого решения. Это всегда очень притягательная вещь. Я сейчас понимаю, что, наверное, это пока невозможно. Существует закрытость. Отсутствие ярких примеров это показывает. Мне кажется, с этим приходится жить. В практической работе хорошо, когда есть проекты. Ты можешь все согласовывать с заказчиком. И там лучший вариант тот, о котором вы договорились.

Даниил Цыганков: Не могли бы Вы назвать количественные методы из Вашего большого опыта, которые бы реально применялись.

Владимир Балакирев: Я вспоминаю сейчас. Тут нужно иметь в виду проекты, но в целом оценивая, количественные методы очень привлекательны для заказчика. Ты приносишь таблицу — и заказчик воодушевлен. Когда человек пытается принять решение, начинаются разные эффекты: разочарование, недовольство и т.д. Если говорить о мировой тенденции, я все-таки занимаюсь в большей степени социальными проектами, может быть, не такими крупными, но я думаю, будущее за смешанными подходами. Более того, я думаю, будущее за тем, чтобы обсуждения о применимости методов происходили в процессе принятия решений. Я не верю в то, что мы договоримся. Я столько раз видел, что договариваешься, приносишь все, а заказчик недоволен. Это смыкается с политическими процессами. А на уровне общения с заказчиком — это консультационный процесс. Я знаю, что в крупных компаниях, если говорить о социальных программах, сейчас есть разочарование количественными методами. Заказчик говорит, к нам приходит консультант, предлагает оценить стоимость, эффекты и, в конце концов, приносит цифры, о которых мы и так знаем. Не происходит понимания. На основании этого очень сложно принимать решение. Говоря о международных агентствах, например, Всемирный банк — это организация, которая в основном использует количественные методы. Они апологеты этого, и их за это сильно критикуют.

**Стенограмма заседания № 10 "Методика оценки обоснованности включения/исключения отдельных видов надзора из сферы действия закона №134-ФЗ",
15 декабря 2005 г.**

С презентацией выступил сотрудник ИСИЭЗ ГУ-ВШЭ Александр Беляев. В выступлении были представлены некоторые результаты НИРА по заказу департамента государственного регулирования в экономике МЭРТа РФ, в т.ч. — результаты обследования территориальных органов надзора в четырех регионах РФ. В дискуссии приняли участие Андрей Дегтярев, Валентина Попова (оба — МГИМО), Даниил Цыганков (ГУ-ВШЭ), Томила Ланкина (Institutions and Governance Program, World Resources Institute, Вашингтон), Сергей Бойко (РАГС) и др.

Даниил Цыганков: Добрый вечер, коллеги! Наш сегодняшний семинар посвящен результатам исследования, проведенного для Министерства экономического развития и торговли (МЭРТ). Первоначально НИР был направлен на отслеживание правоприменения двух законов из т.н. «пакета по дерегулированию», принятых в 2001 г., а именно – 128-ФЗ об отдельных видах лицензировании и 134-ФЗ о гарантиях прав юридических лиц при проведении надзора и контроля. Фактически это уже третья презентация. Первая часть, которая касалась мониторинга 128-ФЗ, была представлена нами в Центре стратегических разработок 28 ноября 2005 г. (http://www.csr.ru/news/original_889.stm), затем 9 декабря мы представляли в МЭРТе обе части исследования заказчику. Сегодня появилась возможность представить общественности вторую часть. Исследование было объемным, не обо всем мы будем говорить сегодня. В нашу задачу входил анализ того, насколько оправданно и правомерно включить в действие 134-ФЗ страховой надзор. Сам закон регулирует различные виды надзора. При этом часть надзоров выведены из-под действия закона, в частности, страховой и метрологический надзор. В общем, мы попытаемся рассказать вам о нетривиальных результатах, которые нам удалось получить. Их вам представит Александр Беляев, сотрудник Института статистики и экономики знания (ИСИЭЗ) ГУ-ВШЭ.

Александр Беляев: Я расскажу о нескольких сюжетах. Первый — это блокада модернизации закона. Второй — это методика, которая была разработана для оценки правоприменения закона. Я хочу пояснить, как они между собой связаны. 134-ФЗ — закон о защите прав предпринимателей и юридических лиц. Он вводит ряд процессуальных ограничений при проведении надзора. Ограничения: периодичность проверок до 2-х лет, запрет на проведении проверок малых предприятий раньше чем через три года, четкое фиксирование на уровне закона плановости проводимых проверок. Например, после введения 134-го закона

в силу орган надзора не может прийти просто так и провести проверку. Он должен информировать предпринимателя и иметь весомую причину для проверки. По сути, 134-ФЗ является одним из частных усилий МЭРТа в части снижения бремени на предпринимателей в сфере дерегулирования экономики и одновременно это снижает издержки, которые предприниматели несут в связи с надзором. Поскольку МЭРТ не напрямую осуществляет надзор, цепочка получается несколько разорванной. МЭРТ влияет на органы надзора, а они в свою очередь уменьшают бремя на предпринимателей. Соответственно происходит локальная модернизация.

Закон был разработан Константином Яновским из гайдаровского Института экономики переходного периода (ИЭПП). Был ряд предпосылок, которые достаточно очевидны для экономистов этого (либерального) склада, но не совсем очевидны для органов надзора. Что происходит? Например, рассмотрим рациональный посыл закона, что плановые проверки могут проводиться один раз в два года. По замыслу авторов закона, эта мера введена, чтобы ликвидировать запас коррупционности. В реальности происходит следующее. Проверки — это, например Санэпиднадзор. Предприятие ко времени проверки заключает необходимые договоры для наведения порядка в соответствии с санитарными нормами, и на время проверки у них все хорошо. После этого все договоры расторгаются, и вновь начинается антисанитария, к примеру, в шашлычных. При этом орган надзора эту ситуацию видит, но сделать по закону ничего не может.

Дальше речь идет о внеплановых проверках. Как я уже говорил, закон устанавливает очень жесткую процедуру проверок. В нем описаны источники проверки, ее основания, участники. В данной ситуации получается, что они видят нарушения, но сделать ничего не могут, т.к. внеплановую проверку можно провести, когда поступит жалоба от населения.

Закон справедливо вводит ограничение на проверку однородных товаров и услуг. Если у вас в магазине нет соответствующих розеток, это не означает, что все остальные нужно тоже проверять, хотя по идее они однородны. Но органы надзора, даже зафиксировав нарушения, не имеют права на внеплановую проверку тех, кто получил продукцию этого же завода. Это создает условия для распространения риска возгорания.

Проведение комплексных проверок. Пример приводит сотрудник вологодского Роспотребнадзора. В здании бизнес-центра арендуют производственные помещения много компаний. В здании нет необходимых санитарных условий, грубо говоря, туалетов, водопровода, и здание готовится под снос. Кто-то обратился с жалобой, и можно провести внеплановую проверку. Но видя, что в соседних помещениях происходит тоже самое, сделать ничего нельзя.

Процедура судебного обжалования. По закону, у инспектора есть право на судебное обжалование. Инспектор должен в течение 72 часов доехать до региональных властей, получить визу и только после этого подать в суд. Реально это сделать не всегда возможно. Если в Москве это возможно, то, скажем, в Ханты-Мансийском автономном округе, нет. В итоге все процедурные ограничения, с одной стороны, сильно осложнили работу органов надзора, что выплеснулось в недовольстве тех, кто его проводит. С другой стороны, коррупционную базу они не снизили, т.к. чтобы прижать предпринимателя, достаточно объединиться с органами МВД, которые де-факто под действие этого закона не попадают и могут проверять каждый день что угодно. Итак, рациональные положения приводят к блокированию модернизации.

С одной стороны, закон о защите предпринимателей направлен внутрь. С другой стороны, министерство как орган федеральной власти, не может опереться на мнение органов надзора.

Как строится система надзора? Есть профильное ведомство, ведомство разрабатывает свою нормативную базу. При этом система требований сегодня реакционна. У пожарных, например, до сих пор прописано, что все розетки в помещении должны находиться на уровне глаз сидящих. Если совместить это с тем, что пожарный может опечатать помещение и закрыть бизнес, это взрывоопасная вещь. Ведомственное творчество имманентно коррупционно. С этим долго боролись. Один из наиболее смелых шагов — создание системы техрегламентов, которая должна убрать ведомственную нормативную базу и перевести их на регламенты. Формально на данный момент ведомственная нормативная база не имеет юридической силы, но реально это не работает. Они сами предлагают нормы, говоря о том, что их компетенция выше разработчиков законов в Думе.

Интересно также положение о том, что малое предприятие не может быть проверено в течение первых трех лет его деятельности. Эта поправка сильно используется лесозаготовителями, рейдерами. Создается предприятие, в течение трех лет там не соблюдаются никакие нормы, потом оно закрывается.

Создается ситуация, когда систему реформировать нужно, но на обратную связь от органов власти положиться нельзя. Министерство поручило нам сделать частную вещь — методику определения обоснованности внесения видов надзора в сферу действия закона. Поясню, что это такое. 134-ФЗ создает ряд ограничений. Всегда есть ряд видов надзора, которые не могут быть проведены адекватно. Например, из сферы действия закона вынесен налоговый контроль, таможенный контроль, страховой контроль, метрологический контроль. Возникает вопрос, почему какой-то надзор выносится, а другой — нет. Это было результатом лоббизма. Министерство хочет это нормализовать. Для этого нужна методика.

Какова основная идея? Если Санэпидемнадзор можно проводить с процессуальными ограничениями, то в атомном надзоре недопустимы ограничения. При этом непонятно, почему, например, налоговый контроль вынесен. Задача методики — понять риски, которые возникают с проведением или непроведением надзора, и привести их в соответствие с преимуществами, которые будут получены, если этот надзор государство ограничит.

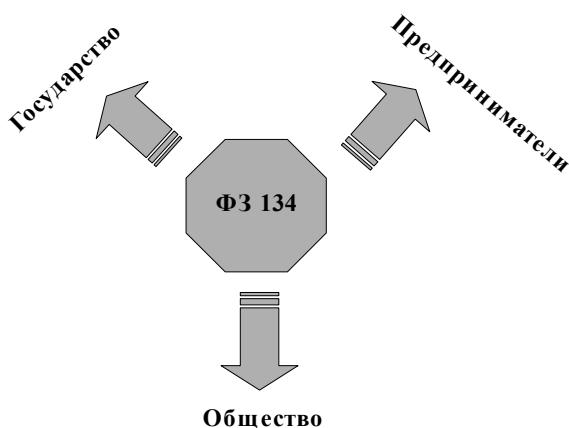
ФЗ-134 имеет влияние на различные группы: на предпринимателей, на государство, на общество (т.к. цель государственного контроля – достижение неких общественных целей). При этом, если в этом разобраться: предприниматель получает выгоды — снижение издержек, например, коррупционных; государство получает риски — риски неисполнения надзорных функций. Это, во-первых, рост расходов бюджета, во-вторых, это риск неисполнения функций в силу сложности процедур, в-третьих, риск снижения доходов бюджета. Несмотря на запрет, некоторые органы надзора частично финансируются за счет штрафов. Для общества, с одной стороны, позитивный эффект — выгода предпринимателей, ускорение развития (рост рабочих мест, например), с другой стороны — негативный эффект — возможность снижения уровня общественной безопасности.

Таблица 21. Влияние закона 134-ФЗ по группам

Эффекты	Предприниматели	Государство	Государственные органы надзора	Общество
Позитивные	<ul style="list-style-type: none"> - Снижение издержек проведения проверок - Снижение коррупционного давления - Снижение издержек судебного обжалования 			Институциональное развитие: создание новых рабочих мест, развитие инфраструктуры, снижение цен (стоимости услуг)
Негативные		<ul style="list-style-type: none"> - Снижение поступлений в бюджет - Рост расходов бюджета на исполнение функций надзора; невозможность исполнения надзорных функций - Конфликты с исполнением норм международных соглашений 	<ul style="list-style-type: none"> - Снижение эффективности исполнения надзорных функций вплоть до невозможности реализации надзорной функции 	<ul style="list-style-type: none"> - Снижение уровня безопасности

Перейдем к методике. Чтобы посчитать целесообразность внесения или вынесения конкретного вида надзора, нужно сбалансировать преимущества и риски. Есть уровень снижения издержек, и есть уровень рисков для государства и общества. Если уровень рисков меньше, чем выгоды, то нужно вносить надзор в сферу действия, и наоборот. В практическом смысле эти вещи сложно считать. Таких инструментов, которыми можно посчитать, существует много, но они сложны. Есть большая история разработки анализа издержки-выгоды, но они сложны. У нас стояла задача разработать инструмент, которым может пользоваться чиновник в пределах департамента. Следовательно, эта схема была упрощена.

Рис. 1. Модель действия 134-ФЗ



Мы предложили считать, что с введением надзора в сферу действия закона, выгоды есть всегда, их определять не надо, т.е. лучше вносить. Оставили только риски. В таком формате надзор должен быть внесен, если риски не содержат чего-то неприемлемого для государства или общества. По умолчанию Санэпиднадзор вносим, но если обнаруживается, что при внесении возможно распространение эпидемий, надо выносить.

Далее был разработан перечень основных рисков. Методика должна выявлять следующие ситуации в части исследуемого надзора:

- 1) Возникновение препятствий в исполнении надзорной функции, в том числе невозможности исполнения надзорной функции;
- 2) Возникновение роста расходов бюджета на исполнение надзорной функции, в том числе вплоть до невозможности финансирования исполнения надзорной функции;
- 3) Возникновение рисков недоимок в бюджет (для фискальных видов надзора);
- 4) Возникновение коллизий с национальными либо международными нормами;

5) Возникновение рисков нарушения общественной безопасности, техногенных катастроф, эпидемий и т.д.

С другой стороны, закон ограничивает органы надзора в конкретных вещах. Закон 134-ФЗ ограничивает действия госорганов при проведении надзора по следующим направлениям:

- Запрет на проведение проверки вне компетенции;
- Требования по выполнению проверки в течение установленного срока;
- Ограничение максимальной продолжительности проверки 2 месяцами;
- Запрет на взимание платы за проведение надзорных мероприятий;
- Запрет на зачисление сборов от проведения надзора в бюджет надзорного органа;
- Требование издания распоряжения по установленной форме о проведении проверки;
- Ограничение лиц, допущенных к проведению надзора, лицами, указанными в мотивированном постановлении о проверке;
- Ограничение частоты плановых проверок (2 года);
- Ограничение мотивов проведения внеплановых проверок;
- Исключение анонимных сообщений и числа допустимых мотивов проведения внеплановых проверок;
- Ограничение масштабов проверок в СРО;
- Требование по присутствию предпринимателя (представителя) при проверке;
- Запрет на изъятие проб, не входящих в предмет проверки;
- Запрет на изъятие оригиналов документов.

Получилась матрица. С одной стороны — риски, с другой — ограничение закона. Она предлагается министерством для экспертов. На пересечении столбцов — риски. Чиновнику достаточно разослать таблицу экспертам с обозначением видов надзора и пожеланием поставить галочки. Это первый шаг.

Таблица 22. Матрица выявления негативных влияний закона № 134-ФЗ

№	Риски Ограничения закона	А) Возникновение угроз общественной, экологической, технической и другой безопасности	Б) Снижение эффективности исполнения надзорных функций	В) Коллизии с действующими национальными либо международными нормами	Г) Рост расходов бюджета на исполнение функций надзора	Д) Снижение поступлений в бюджет
1.	Запрет на проведение проверки вне компетенции					
2.	Требования по выполнению проверки в течение установленного срока					
3.	Ограничение максимальной продолжительности проверки 2 месяцами					

После первого шага возникает перечень потенциальных проблем. Т.к. методика должна быть количественной, на втором этапе перечень потенциальных проблем мы предложили превращать в анкету, где необходимо оценить их серьезность.

Таблица 23. Матрица оценки серьезности негативных влияний закона № 134-ФЗ

	Негативный эффект	Оценка серьезности
	А) Возникновение угрозы общественной, экологической, технической и другой безопасности	
	Ограничение внеплановых проверок неанонимной внешней жалобой лишает инспекторов возможности оперативного контроля проведения утилизации опасных веществ, жидкостей, что может вести к локальной экологической катастрофе.	
	Б) Снижение эффективности исполнения надзорных функций	
	Запрет на использование фактов, выявленных в ходе внеплановых проверок при планировании плановых не позволяет эффективно контролировать исполнение предписаний	

При осуществлении оценки эксперты руководствуются шкалой оценок от 0 до 5, где: **0** означает, что по мнению эксперта, данный эффект не будет проявляться в реальности; **1** означает минимальное негативное влияние; **5** означает максимальное негативное влияние. Выставленные экспертами баллы суммируются простой арифметической суммой, далее считается процент набранных баллов от числа возможных. В случае, если в совокупности эксперты выставили 50% и более баллов, то считается, что надзор не может быть включен в сферу действия 134-ФЗ. Можно посчитать максимальное количество баллов и сказать, что если количество баллов больше 60, надзор не может быть внесен, если 40-60, то необходимо согласование и обсуждение. В ином случае включение надзора в сферу действия 134 ФЗ является целесообразным с учетом приемлемых последствий.

Резюмируя сказанное, хочу отметить, что подход не совсем научный: отсутствуют цифры, но он позволяет решить проблему доступа к информации. Это, кроме того, легитимно в рамках департаментов. Он легок, т.к. включает подготовку по электронной почте и рутинную подготовку документов для исследования. При условии, что эксперты у министерства есть. В начале 2006 г. мы попробуем применить методику в департаменте-заказчике.

Даниил Цыганков: Пожалуйста, вопросы.

Сергей Бойко: У меня два вопроса. Каким образом вы получаете перечень проблем? Вы определяете его самостоятельно или помогают эксперты?

Александр Беляев: Определяем самостоятельно. Все получено конструктивным путем. Это не догма. Есть 134-ФЗ, который воздействует на группы, как было показано в таблице 1. Соответственно, далее мною и одним экспертом был сделан перечень возможных негативных влияний. Единственное прямое влияние закона будет зависеть от того, как надзорный орган будет исполнять свою функцию. Дальше мы прошли по тому, что связано с исполнением функций. Это общественная безопасность, расходы бюджета и т.д.

Сергей Бойко: Отчего вы отталкивались? Вы сами все определили или был какой-либо документ, которым вы руководствовались?

Александр Беляев: Во-первых, источником был закон. Там есть 15 ограничений. С другой стороны, размышления были наложены на методику. Нам необходимо было считать некоторые вещи, например, процент несчастных случаев в отрасли. Это простой подход, с

точки зрения направления рисков и ограничений. В исследовании, которое делалось, был вопрос — каковы основные проблемы? Эти риски были перепроверены, т.е. мнения экспертов были наложены на результаты исследования.

Сергей Бойко: Еще один вопрос: круг экспертов определяло министерство или вы тоже кого-то подключали? По каким критериям вы их отбирали?

Александр Беляев: Мы сами подключали. Ситуация была такая, что над этой частью работало реально два человека. Конкретно — я и человек, который занимается регулированием. В эмпирической части там были эксперты из различных отраслей надзора.

Даниил Цыганков: Мы взяли 4 региона, в каждом из них мы опросили людей из различных надзоров. Было направлено письмо из департамента регулирования с просьбой оказать содействие и ответить на вопросы. Приезжал человек, проводил интервью по анкете. Причем люди отвечали достаточно откровенно.

Сергей Бойко: Выбор регионов был какой-то обоснованный?

Даниил Цыганков: Да. Была разработана типология, основанная на стиле административного управления в регионе.

Валентина Попова: Скажите, почему в списках этих групп, которые испытывают риски, вы не внесли объединения, политические и неполитические? Они не влияют или объединены с государством, обществом и предпринимателями? Либо они не испытывают рисков? Или сами не оказывают влияния и не могут быть лоббистами?

Александр Беляев: Процессуально они не влияют. Там есть порядка 15 ограничений. Плюс перечень документов, который должен предоставляться. Сам закон напрямую не оказывает влияния на эти группы.

Томила Ланкина: Если я правильно поняла, Вы сказали, что есть коррупционный потенциал, который закон помог сократить, с другой стороны, Вы указали целый ряд организаций, например, МВД, пожарный контроль, которые не подпадают под этот закон. Эти организации имеют высокий коррупционный потенциал. Даже несмотря на это, закон оказал положительное действие?

Александр Беляев: Здесь есть разница между моделью, которая снижает издержки, и реальностью. В реальной жизни совсем не так быстро снижаются издержки. Мы приняли, что издержки снижаются или остаются на прежнем уровне, но, по крайней мере, не повышаются.

Томила Ланкина: То есть в реальной жизни этот закон не имел того результата, который планировался?

Александр Беляев: Дело в том, что 134-ФЗ противопоставлялся прочим законам. Их целый пакет. Существует периодичность проведения проверок, и они входят в противоречие со сроками проведения этих проверок. Кто-то работает по 134-ФЗ, кто-то – по другим. Отдельно стоит рассмотреть закон о милиции. У милиции нельзя изъять право проведения оперативно-розыскной деятельности. Нельзя обязать оповещать о своем приходе за два дня. Поэтому возникают противоречия.

Томила Ланкина: Какие различия между регионами вы обнаружили?

Даниил Цыганков: Различия пока не были обнаружены. Задачей методики было обкатать ее в четырех регионах, а не репрезентативно исследовать Россию. Нам нужно было обкатать методику, чтобы в следующем году ее использовать, и посмотреть, какие есть методические проблемы. Например, «не-ответы». Поэтому была гипотеза, что в регионах с более развитой административной культурой — Тверская область, Красноярский край — правоприменение этих законов снижает бремя административных барьеров, а в других регионах — наоборот. Но наша выборка слишком мала, чтобы построить корреляцию. Данные пока не показывают, что, например, в Вологде чиновники более «прогрессивны», чем, скажем, в Липецке. Одно дело аппарат губернатора, а это все-таки федеральные органы власти. Приход новых команд имеет ограниченное влияние на весь спектр проблем.

Александр Беляев: Да, были и неожиданные результаты. Например, в Липецкой области мы обнаружили максимальное количество лицензирования. Одновременно минимальное количество предпринимателей высказывалось за отмену лицензирования. Отвечали, что нам так проще и это снижает конкуренцию.

Даниил Цыганков: Да, это распространенный вариант. Предприниматели не хотят, чтобы отменяли лицензии, например, в туристическом секторе, где МЭРТ собирается это отменить. Фирмы, захватившие рынок, боятся конкуренции.

На этом наше заседание завершено, и завершена работа собственно семинара. В следующем году он будет преобразован в общегородской коллоквиум благодаря гранту, который предоставляет нам Научный Фонд ГУ-ВШЭ по конкурсу «Учитель – Ученики».

Берездивина Е.В.¹

Определение показателей результативности органа исполнительной власти

Управление по результатам в органах исполнительной власти предполагает использование показателей результативности разных типов, в том числе, при постановке целей и при проведении оценки степени достижения каждой из целей.

В Российской Федерации трехлетний опыт использования элементов результативного управления при планировании расходов органов исполнительной власти (составление и обсуждение докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования) выявил те же проблемы, с которыми сталкивались и другие страны. В их числе – трудности при формулировании целей и задач органа исполнительной власти, при определении наименований показателей результативности, при определении набора показателей результативности для отдельной цели органа исполнительной власти и для иерархии целей.

Дать однозначную оценку текущей ситуации в части внедрения результативного управления довольно сложно, поскольку этот процесс еще далек от завершения. С одной стороны, можно сказать, что к настоящему времени уже создана прочная основа для использования управления по результатам в федеральных органах исполнительной власти. Так, в результате работы, проводимой Правительственной комиссией по повышению результативности бюджетных расходов, была создана и периодически уточняется методология постановки целей и задач органа исполнительной власти, определения индикаторов их достижения, сами показатели результативности каждого субъекта бюджетного планирования прошли экспертизу Росстата. Для решения задач, определенных Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах, созданы такие инструменты бюджетного планирования как перспективный финансовый план, «скользящая трехлетка», ведомственная целевая программа, действующее и принимаемое расходное обязательство.

Но, с другой стороны, нужно отметить, что подготовка и защита Докладов о результатах и основных направлениях деятельности идет параллельно традиционному бюджетному процессу, эти процедуры в него слабо интегрированы, а содержание самого Док-

¹ Доцент кафедры Теории и практики государственного управления факультета гос. и муниципального управления ГУ-ВШЭ.

лада не определяет размер выделяемых органу исполнительной власти бюджетных ассигнований.

Таким образом, можно сделать общий вывод о том, что в настоящее время некоторые элементы результативного управления в федеральных органах исполнительной власти созданы и практикуются, но системно пока не внедрены и существуют отдельно от регулярных управленческих, в том числе финансовых, процедур.

Как показывает теория государственного управления и опыт многих стран, идеология результативного управления не может быть внедрена по приказу «сверху». Результативное управление в органах исполнительной власти возможно только в том случае, если сами органы проявляют инициативу и готовы обеспечивать ожидаемый результат наиболее эффективным образом.

Для обеспечения мотивации органа исполнительной власти и его отдельных сотрудников к повышению эффективности деятельности следует установить зависимость между тремя элементами управления:

- (1) цели и задачи органа исполнительной власти, формализованные в виде показателей результативности,
- (2) его текущая работа, то есть процедуры, выполняемые подразделениями и отдельными сотрудниками,
- и (3) ресурсы всех видов, которыми располагает орган.

В условиях Российской Федерации такая постановка вопроса означает необходимость проводить дальнейшую декомпозицию тактических задач органа исполнительной власти – до уровня, позволяющего увязать непосредственные результаты деятельности органа с объемом и структурой его расходов. Перейти к такой постановке проблемы позволяет, кроме самой логики бюджетной реформы, также наличие необходимой нормативной базы по связанной тематике. Речь, во-первых, идет о проводимой в настоящее время регламентации деятельности органов исполнительной власти. Наличие регламентов выполнения функций или оказания услуг необходимо для определения результата работы отдельных подразделений и сотрудников органа исполнительной власти, а также существенно облегчает обоснование расходов ведомства. Во-вторых, нужно сказать о том, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе» позволяет использовать результативные принципы оплаты труда и обеспечивать тем самым мотивацию сотрудников органов исполнительной власти. Причем принятая нормативная база для оплаты труда по результатам в настоящее время не работает именно потому, что нет механизма определения результативности каждого сотрудника и оценки его вклада в решение задачи ведомства.

Декомпозиция тактических задач органа исполнительной власти означает введение показателей результативности более низкого уровня. В Методических рекомендациях по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (утверждены постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 года №249, в редакции от 23 декабря 2004 года № 838) названы только два типа показателей результативности – конечных общественно значимых результатов и непосредственных результатов.

Таким образом, для продолжения работы по внедрению результативного управления в практику бюджетного планирования органов исполнительной власти нужно определить дополнительные типы показателей результативности. Кроме того, имеет смысл провести описание показателей результативности всех типов – с учетом типичных проблем, выявленных при подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Прежде чем перейти к описанию типов показателей результативности, следует обратить внимание на потенциал использования показателей результативности для совершенствования целеполагания в органах исполнительной власти. Действительно, при определении (обсуждении, выборе) показателя результативности могут быть преодолены характерные проблемы, вызванные самой сущностью государственного управления.

Во-первых, цели государственного управления плохо поддаются формализации, часто встречаются эмоциональные формулировки, которые трудно использовать в процессе управления. Но поскольку показатель результативности должен иметь определенное содержание и количественное выражение, при его выборе неизбежно будет уточнена и формулировка цели органа исполнительной власти.

Во-вторых, в силу разнородности объекта управления при постановке цели могут возникнуть трудности с определением единой характеристики целевой группы. В данном случае рекомендуется использовать набор показателей результативности, поскольку один показатель может скрывать дифференциацию внутри целевой группы и, тем самым, искажать информацию о ее состоянии. Таким образом, цель органа исполнительной власти будет уточнена на уровне показателей результативности.

В-третьих, на состояние целевой группы влияют не только органы государственной власти, существует большое количество иных факторов влияния, порождающих как положительные, так и отрицательные эффекты. И, таким образом, цель органа исполнительной власти может быть достигнута без каких-либо усилий со стороны самого органа, или, напротив, достижение цели может быть обеспечено только при предупреждении или нейтрализации внешних эффектов, создаваемых другими агентами. В таких случаях, по-

сколькo исключать описание целевой группы из формулировки цели органа исполнительной власти не следует, рекомендуется уточнять формулировку цели на уровне показателей результативности. Формулировка показателя результативности должна отражать связь между действиями органа исполнительной власти и изменением состояния объекта управления, то есть показатель результативности должен быть определен таким образом, чтобы предметом оценки был именно результат деятельности органа исполнительной власти, а не состояние сферы воздействия в целом.

В-четвертых, временной лаг между принятием решения (реализацией некоторого мероприятия) и проявлением его эффекта может превышать горизонт планирования и оценки, и цель, таким образом, становится неконтролируемой, а, значит, и необязательной для исполнения. Кроме того нужно учитывать, что, с другой стороны, может иметь место накопленный эффект от прошлых действий. Для сужения горизонта целеполагания могут быть использованы дополнительные показатели, отражающие движение к цели, а не ее достижение. В некоторой степени эту проблему снимает введение дополнительно к показателям конечного эффекта показателей непосредственного результата, горизонт оценки которых более короткий. Но замещение показателей конечного эффекта показателями непосредственного результата не допустимо, поскольку они отражают совершенно разные события и используются в разных целях.

Таким образом, из требований, предъявляемых при формулировании целей органа исполнительной власти, следует существенная часть характеристик показателей результативности, позволяющая провести их систематизацию.

Далее рассмотрены три типа показателей результативности – показатели конечных эффектов, показатели непосредственных результатов и показатели использования ресурсов. Эти три типа показателей охватывают все разнообразие наименований показателей результативности и в обобщенном виде отражают принципиальные составляющие управления, свойственные любому органу исполнительной власти – объект управления (целевая группа, сфера воздействия), субъект управления и стоимость управления. Каждому типу показателя результативности дано определение, описано его назначение, названы его преимущества и основные трудности, которые могут возникать при его использовании.

Показатель конечного эффекта (outcome measure) должен отражать изменение состояние целевой группы (объекта управления) вследствие деятельности органа исполнительной власти. Эффект для объекта управления может представлять собой как некоторое объективное изменение состояния целевой группы (пример 1²), так и субъективное впе-

² Все примеры являются условными и не отражают содержание Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

чатление целевой группы об изменении ее состояния (пример 2). Показатель конечного эффекта может выражать как количественную (пример 3), так и качественную оценку состояния (или изменения состояния) сферы воздействия органа исполнительной власти (пример 4).

Пример 1. «доля населения, имеющая постоянный доступ к локальной и междугородной телефонной связи».

Пример 2. «доля населения, удовлетворенная качеством традиционных услуг связи (почта, телеграф)».

Пример 3. «доля населения, пользующегося сетью Интернет или электронной почтой не реже одного раза в неделю».

Пример 4. «доля населения, имеющая постоянный доступ к инфокоммуникационной инфраструктуре».

Наименование показателя конечного эффекта должно отражать цель органа исполнительной власти, объект воздействия и характеристику его состояния. Количественное выражение желаемого эффекта для данного горизонта планирования задается целевым значением показателя результативности. При формулировании наименования показателя результативности следует различать объект воздействия и объект управления. Например, в случае показателя конечного эффекта «доля водителей, чувствующих себя в безопасности на дороге» целевой группой являются водители (а также пассажиры, собственники автотранспортных средств и грузов), а объект воздействия – обслуживающие дороги организации, нарушители правил дорожного движения, грабители.

В Методических рекомендациях по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования вместо показателя конечного эффекта используется показатель конечного общественно значимого результата, который определен как «характеризующий удовлетворение потребностей внешних потребителей за счет оказания им субъектом бюджетного планирования ... государственных услуг». Однако, судя по определению, такой показатель отражает только факт потребления услуг, но не эффект от потребления, и, поэтому является показателем непосредственного результата. Возможно, поэтому в Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования показатели конечных эффектов в изложенном понимании встречаются нечасто.

Второй тип показателя – показатель непосредственного результата (output measure). В отличие от показателя конечного эффекта, он отражает характеристики не целевой группы, а самого органа исполнительной власти, то есть субъекта управления. Эти характеристики представляют собой управленческое воздействие как таковое. Управлен-

ческое воздействие может проявляться в виде оказанных услуг, произведенных товаров, выполненных работ, а может заключаться в реализации установленных процедур, обеспечении деловых процессов.

Таким образом, показатель непосредственного результата – это показатель, отражающий количественный (пример 5), возможно с качественной характеристикой (пример 6), результат деятельности органа исполнительной власти, то есть выполненный объем работ, требуемый для решения задач органа.

Пример 5. «доля отремонтированных дорог в объеме требующих ремонта дорог в текущем году».

Пример 6. «доля дорожного покрытия, требующая ремонта до истечения нормативного срока эксплуатации». Или еще один пример – «доля населения, имеющего оперативный доступ к подключенному к сети персональному компьютеру (время в пути к пункту общественного доступа не более получаса, время ожидания не более 15 минут)».

По сравнению с показателями конечного эффекта показатели непосредственного результата проще формулируются, их исполнение легче контролируются. Поэтому высокая вероятность вытеснения ими показателей конечного эффекта. В таких случаях может возникнуть ситуация «деятельности ради деятельности» и выхолащивание смысла деятельности органа исполнительной власти, так как показатели непосредственного результата отражают только деятельность органа исполнительной власти, но не реализацию его целей.

Совокупность показателей конечного эффекта и непосредственного результата представляет собой иерархию, в которой каждому показателю конечного эффекта соответствует некоторый набор показателей непосредственного результата, причем один показатель непосредственного результата может соответствовать разным показателям конечного эффекта. Эта иерархия показателей результативности отражает декомпозицию цели в тактические задачи, поскольку показатель непосредственного результата объясняет, за счет чего обеспечивается показатель конечного эффекта. Создание иерархии показателей результативности требует определения формальных связей между показателями конечного эффекта и соответствующими им показателями непосредственного результата. Мировая практика показывает возможность установления в основном логических связей между показателями непосредственного результата и показателями конечного эффекта. Можно перечислить несколько общих закономерностей:

- чем меньше мероприятий (процессов) для достижения цели реализует орган исполнительной власти, тем большее влияние имеет непосредственный результат одного мероприятия на конечный эффект;

- чем больше полномочий у органа исполнительной власти по отношению к целевой группе, тем выше зависимость показателя конечного эффекта от показателей непосредственного результата;
- чем меньше воздействие внешних факторов, тем выше зависимость показателя конечного эффекта от показателей непосредственного результата.

В случае формализации связи между показателями разного уровня в виде математической модели³ следует, тем не менее, рассматривать полученную оценку деятельности органа исполнительной власти критически, поскольку в основе формализации всегда лежат те же логические связи. Например, не следует принимать решения об объемах финансирования или применять административные санкции на основе исключительно полученной оценки, без дополнительного содержательного анализа. С другой стороны, сам процесс формализации связи между показателями позволяет, во-первых, выявить действительные факторы, влияющие на степень достижения цели органа исполнительной власти, во-вторых, определить «узкие места» при реализации цели органа исполнительной власти, в-третьих, уточнить наименования показателей результативности (или формулы их расчета) в следующем периоде. Таким образом, формализация связи между показателями результативности разных типов в некоторой степени обеспечивает обратную связь, необходимую для управления.

Описанных двух типов показателей результативности недостаточно для обоснования расходов органа исполнительной власти. Следовательно, нужно ввести показатели третьего уровня – показатели использования ресурсов. Сразу подчеркнем, что показатели использования ресурсов не являются показателями входящих ресурсов (input measure). Показатель входящих ресурсов в принципе тоже может быть использован при бюджетном планировании, но он не является по своей сути показателем результативности, поскольку представляет собой только описание имеющихся финансовых, трудовых или материальных ресурсов. Показатель ресурсов может характеризовать экономичность или продуктивность, но не результат деятельности органа исполнительной власти.

Показатель использования ресурсов – это показатель, отражающий технологию использования ресурсов в процессе создания непосредственного результата деятельности органа исполнительной власти при заданных бюджетных ограничениях и для достижения целевых значений показателей непосредственного результата. Например, на непосредственный результат оказания услуги «обеспечение права гражданина на получение основно-

³ См., например, Методику определения эффективности оказания бюджетных услуг, подготовленную экспертами ГУ-ВШЭ, утвержденную указом губернатора Пермской области от 30.06.2004, №391.

го общего образования» будут влиять такие факторы как количество учеников в классе, нагрузка учителей, наличие лабораторного оборудования, частота уборки в классах и так далее. Соответственно, достижение целевого значения показателя непосредственного результата «доля выпускников со средним баллом не ниже 3,75» будут обеспечивать такие показатели использования ресурсов, как «доля классов с количеством учеников не более 25», «доля учителей, педагогическая нагрузка которых соответствует нормативной», «доля учебных занятий, полностью обеспеченных лабораторным оборудованием» и так далее.

Таким образом, технология использования ресурсов (или технология оказания услуги, выполнения функции) включает в себя количественные и качественные характеристики ресурсов в натуральном или стоимостном выражении и порядок (процедуры) оказания услуги, выполнения функции. Например, технология обеспечения транспортной инфраструктуры включает такие параметры как количество смен работы ремонтных рабочих, наличие инженеров и рабочих соответствующей квалификации, наличие оборудования и материалов и прочие, а показателем использования ресурсов является «доля полностью укомплектованных ремонтных бригад». Поскольку стоимость услуги зависит от используемой технологии оказания услуги, то от целевых значений показателей использования ресурсов зависит объем используемых при оказании услуги ресурсов, то есть размер бюджета органа исполнительной власти.

Поскольку показатель использования ресурсов должен отражать технологию оказания услуги или выполнения функции, то для определения наименования показателя использования ресурсов необходимо определить единицу использования каждого вида ресурса. Из содержания показателя использования ресурса должно быть понятно, как единица ресурса или набора ресурсов применяется по отношению к целевой группе (пример 7), либо к объекту воздействия (пример 8).

Пример 7. «дорожное покрытие, соответствующее природно-климатической зоне» для показателя конечного эффекта «доля водителей, чувствующих себя в безопасности на дороге».

Пример 8. «передвижной пункт питания и отдыха для дорожных рабочих» для показателя конечного эффекта «доля водителей, чувствующих себя в безопасности на дороге» (объект воздействия – дорожные рабочие). А для показателя конечного эффекта «доля решений органа исполнительной власти, отмененных по решению суда или надзорных органов» единицей ресурса является «сотрудник соответствующей квалификации» или «количество часов повышения квалификации на одного сотрудника».

Как было показано выше, показатели использования ресурсов являются базой для планирования расходов. Ресурсы должны учитываться детально настолько, чтобы обеспе-

читать отдельный учет каждого ресурса, который является фактором изменения какого-либо непосредственного результата. Например, для обеспечения целевого значения показателя непосредственного результата «доля отремонтированных дорог в объеме требующих ремонта дорог в текущем году» единицей ресурса является «инженер» или «прораб», а для показателей непосредственного результата «доля дорожного покрытия, требующая ремонта до истечения нормативного срока эксплуатации», «доля дорожно-транспортных происшествий, обусловленных несоответствием дорожного полотна нормативам, определенная решением суда (на основании результатов расследования)» единицей ресурса является не «инженер» или «прораб», а «рабочее время, затраченное инженером или прорабом на обоснование ремонтных работ». Таким образом обеспечивается отдельный учет (и, значит, финансирование) количества рабочего времени, требующего разной квалификации, и снимается проблема учета факторов затрат и факторов обеспечения непосредственного результата. В том случае, если показатель использования ресурсов относится одновременно к нескольким показателям непосредственного результата (а таких случаев будет большинство), при планировании расходов целевые значения показателей использования ресурсов, относящиеся к разным показателям непосредственного результата, суммируются. В противном случае придется ориентироваться на наибольшее целевое значение показателя использования ресурсов из относящихся к разным показателям непосредственного результата при планировании расходов, что приведет к завышению планируемых расходов и неэффективному использованию ресурсов.

Общий перечень наименований показателей использования ресурсов, рассматриваемых при планировании деятельности в данном году, может отражать использование не всех ресурсов, или отражать использование группы ресурсов в целом. Но при этом сам перечень ресурсов, учитываемый при бюджетном планировании в любом случае должен быть полным, независимо от того, влияют отдельные ресурсы на ожидаемые результаты или нет, иначе часть расходов не будет включена в бюджет.

Таким образом, показатели третьего уровня (показатели использования ресурсов) нужны для того, чтобы связать деятельность органа исполнительной власти, его подразделений (территориальных органов, подведомственной сети) и сотрудников с расходами органа. На основе полного набора показателей использования ресурсов можно рассчитать стоимость оказания услуги (выполнения функции). Анализ фактических значений выявит «узкие места», то есть покажет, недостаток какого ресурса или нерациональная организация какого процесса не позволила обеспечить достижение целевого значения показателя непосредственного результата.

В отличие от показателей конечного эффекта и непосредственного результата показатели использования ресурсов отвечают не на вопрос «зачем (с каким ожидаемым результатом)?», а на вопросы «каким образом?» и «какие?» будут использованы ресурсы для обеспечения целевых значений показателей непосредственного результата. Поэтому показатель использования ресурсов должен описывать зависимость данного непосредственного результата (целевого значения показателя непосредственного результата) от количества и качества использованных ресурсов. Например, показателю непосредственного результата «доля дорожного покрытия, требующая ремонта до истечения нормативного срока эксплуатации» будут соответствовать следующие показатели использования ресурсов: «доля ремонтных рабочих с квалификацией не ниже ___ разряда» или «доля прорабов, занятых одновременно на более чем двух объектах». Или другой пример: показателю непосредственного результата «доля граждан, испытывающих трудности при получении информации (по опросам)» будут соответствовать показатели использования ресурсов «доля органов, обновляющих размещенную на сайте информацию не реже одного раза в три месяца», «доля обращений граждан или организаций, ответ на которые подготовлен в течение недели».

Следовательно, формирование перечня показателей использования ресурсов предполагает наличие стандарта оказания услуги или регламента выполнения функции органа исполнительной власти. Поскольку именно в этих документах установлены требования к характеристикам результата деятельности органа исполнительной власти и к процессу создания этого результата, то показатели использования ресурсов могут рассматриваться как измерители степени соблюдения стандарта или регламента. Но, чтобы избежать путаницы, следует учитывать, что не все показатели использования ресурсов являются показателями рабочих процессов (потому они и требуют самостоятельного названия).

Еще одно принципиальное отличие показателей использования ресурсов от показателей конечного эффекта и показателей непосредственного результата состоит в том, что они не являются обязательством субъекта бюджетного планирования. В случае, если в ходе исполнения бюджета подведомственная организация, оказывающая услугу, решает изменить технологию оказания услуги или технологию исполнения процедуры (например, дорожная служба может заключить договор на ремонт техники со сторонней организацией вместо содержания станции техобслуживания и мастерских), вносить изменения в какие-либо плановые документы не требуется. Напротив, важно зафиксировать все отклонения фактических событий от запланированных. При оценке результата оказания услуги отклонение фактического значения показателя использования ресурсов от целевого значения является не столько основанием для санкций, сколько сигналом к поиску возможной

лучшей технологии оказания услуги. Причем хорошим результатом следует считать аккуратное выполнение плановых значений показателей, а не «чем больше, тем лучше». Возможные перевыполнения плановых значений, так же как и невыполнение – это сигнал к реорганизации деловых процессов или к перераспределению средств.

Более того, наименования показателей использования ресурсов могут не задаваться субъектом бюджетного планирования как типовые для всех подведомственных организаций в начале бюджетного планирования. В этом случае наименования показателей использования ресурсов определяет каждая организация, предоставляющая услугу (выполняющая функцию, реализующая процедуру), на основе собственного опыта и с учетом желаемых изменений. Таким образом, показатели использования ресурсов позволяют формализовать и вынести на обсуждение инициативы организаций, предоставляющих услуги. Субъект бюджетного планирования собирает предложения всех подведомственных организаций, предоставляющих данную услугу, и «по факту» формирует общий перечень наименований показателей использования ресурсов на планируемый период. Формирование общего перечня несколько ограничивает самостоятельность организации, предоставляющей услугу, но это необходимо для того, чтобы предотвратить отлынивание со стороны какой-либо из организаций, предоставляющих услугу. Наименования показателей результативности могут быть определены самим субъектом бюджетного планирования в принудительном порядке в том случае, если организации, оказывающие услугу, практикуют оппортунистическое поведение.

После формирования общего перечня показателей использования ресурсов субъект бюджетного планирования определяет целевые значения по каждому показателю для каждой организации, предоставляющей данную услугу. Целевые значения являются индивидуальными и должны отражать объективное состояние целевой группы и организации, предоставляющей услугу или выполняющей работы.

Итак, показатели использования ресурсов непосредственно отражают действительное влияние органа исполнительной власти (его подразделения, подведомственной организации или сотрудника) на результат, то есть на, например, объем и качество предоставляемых услуг. Суть показателей использования ресурсов состоит в том, что они в значительной степени определяют структуру и стоимость затрат на оказание бюджетной услуги. Кроме того, с помощью показателей использования ресурсов можно выявить возможности повышения эффективности работы организации, поскольку показатели этого типа описывают параметры, на которые могут целенаправленно влиять (изменяя их) органы исполнительной власти или подведомственные организации, оказывающие услуги.

Результаты оценки деятельности органа исполнительной власти (его подразделений или сотрудников) могут быть использованы для принятия двух типов решений – о внесении изменений в содержание или в процедуры деятельности органа исполнительной власти. Соответственно, и отчетность должна содержать информацию по двум предметам – степень достижения цели органа исполнительной власти и исполнение предусмотренных процессов (процедур). Поэтому среди показателей результативности должны быть выделены те, которые отражают деятельность (а не результат) органа исполнительной власти или государственного служащего – показатели рабочих процессов (пример 9). Отчетность по показателям процессов позволяет контролировать ход процесса, а отчетность по показателям результатов (чаще непосредственных результатов, а в среднесрочном периоде – конечных эффектов) необходима для контроля и оценки результатов деятельности по достижению цели, то есть степени приближения к цели органа исполнительной власти.

Пример 9. «доля приказов, оформленных с соблюдением всех требований», «доля жалоб, рассмотренных в установленные сроки», «доля рабочих мест, объединенных в сеть».

Показатели рабочих процессов не являются отдельным типом показателей, часть показателей результативности каждого из трех описанных типов (конечного эффекта, непосредственного результата и использования ресурсов) представляют собой показатели рабочих процессов.

Довольно часто показатели процесса используются при описании административной деятельности (планирование работы, бухгалтерия, закупки, канцелярия и так далее), то есть, распространены в обеспечивающих подразделениях органов исполнительной власти и на уровне министерств, существенная часть функций которых заключается в планировании, координации, бюджетировании. Указанные виды деятельности имеют место в любом органе исполнительной власти, но доля показателей рабочих процессов в системе показателей результативности в разных органах исполнительной власти будет разной.

Если не рассматривать вопрос о степени применимости результативного управления в органах исполнительной власти разных типов, то описанные выше типы показателей результативности могут быть использованы при планировании и оценке деятельности любого органа исполнительной власти. Однако в зависимости от типа органа исполнительной власти большее внимание может уделяться одному из типов показателей. Рассмотрим два типа органов исполнительной власти – субъект бюджетного планирования (министерство) и находящийся в его ведении главный распорядитель бюджетных средств (агентство или служба). К функциям министерства, в частности, относятся определение политики и координация деятельности подведомственных органов исполнительной власти. Функции

подведомственного агентства или службы заключаются в оказании услуг или контроле исполнения принятых решений. В соответствии с разделением функций цель развития сферы воздействия, желаемые характеристики целевой группы определяются на уровне министерства. Это означает, что наименования показателей конечного эффекта формируются также на уровне министерства. На уровне агентства или службы не связанные с показателями конечного эффекта министерства показатели конечного эффекта сформированы быть не могут, поскольку агентство или служба не может иметь свою отдельную цель, не связанную с целью министерства. Формулировка цели агентства или службы, безусловно, может отличаться от формулировки цели министерства, но отличие должно носить характер только уточнения, детализации, то есть подцели. Таким образом, наименования показателей конечного эффекта для агентства или службы задаются на уровне министерства. Определение наименования (и целевого значения) показателя конечного эффекта должно проходить в форме диалога между министерством и агентством или службой, более того, международный опыт показывает, что во многих случаях наименования показателей конечного эффекта определяются на основе предложений агентства или службы. Так же как цели могут быть детализированы на уровне агентства или службы в виде подцелей, определенное на уровне министерства наименование показателя конечного эффекта на уровне агентства или службы может уточняться. Например, показатель конечного эффекта «доля населения, имеющего возможность добраться до больницы (администрации, другого) в течение не более двух часов» может быть уточнен для того, чтобы разделить вклад разных агентств в реализацию цели министерства транспорта. Дорожное агентство может использовать показатель «доля населения, имеющего возможность добраться автомобильным транспортом до больницы (администрации, другого) в течение не более двух часов». Нужно отметить, что значение показателя результативности на уровне министерства также может складываться из значений того же показателя на уровне подведомственных агентств. Например, указанный показатель может быть принят на уровне министерства с целевым значением 100% при целевых значениях для дорожного агентства в 85%, водного – 10% и воздушного – 5%.

Показатели непосредственного результата, соответствующие одному показателю конечного эффекта, формируются на уровне и министерства, и агентства или службы. Однако содержание показателей непосредственного результата для министерства и агентства или службы будут разными. Показатели непосредственного результата агентства или службы будут отражать результат деятельности по предоставлению услуг, выполнению работ, производству продукции, то есть отражать степень достижения цели агентства или службы, а, значит, и всего субъекта бюджетного планирования. Основная часть показате-

лей непосредственного результата министерства будут отражать, например, нормотворческую или организационную деятельность, то есть будут представлять собой показатели рабочих процессов. При этом часть показателей непосредственного результата на уровне министерства могут дублировать показатели непосредственного результата агентства или службы – в том случае, если необходимо обобщить аналогичные показатели непосредственного результата разных агентств. Показатели использования ресурсов могут быть включены в систему планирования деятельности как министерства, так и агентства. В обобщенном виде различия в использовании показателей результативности в органах исполнительной власти представлены в таблице 1.

Таблица 24. Различия в использовании показателей результативности

Орган исполнительной власти	Цель	Показатель результативности		
Субъект бюджетного планирования (министерство)	1. стратегическая цель – цель ведомственной программы или федеральной целевой программы 2. тактические задачи	показатель конечного эффекта	1. показатель непосредственного результата, произведенного министерством 2. показатель непосредственного результата, произведенного подведомственными агентствами и службами	показатель использования ресурсов
Подведомственный распорядитель бюджетных средств (агентство или служба)	1. стратегическая цель – подцель цели министерства 2. стратегическая цель – цель ведомственной подпрограммы 3. тактические задачи, отвечающие стратегической цели агентства или службы 4. тактические задачи – подзадачи тактических задач министерства	уточненный показатель конечного эффекта	показатель непосредственного результата, произведенного агентством или службой	показатель использования ресурсов

В заключение изложим несколько общих рекомендаций по определению наименования показателя результативности. Показатель может быть определен на основе функционального анализа (анализ функций органа исполнительной власти) или на основе изу-

чения параметров целевых групп. Первый поход более распространен, но он, во-первых, позволяет получить, как правило, только список наименований показателей непосредственного результата, а, во-вторых, он предполагает наличие нормативных актов об органах исполнительной власти довольно высокого уровня качества. При определении наименований показателей конечного эффекта для данной цели по характеристикам целевых групп наименования показателей непосредственного результата формируются проще, во многом даже автоматически – как показатели, отражающие мероприятия, за счет которых можно изменить состояние целевой группы.

Формируемая для данного органа исполнительной власти система показателей результативности должна быть применима к подведомственным организациям – иным органам исполнительной власти, бюджетным учреждениям, государственным унитарным предприятиям, что позволит проводить комплексную оценку и сравнение результатов разных подведомственных организаций.

Проблемы, столкновение с которыми практически неизбежно при определении наименований показателей результативности, в том числе наличие накопленного эффекта прошлой деятельности органа исполнительной власти, наличие внешних эффектов, высокая стоимость сбора и анализа информации для расчета показателя результативности, можно рассматривать и как критерии отбора наименований показателей результативности. Но при этом нужно понимать, что показатель результативности, для которого не актуальна ни одна из перечисленных проблем, сформулировать крайне трудно, и быть готовым к компромиссу.

Еще одним критерием отбора наименований показателей результативности является возможность внешнего контроля степени достижения цели органа исполнительной власти. Поскольку результативное управление предполагает ориентацию на клиента, а цель органа исполнительной власти отражает изменение состояния целевой группы, необходимо предоставить возможность контролировать реализацию целей органа самой целевой группе. Таким образом, набор показателей результативности должен обеспечивать возможность двух альтернативных способов определения их значения – в ходе внутреннего (пример 10) и внешнего (пример 11) контроля.

Пример 10. «доля населенных пунктов региона, соединенных дорогами с твердым покрытием».

Пример 11. «прирост количества обращений потребителей по вопросам качества дорожного покрытия».

С целью внешнего контроля необходимо регулярно проводить опросы потребителей услуг государственного управления. Предложение оценивать результативность на ос-

нове опросов клиентов может вызывать протест органа исполнительной власти в силу субъективности такой оценки, но, во-первых, проведенные в ряде стран исследования показали достоверность оценок потребителей (достоверность возрастает при приближении процесса к потребителю), а, во-вторых, опрос клиентов может быть единственным возможным источником информации для оценки для некоторых целей.

Обзор публикаций по оцениванию городской политики

В сфере оценивания городской политики проводится достаточно большое количество исследований и при необходимости можно найти немало статей, посвященных тем или иным аспектам в оценивании городской политики. Поскольку городская политика делится на множество составляющих, спектр проблем, которые попадают в поле зрения специалистов по оцениванию является крайне широким. То же самое можно сказать и про те методики оценивания, которые применяются в сфере урбанистики.

Большинство статей по теме представляют собой case-study какой-либо конкретной проблемы в той или иной стране. Статья «Evaluation of the congestion charge trial in Stockholm Summary» (Lena Fredriksson, Christian Rydén, Linnea Viklund; Trivector PM 2005:2) представляет собой отчет о проведенном в 2004-2005 годах компанией Trivector Traffic AB исследовании, посвященном проблеме транспорта в Стокгольме. Среди методов оценивания здесь встречаются опросы населения, контент-анализ, экспертные опросы и семинары.

Также по теме транспорта, которая, безусловно, является сегодня одной из самых актуальных для большинства стран мира, определенный интерес представляет статья «Evaluation Examples: Transportation and Community and System Preservation Pilot Program» (Cambridge Systematics, Inc., 1999), которая была написана по заказу U.S. Federal Highway Administration. Данное исследование посвящено проекту TCSP по созданию эффективного транспортного снабжения, как между городами, так и внутригородскому снабжению. Отдельно стоит упомянуть онлайн-энциклопедию Transportation Demand Management Encyclopedia (<http://www.vtpi.org/tdm/>), которая посвящена проблемам транспортного снабжения и их эффективным решениям. Энциклопедия постоянно обновляется и содержит обширные статьи по оцениванию в различных сферах транспортной отрасли (парковка, транспортное снабжение и др.) с подробным описанием методологии и процесса оценивания.

Из статей, посвященных конкретным методам, применяющимся в решении транспортных проблем можно отметить статью «DRONE- a tool for urban traffic noise abatement policy evaluation» (Bhaskar A., Chung E., Kuwahara M., 2005), представляющую собой опи-

⁴ Студент 1-го курса магистратуры факультета гос. и муниципального управления ГУ-ВШЭ

сание симулятора DRONE (Dynamic ROad traffic NoisE simulator), который была разработан с целью оценивания уровня дорожного шума в городах.

Проблема сохранения городского лесного массива освещается в статье «Statutory measures for the protection and enhancement of the urban forest in Guangzhou City, China» (С.У. Jim, Н.Н.Т. Liu; Forestry, Vol.73, No.4, 2000). В статье проводится обширный контент-анализ в области законодательства, посвященного сохранению лесного массива. Ситуация рассматривается отдельно на муниципальном и общенациональном уровнях.

Большое количество статей представляют собой обзоры сразу нескольких исследований, проведенных в какой-либо стране за определенный срок. Из таких стоит отметить «Evaluation of UNHCR's policy on refugees in urban areas» (Stefan Sperl; 2001). Публикация посвящена проблеме беженцев, которая является актуальной для многих крупных городов во все мире. Оценивание проводится в области программ и политик, проводимых по данному вопросу организацией UNHCR (отдел по проблемам беженцев ООН). Также стоит отметить книгу «British Urban Policy : An Evaluation of the Urban Development Corporations» (Rob F Imrie, Huw Thomas; SAGE Publications 1999), в которой описывается ряд самых знаменательных и наиболее эффективных программ и политик, проведенных в городах Великобритании. Отдельное внимание уделяется корпорациям городского развития (UDCs, urban development corporations). Рассмотрены case study по 8 таким корпорациям. Проведено оценивание их деятельности в социально-политическом контексте городской политики. Исследование «Ex Post Evaluation of URBAN Community Initiative 1994-1999» (GHK 2003) представляет собой ex post оценивание 118 городских программ и 5 пилотных городских проектов URBAN Community Initiative, проведенных в Германии в 1994-1999 годах. Оценивание проводится в отношении следующих аспектов: отбор проблематики программ, выработка стратегий, эффективность, реализация программ, участие общественности и уровень общественной инициативы. Методология включает в себя: разработку статистической документации, структурированные интервью со стейкхолдерами, case study, уличные опросы. Программы охватывают широкий круг вопросов от безработицы до защиты окружающей среды.

Статья «Evaluation and Reflection on the Implementation of the Zones Franches Urbaines» (Green H.; Trache H.; Blanchard D.; Planning Theory and Practice, Vol.2, No.1, 2001) посвящена изменениям в городской политике Франции, в частности введению и исполнению практики Zones Franches Urbaines (ZFU), и последствиям ZFU на общенациональном и местном уровнях. В качестве case study приводится пример Roubaix в регионе Nord Pas de Calais. Также отметим статью «The politics and practice of urban policy evaluation» (Brendan Murtagh; 2001), опубликованную в Community Development Journal, издаваемом Ох-

ford University Press. Статья посвящена новым подходам в оценивании городской политики на примере Северной Ирландии. В ней рассматриваются два различных подхода к оцениванию городской политики. С одной стороны, рассматриваются «инструментальные» методы, связанные с измерением эффективности распределения бюджетных затрат на общественный сектор. С другой стороны, рассматриваются «объяснительные» методы, связанные с изучением взаимоотношений с властью и воздействия проводимых политик на общественность.

Отдельно мне хотелось бы выделить исследования, проводимые Немецким Институтом Урбанистики (Deutsches Institut für Urbanistik). Статьи, изданные DIfU охватывают очень широкий спектр проблем, связанных с городской политикой Германии. DIfU выкладывает большинство своих публикаций (на немецком и английском языках) в свободный доступ на сайте www.difu.de. База данных публикаций постоянно обновляется. Из наиболее интересных статей можно выделить «Everything anytime? Cities on their Way to Continuous Activity (Alles zu jeder Zeit? Die Städte auf dem Weg zur kontinuierlichen Aktivität)» (Matthias Eberling, Dietrich Henckel; 2002), в основании которой лежит case study по Берлину, Франкфурту-на-Майне и Вене. Статья посвящена вопросам становления городов, которые «никогда не спят», т.е. городов, в которых основные услуги доступны 24 часа в сутки. По методологии стоит почитать «Model Cities: German Experience with Best Practice Competitions» (Heinrich Mäding; 1999) и «Monitoring - German implementation of Article 10 SEA Directive and practice test of the regulation» (Franciska Frölich; 2002). Первая публикация посвящена практике «соревнований», которая применяется в Германии в области городской политики. «Соревнования» организуются различными общественными институтами (министерствами, агентствами, университетами) с целью привлечь внимание общественности к основным проблемам городского снабжения. Рассматриваются 2 примера соревнования в области защиты окружающей среды. Вторая статья посвящена применению практики мониторинга в сфере городской политики. Для Германии подобная практика в сфере городской политики является новой практикой, и исследование посвящено объяснению преимуществ и особенностей данной практики.

Также по теме методологии оценивания стоит отметить статью, которая называется «Contents of the Environmental Report - Practice test of the German Building Act in six German towns» (Arno Bunzel; 2005). Данное исследование посвящено методу Practice Test, также на примере Немецкого Строительного Постановления (German Building Act). Метод Practice Test представляет собой метод, позволяющий оценивать законопроект на предмет результатов, к которым приведет его принятие и реализация. В данном случае, в исследовании приняли шесть городов, которые должны были подготовить отчет по существующему

плану использования городской земли с использованием нового законопроекта, и просчитать затраты денег и времени на реализацию заявленных политик. Стоит обратить внимание на проект «Gender Mainstreaming in Urban Development – A New Model Project of Experimental Housing and Urban Planning (ExWoSt) (Uta Bauer, Eckhard Bergmann, Stephanie Bock, Franciska Frölich v. Bodelschwingh, Ulrike Meyer, Heike Wohltmann; 2004). Данный проект был включен в программу Федерального министерства транспорта, строительства и ЖКХ (BMVWB) в области гендерной политики в городах Германии. Проект призван сделать равными условия проживания в городах для мужчин и женщин и был разработан на основе оценивания предшествующих программ в данной области, их исполнения и эффективности. Основная идея проекта состоит в интегрировании гендерной политики в городское планирование.

Политическая компетентность и контрактные исследования

1. «Контрактные исследования» против «академических исследований»

«Контрактные исследования» как способ научного генерирования и производства знания, ориентированного на политику, прежде всего основаны на принципах отношений заказчик/ исполнитель, или же клиент/подрядчик, а именно: «клиент говорит, что он хочет, подрядчик исполняет, по мере возможностей, а клиент платит» (цитата из Лорда Ротшильда, Уитрок и др., 1991: 47). Таким образом, «тендерное предложение», с которым агентство заказчика обращается к потенциальным подрядчикам (через публичный тендер, избирательный тендер или напрямую), как правило, определяет вопросы, ответы на которые должны быть получены за определенный промежуток времени. В своем коммерческом предложении потенциальный подрядчик излагает свой план исследования в рамках установленных клиентом параметров и делает финансовое предложение, которое обычно рассчитывается по формуле «затраты на рабочую силу + налоги».

Напротив, академические исследования традиционно претендовали на институциональную и интеллектуальную автономию научной деятельности. Приверженные идеалу «поиска истины», академические (социальные) исследования традиционно понимаются как произвольный выбор отдельным исследователем проблемы, вопросов исследования и методологии, основанный на внутринаучных (intra-scientific) критериях. Необходимым является отзыв научного сообщества и его репутационная система, основанная на анализе работы коллег и признании. Поэтому публикация результатов является необходимым механизмом проведения соответствующего анализа работы коллег, равно как и накопления научного знания и теоретических построений. Классическим средоточием академических исследований являются «исследовательские университеты», основанные на гумбольдтской идее «единства обучения и исследований», равно как и (общественные/полуобщественные некоммерческие) исследовательские институты, работающие по принципу «университета без студентов» (Уивер, 1998). Хотя академические исследования в основном являются фундаментальными исследованиями, они могут посредством внутринаучного стремления к релевантности, принять некоторую прикладную, ориентирован-

⁵ Профессор университета им. Гумбольдта (Берлин, Германия). Статья Policy-knowledge and contractual research, in: International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences, vol. 5, 2003 (Elsevier), pp. 11574 – 11578. Перевод Марии Смирновой (Sciences Po, Париж).

ную на политику направленность. Когнитивная автономия академических исследований преимущественно обеспечивается их «независимыми» средствами финансирования, будь то собственные ресурсы принимающего института («непривязанные» государственные средства, частные пожертвования, взносы и т.п.), либо же через спонсирующие агентства (общественные или благотворительные фонды), работающие на конкурентной основе, с применением анализа работы коллег.

В этой связи полезно, к слову, вспомнить о том, что последнее время термин и концепция «фабрик мысли» не выходит из дискуссий по обеспечению политического консультирования, основанного на знании социальных наук и его институционализации (см. Стоун и др. 1998). Для того, чтобы избежать какого бы то ни было излишнего использования данного термина, «фабрики мысли» могут быть определены как исследовательские институты, которые независимы с институциональной и финансовой точек зрения и которые видят свою задачу в формировании и распространении политико-ориентированного знания и, таким образом, в оказании влияния на политический дискурс и формирование повестки дня. «Фабрики мысли», отчетливо занимающие идеологическую позицию, получили название «идеологических фабрик мысли», среди которых наиболее известными примерами являются Фонд Наследие (США) и Институт Адама Смита (Великобритания) (оба выступающие неоконсервативными/ неолиберальными лидерами).

Данная статья, в рамках заданного объема, направлена на два аспекта. Прежде всего, в ее главной части будет описан историко-институциональный подход для «нанесения институционального ландшафта» контрактных исследований. Кроме того, будут обсуждаться некоторые концептуальные (этические) ключевые моменты контрактных исследований.

2. Межстрановые сходства и различия в институционализации контрактных исследований.

2.1 Институциональные и культурные факторы, влияющие на институциональный тип («кто есть кто») контрактных исследований.

Размер и тип контрактных исследований в отдельной стране разумно зависят от институциональных и культурных факторов как политической системы («со стороны спроса»), так и системы социальных наук («со стороны предложения»).

Политический, правительственный и административный спрос на (внешнее) политическое знание, полученное научным способом, также зависит от институциональной структуры правительства (президентская или парламентская система), политической культуры (стремится ли правительство получить политико-ориентированное знание и

консультирование преимущественно внутри своей структуры, своего собственного аппарата или в лучшем случае (полувнутреннее) в государственных исследовательских институтах, или же оно готово обратиться к внешним исследовательским ресурсам); и управленческой культуре (считает ли себя правящая элита профессионально самодостаточной и автономной или же она восприимчива к знанию, полученному научным путем).

Наличие предложения знаний, полученных научным путем, по-настоящему зависит от институциональной среды, в которой находится система социальных наук (основана ли она традиционно на исследовательских университетах (гумбольдтская схема) или на неуниверситетских исследовательских институтах), на общем отношении к исследованиям и культуре (имеют ли академические исследователи в области социальных наук склонность к участию в производстве знания, ориентированного на выработку политики).

Поскольку некоторые из этих факторов влияния берут свое начало со времен становления институциональной и культурной среды, они являются причиной специфических страновых особенностей в том, как проходила институционализация контрактных исследований.

Ниже производится попытка выработать (и объяснить) некоторые отличительные образцы и типы такой институционализации, опираясь на некоторые страны, в качестве кейсов, вместо того, чтобы делать систематический обзор по странам (для чего доступной литературы и информации будет, в этой связи, удивительно мало).

Возникновение контрактных исследований до Второй Мировой Войны: американская исключительность

Развитие отношений между академической социальной наукой и правительством вплоть до 1945 года — это история «американской исключительности» по ряду причин.

Когда социальные науки появились в американских университетах, большинство из которых имели частное финансирование, в 1920-х гг., во главе с Чарльзом Мириамом в Чикагском университете, была осуществлена определенная попытка совмещения в них амбициозных планов по приданию им «истинно научного» и одновременно социально ответственного, «прикладного», ориентированного на политику измерения. Такое прикладное направление университетских исследований было поддержано ранним появлением благотворительных фондов (Рокфеллера, Карнеги), которые также являются еще одной американской особенностью и изобретением. В этом смысле Институт Брукинса был создан в 1927 году как частный, имеющий независимое финансирование, политико-ориентированный институт — еще одна американская «ласточка». Несмотря на то, что

американское правительство воздерживалось от создания собственных правительственных исследовательских институтов, оно стало использовать с 1920 г. опыт внешней, преимущественно академической социальной науки, начиная с президента Гувера и получившее продолжение при новом курсе Рузвельта. (Уитрок и др. 1991:39). Когда же, во время Второй Мировой войны федеральное правительство осуществило попытку всеобщей мобилизации научного и технологического потенциала страны, включая социальные науки (системный анализ, психология и т.п.), «контрактные исследования» стали решающим инструментом, благодаря которому федеральное правительство смогло успешно использовать огромные технологические, промышленные и интеллектуальные ресурсы американского частного сектора, который, в большой степени, включает и университеты (Лиске, 2000: 51). В том что касается значимости частного сектора в американской институциональной среде, то было отмечено, что «контракт имеет символическое измерение, поскольку он обрамляет и представляет ценности частного предприятия и свободной рыночной экономики, которые стали отличительной чертой большей части истории страны (т.е. США, прим. автора)» (Оунс 1996: 249).

В современных европейских странах развитие «контрактных исследований» происходило совсем по-другому. Континентальные правительства выражали малый интерес в использовании внешних научных знаний. Вместо этого, к примеру в Германии, правительственные исследовательские институты были созданы для полувнутреннего политико-ориентированного знания. В то же время, академические социальные науки, в борьбе за научное и академическое признание, сделали акцент на научном характере своих исследований, избегая употребления термина «прикладной». В данном ключе исключением стала Швеция, в которой с 1930 гг. было установлено взаимодействие между правительством и академическими социальными науками. В какой-то степени то же самое можно сказать и о Великобритании, в которой реформаторы Fabians создали Лондонскую Школу Экономики, как нарочито политико-ориентированный академический институт. Необходимо добавить, что в области экономики европейские правительства выразили интерес сравнительно рано в использовании внешнего опыта создания государственных и частных экономических исследовательских институтов в Германии, Франции, Австрии и Швеции в течение 1920-х и 1930-х гг. (Уитрок и др.1991: 48, Геллнер 1998: 90).

Всплеск контрактных исследований после 1945 г.: Общее и различия

В дальнейшем, необходимо напомнить, будет представлен ряд стран в качестве примеров, вместо развернутого систематического обзора.

США: в контрактных исследованиях преобладают коммерческие институты/фирмы.

В ответ на растущий спрос на политико-ориентированное знание во время холодной войны, когда США стали играть роль гегемонной западной державы, а противостояние холодной войны все обострялось, американское правительство продолжало обращаться к контрактным исследованиям, в первую очередь во внешней и военной политике. РЭНД Корпорация, основанная в 1948 году, стала институциональным новшеством – первым частным, коммерческим исследовательским институтом, который финансировался в основном за счет правительственных исследовательских контрактов, в данном случае посредством Департамента обороны США (Абейсон, 1998:112). В 1960-е гг. контрактные исследования пережили настоящий всплеск. Помимо волны Планирования-Программирования-Бюджетирования, которая повысила информационные потребности правительства, существовали также программы Социального Действия при администрации Джонсона и законодательная инициатива о необходимости их оценивания, которые вместе способствовали выделению денежных средств министерствами и агентствами в беспрецедентном размере. Пока Конгресс создавал свои собственные оценочные силы (ГАО, ЦБО, насчитывающие около шести тыс. чел. персонала), и федеральные министерства также формировали внутренние оценочные единицы и штат (затраты составили 1,2 млрд. долларов США в 1984 году), большие денежные средства были вложены во внешнее оценивание (насчитывали около 460 млн. долларов в 1984 году, Рист, 1990: 80). Таким образом, оценочные исследования стали в терминах Уолл стрит, «индустрией роста» (Росси, Фриман, Липси 1999: 11). Институциональная реакция на возникновение рынка контрактных денег была тройственной. Во-первых, академические исследователи в социальных науках, имеющих традиционно прикладной характер, политическую направленность и опыт, успешно получили доступ к контрактам, иногда выступая от независимых некоммерческих институтов, которые, оставаясь аффилированными с материнским университетом, создавались специально под контрактные исследования. Во-вторых, в контрактных исследованиях стали участвовать некоммерческие институты (полугосударственные или получастные). В-третьих, и самое примечательное, — это растущее число частных коммерческих исследовательских институтов и консалтинговых фирм, выполняющих «исследования для бизнеса», основанных и вступивших в борьбу за исследовательские контракты. (такие как Абт Эссошиэйтс, основанная в 1966 году). Иногда иронично называемые «Бандитами Бэлт Уэй» (в честь автотрассы, неподалеку от Вашингтона, где многие из них расположены), им удалось заполучить львиную долю рынка контрактных исследований.

Швеция: в контрактных исследованиях преобладают университетские исследования

Среди европейских стран Швеция имеет по-своему тоже исключительную историю контрактных исследований. Шведская политическая система характеризуется – помимо сравнительно небольших центральных министерств, занимающихся разработкой политики и центральных агентств по реализации политики – практикой создания по каждому значимому законопроекту или политике специальных комиссий, состоящих из членов парламента, администрации, представителей групп интересов и академиков. В их назначении поиска согласованных решений и лежит традиционный политический стиль консенсуса в Швеции (Ведунг, 1992:74). В рамках подготовки рекомендаций правительству или парламенту, специально созданные комитеты располагают денежными средствами, выделенными на контрактные исследования для получения политико-ориентированной информации и опыта. В течение 1960-хх гг., когда Швеция переживала (краткосрочный) PPPS бум и «научную революцию» в разработке политики (Уитрок и др. 1991), данная страна стала одним из европейских лидеров политического оценивания, сделав оценивание «повсеместным элементом шведской системы» (Левин, 1981: 50). Благодаря традиционным взаимодействиям между правительством и университетскими исследователями в области социальных наук, роль последних стала доминирующей в контрактных исследованиях.

Германия: смешение государственных/некоммерческих и частных/ коммерческих институтов в контрактных исследованиях

Германия представляет собой запоздалый и поэтому ускоренный тип развития контрактных исследований. В 1960-х гг., немецкая административная элита (с юридическим образованием) разделяла традиционную веру в свою самодостаточность, а в качестве информационной поддержки она полагалась на сеть правительственных исследовательских институтов (Гон/Шиманк 1990: 303). В то же время университетские исследования, хотя все еще поглощенные послевоенной реконструкцией и экспансией, во многом сохраняли традиционную приверженность фундаментальным исследованиям и по-прежнему с опаской относились к прикладным исследованиям. В конце 1960-х гг. этот традиционный разрыв, если не взаимное пренебрежение, между правительством и университетской социальной наукой заметно сократился, что было во многом заслугой «реформаторских коалиций», сформированных политиками-реформаторами, госслужащими и университетскими учеными (Вагнер/Вольман 1991: 74). Значительные обновления государственной машины после господствовавшего тогда планового управления, в попытке придания процессу выработки политики научного измерения, в консультировании в области социальных

наук в беспрецедентном масштабе (Вольман, 1989), Германия стала европейским предводителем, наряду со Швецией, в оценочных исследованиях (Вагенер/Вольман, 1986, Дерлиен, 1990: 148). Заметный сдвиг произошел с расширением рынка контрактных денежных средств (Вольман, 1989) с тремя группами исследователей, борющихся за исследовательские контракты. Во-первых, в рамках переориентации в сторону прикладных и политико-ориентированных исследований, университетские ученые получили доступ к контрактным исследованиям, частично в форме побочного продукта, аффилированного с материнским университетом. Во-вторых, полугосударственные некоммерческие исследовательские институты получили значительную долю рынка контрактных исследований. В-третьих, новый сектор частных коммерческих исследовательских институтов и консалтинговых фирм смог заполучить большую часть рынка контрактных исследований.

Франция: Производство политико-ориентированного знания все еще происходит на внутренней или квази-внутренней правительственной основе

Франция может служить типичным представителем континентальной европейской традиции, в которой производство политико-ориентированного знания по-прежнему остается во многом правительственной деятельностью, внутреннего или квази-внутреннего характера. Французская административная элита поддерживает традиционную веру в профессиональную самодостаточность (Ниош 1992:31). Счетная палата и Генеральная Финансовая Инспекция являются еще одним препятствием для традиционных агентств по мониторингу и аудиту политики. Кроме того, была создана сеть полуправительственных исследовательских институтов, подчиняющихся центральным министерствам, для обеспечения вспомогательной поддержки в области политической информации и консалтинга. С научной стороны, во Франции всегда были функционально разделены педагогическая роль университетов и научно-ориентированный Национальный Центр Научных Исследований, тесные связи которого с государством всегда рассматривались как неотъемлемая часть государственного аппарата (Фиши/Гаффни 1998: 54). Поэтому Франция довольно поздно пришла к оцениванию политики (Ниош 1992: 24), в 1990 году была институционализирована так называемая централизованная процедура оценивания, включающая, кроме всего прочего, Научный Совет по Оцениванию, состоящий из академиков (Дюран и др. 1995: 55). (В это время Научный Совет, однако, был распущен). Несмотря на то, что рынок контрактных исследований сравнительно невелик, на нем преобладали институты в рамках Национального Центра Научных Исследований, которые довольно часто сотрудничали с исследователями из университетов. Доля частных коммерческих институтов и консалтинговых фирм оставалась всегда очень маленькой.

Япония: преобладание в контрактных исследованиях частных коммерческих исследовательских институтов

Несмотря на то, что японская правительственная бюрократия традиционно холила и лелеяла культуру самодостаточности и элитарной замкнутости, она была затронута, в течение 60-х годов, бумом ПППС, в результате которого были созданы аналитические органы по планированию в центральных министерствах (Айд 1969) и вырос спрос на контрактное финансирование внешних аналитических исследований (Вольман 1984: 28). В 1974 был создан полуправительственный Национальный Институт Исследовательских Достижений для инициирования, координации и мониторинга контрактных исследований. Со стороны предложения, университетские исследования в социальных науках оказались не готовыми к прикладной и политико-ориентированной деятельности (Ватануки 1991), во многом из-за того, что университеты традиционно не имели достаточного уровня технической оснащенности для проведения исследований. Поэтому контрактные исследования проводились почти что исключительно частными исследовательскими институтами (Вольман 1984: 42). Из 225 частных исследовательских институтов (на 1992 г.) около 40% были коммерческими институтами (Уено 1998: 195). Несмотря на то, что самые крупные из них (такие как Исследовательский институт Мицубиси и Исследовательский институт Номура, созданные в 1970 и 1975 годах соответственно) были основаны материнскими корпорациями, большая часть малых институтов были типичными образованиями бывших (с хорошими связями) высокопоставленных чиновников, рано ушедших в отставку, равно как и университетских профессоров, которые совмещали педагогическую деятельность в университете с участием во внешних контрактных исследованиях (Вольман 1984: 45).

Европейский Союз (ЕС): на динамичном денежном рынке контрактных исследований доминирует частный коммерческий сектор

Хотя принятие политических решений в ЕС относится в основном к компетенциям Европейского Совета и Комиссии, реализация европейской политики (то есть европейское регулирование, европейское финансирование) осуществляется членами-государствами ЕС и их (в большей части региональными и местными) бюрократическими аппаратами. В связи с этим центральные акторы ЕС, в особенности Еврокомиссия, испытывают естественную потребность во внешней информации по проведению политики. Что касается европейского структурного финансирования, к примеру, обеспечение такой информацией осуществлялось технически сложной системой оценивания, состоящей из предварительного (ex-ante), промежуточного оценивания и оценивания ex-post, основанных преимущественно на внешнем оценивании. Таким образом, ЕС с конца 80-х гг. положил начало и активно финансировал рынок контрактных исследований. Оценивание европейских поли-

тических программ проводится на двух уровнях. На европейском центральном уровне контракты на оценивание (достигавшие 13,5 млн евро в 1999 году) относились ко всем европейским программам и были получены и реализованы исключительно коммерческими институтами и консалтинговыми фирмами, среди которых основными игроками стали крупные международные компании (как Андерсон, Эрнст&Янг и пр.). Другой поток европейских контрактных средств (достигавший n-ое количество миллионов евро в 1999) направлен на оценивание реализации европейских программ в конкретных странах-членах ЕС. Поскольку данные проекты менее крупные и они требуют определенной осведомленности относительно национального, регионального, если не местного, контекста, то в борьбе за контрактные исследования здесь победили национальные исследовательские институты. Характер исполнителей различается по странам. В то время как, к примеру, в Испании, испанские исследовательские группы на базе университетов получили контракты в области оценивания, в большинстве других стран большая часть исполнителей принадлежит к частным коммерческим организациям. Поток средств на контрактные исследования в ЕС должен оказать значительное влияние не только на поле контрактных исследований, но, возможно, также и на сообщество ученых в социальных науках в целом. Это особенно верно для южно-европейских стран-членов ЕС (Греция, Испания, Португалия, а также Италия), которые получают огромное финансирование от ЕС и которые, соответственно, являются целевой областью массовых оценочных исследований. Очевидно, что финансирование ЕС контрактных исследований стимулировало и подталкивало национальные исследовательские силы в этих странах.

3. Представляют ли контрактные исследования угрозу (интеллектуальной и т.п.) целостности отдельного исследователя или даже научного сообщества в области социальных наук в целом?

Распространение контрактных исследований сопровождалось, как внутри сторонников контрактных исследований, так и академиков, дебатами об угрозах, которыми чреваты отношения заказчика/исполнителя, угрозах, которые сочетание заказчик/исполнитель может навлечь на интеллектуальную (и моральную) целостность вовлеченных и внешних исследователей. Базовым фактором, который считался препятствующим и подрывающим интеллектуальную целостность, была логика заказов и финансирования контрактных исследований, что могло транслировать реальность в поговорку «кто платит, тот заказывает музыку». Прежде всего наблюдение проходило за частными коммерческими институтами и фирмами, которые искали и проводили контрактные исследования как «исследования для бизнеса» и которые оказались перед этим эрозийным, если не коррупционным, механизмом (Хем 1999: 276). Как продолжение развития рынка кон-

трактных исследований, присущего исследованиям в социальных науках в целом, включая академические исследования, предсказывался даже «процесс колонизации», на этапе становления внешней силы исследовательской повестки дня, «посредством бюрократической перспективы и концептуальных рамок, созданных в качестве действенных эпистемологических рамок также и для научных исследований» (Элзинга 1985: 211).

Перед лицом угроз и вызовов интеллектуальной целостности и честности контрактных исследований были предприняты инициативы, в частности среди оценщиков как, возможно, самой многочисленной и профессиональной группы среди тех, кто вовлечен в область контрактных исследований, по формулировке и записи стандартов, которыми должна руководствоваться исследовательская работа, а также переговоры с заказчиком (Росси/Фриман/Липси 1999: 425). Можно также сослаться на руководящие принципы для оценивания, принятые в 1995 году Американской Ассоциацией по Оцениванию; среди их пяти принципов широко прописаны положения о целостности и честности («Оценщики должны обеспечить честность и целостность исследования на протяжении всего процесса оценивания»).

Список литературы

Abelson, Donald E., 1998: Think tanks in the United State, in: Stone, Diane/Denham, Andrew/Garnett, Mark (eds.), Think Tanks across nations, Manchester/New York: Manchester U Press, pp. 107-126.

Derlien, Hans-Ulrich, 1990: Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective, in: Rist, Ray (ed.), Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick/London: Transaction, pp. 147-177.

Duran, Patrice/Monnier, Eric/Smith, Andy, 1995: Evaluation à la Française, in: Evaluation, vol. 1, no. 1, pp. 45-64.

Elzinga, Aant, 1985: Research, Bureaucracy and the Dirft of Epistemic Criteria, in: Witrock, Björn/ Elzinga, Aant (eds.), The University Research System, Stockholm: Almqvist and Wiksell, pp. 191- 220.

Fieschi, Catherine/Gaffney, John, 1998: French think tanks in comparative perspective, in: Stone, Diane/Denham, Andrew/Garnett, Mark (eds.), Think Tanks across nations, Manchester/New York: Manchester U Press, pp. 42-58.

Gellner, Winand, 1995: Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit: Think Tanks in den USA und in Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Gellner, Winand, 1998: Think tanks in Germany, in: Stone, Diane/Denham, Andrew/Garnett, Mark (eds.), Think Tanks across nations, Manchester/New York: Manchester U Press, pp. 82-106.

Ham, Vince, 1999: Tracking the Truth or Selling one's Soul? Reflections on the Ethics of a Piece of Commissioned Research, in: British Journal of Educational Studies, vol. 47, no.3, pp. 275-282.

Hohn, Hans-Willy/Schimank, Uwe, 1990: Konflikte und Gleichgewicht im Forschungssystem, Frankfurt/M: Campus.

Ide, Yoshinori, 1969: Administrative Reform and Innovation: The Japanese Case, in: International Social Science Journal, No. 1, pp. 56 – 76.

Leeuw, Frans L./Toulemonde, Jacques/Brouwers, André, 1999: Evaluation Activities in Europe: A Quick Scan of the Market in 1998, in: Evaluation, vol. 5, no. 4, pp. 487-496.

Levine, Robert A., 1981: Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations: An Overview, in: Levine, Robert A./Solomon, Marian A./Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Hellmut (eds.), 1981, Evaluation Research and Practice, Beverly Hills etc.: Sage, pp. 27-60.

Lieske, Jürgen , 2000: Forschung als Geschäft, Frankfurt/New York.

Nioche, Jean-Pierre, 1992: Institutionalizing Evaluation in France, Skating on This Ice?, in: OECD 1977, Review of Social Science: Japan, Paris: OECD.

Owens, Larry, 1996: MIT and the federal „Angel“: Academic R&D and federal-private co-operation before World War II, in: Numbers, L. et al. (eds.), The Scientific Enterprise in America. Chicago, pp. 247-272.

Rist, Ray (ed.), 1990, Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick/London: Transaction.

Rossi, Peter H./Freeman, Howard E./ Lipsey, Mark W., 1999: Evaluation. A systematic approach, 6th edition, Thousand Oaks etc.: Sage.

Stone, Diane/Denham, Andrew/Garnett, Mark (eds.), 1998: Think tanks across nations. A comparative approach, Manchester: Manchester University Press.

Ueno, Maikio, 1998: Think tanks in Japan: towards a more democratic society, in: Stone, Diane/Denham, Andrew/Garnett, Mark (eds.), Think Tanks across nations, Manchester/ New York: Manchester U Press, pp. 188-201.

Vedung, Evert, 1992: Five Observations on Evaluation in Sweden, in: Mayne, J. et al. (eds.), 1992, Advancing Public Policy Evaluation, Amsterdam etc.: Elsevier, pp.23-36.

Wagner, Peter/Wollmann, Hellmut, 1986: Fluctuations in the development of evaluation research: Do „regime shifts“ matter?, in: International Social Science Journal, vol. no, pp. 205-218.

Wagner, Peter/Wollmann, Hellmut, 1991: Beyond Serving State and Bureaucracy: Problem-oriented Social Science in (West Germany), in: Knowledge and Policy, vol. 4, no. 1&2, pp. 56-88.

Watanuki, Joji, 1991: The impact of social sciences on the process of development in Japan, in: Wagner, Peter/Weiss, Carol Hirschon/Wittrock, Björn/Wollmann, Hellmut (eds.) 1991, Social Sciences and Modern States, Cambridge etc.: Cambridge University Press, pp. 221-229.

Weaver, K., 1989: The Changing World of Think Tanks, in: PS: Political Science and Politics, vol. 22, no. 3, pp. 563-78.

Wittrock, Björn/Wagner, Peter/Wollmann, Hellmut, 1991: Social science and the modern state, in: Wagner, Peter/Weiss, C. Hirschon/Wittrock, Björn/Wollmann, Hellmut (eds.), Social Sciences and Modern State, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 28-85.

Wollmann, Hellmut, 1983: Development and State of Policy Research in Japan, Tokyo: NIR.

Wollmann, Hellmut, 1989: Policy Analysis in West Germany's Federal Government, in: Governance, An international Journal of Policy and Administration, vol. 2, no. 3, pp. 233-266.

Участие западных Offices of Audit в Оценивании Программ и Политик

В последние десятилетия за рубежом отмечаются новые формы институционализации оценивания, в частности — органам исполнительной (Минфин, Казначейство) и законодательной власти (Аудиторский Офис, Счетная Палата) придаются функции по текущему оцениванию деятельности органов государственной власти. Обзор Екатерины Кузнецовой посвящен Счетным Палатам.

Счетные палаты

Типичная западная Счетная Палата или Аудиторский Офис (различные названия в разных странах) совмещает в себе помимо функций финансового контроля, контроль над реализацией тех или иных политик и программ, т.н. Performance Audit. И если раньше большинство Аудиторских офисов было нацелено на проведение финансовых оценок, то сегодня все большее количество Счетных Палат начинают проводить оценки программ и политик, возможность применения которых и является предметом рассмотрения данного обзора.

Среди Счетных Палат, активно использующих оценки программ и политик, на сегодняшний день можно выделить следующие: Национальный Аудиторский Офис Великобритании (<http://www.nao.org.uk/>), Счетная Палата Нидерландов (<http://www.rekenkamer.nl/>), Счетная Палата Бельгии (<http://www.ccrek.be/>). Кроме того, оценивание применяется во множестве Счетных Палат и Аудиторских Офисов других стран Европы таких, как Швеция, Германия, Дания, Финляндия, Франция, Италия, Норвегия.

Для начала необходимо определить, что именно понимается под оценкой программ и политик в терминах Счетных Палат и Аудиторских Офисов. Аудит проводимых мероприятий включает в себя следующие аспекты: постановку целей программы, промежуточных и конечных; оценку эффективности и результативности проекта, анализ надежности и адекватности результатов программы, мониторинг, соответствие расходов выделенным бюджетным средствам, а также законность проводимых мероприятий. Предметом оценки Счетных Палат выступают государственные программы или проекты индивидуальных агентств, получающих бюджетные средства. Распространена практика оценки проектов, проводимых внебюджетными фондами и государственными торгово-промышленными

⁶ Студентка магистратуры факультета прикладной политологии ГУ-ВШЭ.

предприятиями. В случае с анализом государственных грантов, и других видов поддержки в функцию надзорных инстанций входит детальное рассмотрение, как расхода бюджетных средств, так и соответствие результатов целям и задачам программы.

В Германии в качестве объектов оценки выступают проекты в области безопасности, развития транспортной сети, налогообложения и т.п. (<http://www.bundesrechnungshof.de/1024.html>).

В Норвегии наряду с финансовым аудитом и общим контролем проводится performance audit — систематический анализ экономичности, эффективности и результативности управления или деятельности рассматриваемого Счетной Палатой объекта на основе заключений Стортинга — Парламента Норвегии (<http://www.riksrevisjonen.no/>).

В Швейцарии оценка эффективности программ относится к «специальному аудиту» в области анализа результативности проектов, IT аудита и планирования политик (<http://www.efk.admin.ch/>).

В Бельгии Национальный Офис Аудита оценку в ходе анализа обоснованности использования бюджетных средств на те или иные проекты основывает на трех принципах: экономическом аудите (оценка использования ресурсов, материальных, людских и финансовых), аудите эффективности (оценка степени соответствия поставленных целей достигнутым результатам) и аудите действенности (оценка полученных результатов относительно затраченным ресурсам) (<http://www.courdescomptes.be/>).

С чем связано обращение западных Счетных Палат к использованию оценивания программ и политик в рамках их деятельности? Так, Датский Аудиторский Офис в своем отчете «Mission Impossible?» на данный вопрос отвечает следующим образом. «Аудит не должен сводиться лишь к тому, что мы привыкли понимать под ним. Аудит является частью системы, нацеленной на выявление отклонений от эффективных стандартов и принципов законности, анализ результативности, действенности и экономичности проводимых мероприятий» (<http://www.rigsrevisionen.dk/>).

Счетная Палата Италии считает внедрение оценки эффективности и экономичности программ и политик одной из основных задач реформы итальянской Счетной Палаты (<http://www.corteconti.it/>). Согласно реформе, ежегодные аудиторские программы должны в обязательном порядке включать в себя постановку целей и критериев эффективности программы.

Логичным кажется обращение западных исследователей к следующим вопросам: что должно являться конечным результатом оценок? Должны ли отчеты Счетных Палат влиять на процедуры и проекты государственного сектора, и если да, то каким образом?

Как самим аудиторам достичь наилучших результатов оценок? На эти и другие вопросы попробуем ответить в ходе данного обзора.

Планирование оценки

При планировании оценки той или иной программы или политики основной акцент делается обычно на ее существенность, рискованность и актуальность. Рассматриваются как финансовые, так и нефинансовые аспекты проекта. Если речь идет о дорогостоящих программах, оценки проводятся практически непрерывно, т.е. с очень небольшими интервалами. Чаще всего под оценку Офисов Аудита попадают как раз такие программы, требующие больших материальных затрат, помимо этого часто проводится оценка политик, представляющих особую важность для общественности.

В большинстве западных Счетных Палат такого рода оценки проводятся ежегодно, в странах Северной Европы распространена практика проведения «тотальных» оценок раз в три года, рассматривающих наиболее важные аспекты проведенных политик. Планирование программы оценки сводится к рассмотрению следующих составляющих: финансовый анализ, предыдущие отчеты (если проводились), организация — структура и сложность, политическая и общественная осведомленность о проблеме, ее актуальность, изучение финансового аудита по данной тематике. В предварительной оценке анализируются методология, основные вопросы и ожидаемые эффекты. Только после этого Счетная Палата приступает к более детальному рассмотрению программы.

Проведение оценки

В качестве яркого примера схемы проведения оценки программ и политик рассмотрим деятельность американского офиса Аудита – Minnesota Office of the Legislative Auditor. Как видно из названия, офис имеет законодательную ориентацию. Агентство было изначально нацелено на проведение финансового аудита. С течением времени оно стало заниматься оценкой программ и политик. Рассмотрим процесс проведения такой оценки. Первым шагом является выбор тематики проводимой оценки. Это происходит согласно следующим критериям: потенциал изменения в области проводимой оценки, государственный контроль, финансовые обязательства, своевременность проекта. Техническими критериями являются выполнимость исследования, применимость, возможности персонала. После выбора темы проводится круглый стол с присутствием представителей законодательной и исполнительной власти, на котором обсуждаются цели программы и элементы ее анализа (<http://www.auditor.leg.state.mn.us>).

Интересным является опыт Счетной Палаты Нидерландов. Для оценки деятельности центрального правительства там используется следующая схема. Сначала определяется то, насколько очевидны заявленные политики, насколько они выполнимы, насколько

полно министры обладают нужной информацией для отслеживания проведения программы. Далее оценивается то, насколько реализация проекта соответствовала составленному плану, достигнуты ли промежуточные цели. Эта деятельность – прямой результат применения министром имеющихся в его руках инструментов: законодательных актов, субсидий, кампаний и т.д. После этого Офис Аудита анализирует уровень использованных ресурсов, полученные социальные эффекты, что является наиболее трудным элементом оценки. В качестве объектов выступают программы в области доходов населения, здравоохранения, образования, охраны окружающей среды, ЖКХ (<http://www.rekenkamer.nl/>).

Непосредственный процесс проведения оценки включает в себя широкий спектр экономических и социологических методов, как качественных, так и количественных.

По завершению оценки отчет предлагается вниманию агентства или министерства, ответственному за проведение программы или политики. Проводится обсуждение и подготовка финального отчета.

При проведении оценки до финального отчета все документы являются закрытыми. После завершения оценки отчет публикуется.

Публичность аудиторских исследований

Что касается публичности аудиторских исследований, здесь представляется необходимым привести опыт Финляндии. Копии каждого аудиторского отчета посылаются в соответствующие министерства или агентства, другим заинтересованным лицам, обязательно в Министерство Финансов, Парламентскую Комиссию по аудиту, Министерство Юстиции. Помимо этого, отчеты распространяются по важнейшим государственным библиотекам и новостным агентствам. Пресс-релизы отчетов доступны на Интернет-странице Счетной Палаты. Готовые отчеты в печатном виде можно заказать по Интернету.

Кроме того, по каждому аудиту проводятся повторные оценки, обычно в период 1-2 лет, для анализа мер, предпринятых после окончания программы. Такие исследования оценивают помимо прочего эффективность самих аудиторов.

Завершение оценки

Рассмотрим датскую схему согласования отчета. Готовый отчет Главы Офиса Аудита предлагается на рассмотрение Бюджетного Комитета, который, внося свои поправки, готовит отчет для Министерств, ответственных за проведение данной программы. После серии согласований отчет направляется на рассмотрение Парламента. Отдельное внимание уделяется самооценке Счетной Палаты собственной деятельности (<http://www.rigsrevisionen.dk/>).

Завершая обзор, можно сделать вывод о том, что сегодня западные Счетные Палаты и Офисы Аудита активно применяют оценивание программ и политик. Безусловно,

финансовый аудит является приоритетным в данной области, но контроль над реализацией тех или иных политик и программ становится сегодня все более распространенным на Западе, что подчеркивает его актуальность и значимость в реализации проектов в различных областях проводимой государством политики.

Оценивание Федерального Закона №122-ФЗ «О монетизации льгот»

Вступление России в европейское правовое пространство несет с собой не только большое количество прав, но и ряд обязанностей, которым необходимо следовать. Одним из принципов, на базе которого функционирует европейская правовая система, является необходимый анализ законодательства, прогнозирование последствий применения законов, а также стремление к повышению качества законопроектов. Таким образом, экспертиза и оценка законопроектов является приоритетным направлением в нормотворчестве, следовать которому необходимо и в Российской Федерации.

Что понимается под оценкой законопроектов? Для определения *evaluation of legislation* будем пользоваться понятием политического цикла (*policy cycle*), в рамках которого проводятся те или иные мероприятия по работе с законопроектом, и его основных этапах:

- восприятие проблемы (*problem perception*), включающее первичный анализ проблемы, на решение которой направлен анализируемый документ;
- формирование повестки (*agenda setting*) — определение и уточнение целей законодательства, экспертиза инструментов и средств, которые можно использовать для решения проблемы;
- формулирование политики (*policy formulation*), концентрирующееся на выборе инструментов и проектировании нормативного содержания;
- принятие решения (*decision making*) относительно этапов и содержания нормотворчества;
- реализация политики (*policy implementation*), заключающаяся в формальном введении в действие разработанных норм и их применение;
- оценивание результатов (*evaluation*)
- завершение или внесение поправок в законопроект (*termination / reformulation*)

Итак, под оценкой законодательства будем понимать «анализ и определение влияния законодательства» [Мадер; 2002]. Определение включает в себя несколько элементов, которые необходимо учитывать при его непосредственном проведении. Во-первых, следует уточнить, что оценка касается законодательства — нормативных актов, и косвенно, административных решений, базирующихся на них. Во-вторых, оценка законодательства

⁷ Студентка магистратуры факультета прикладной политологии ГУ-ВШЭ.

направлена на выявление влияния закона, изменений, которые возникают при его вступлении в силу, и последствий, которые возникают при его применении. Кроме того, оценивание законодательства является «попыткой методически проанализировать и оценить воздействие законодательства» [Мадер; 2002].

Здесь следует перейти непосредственно к предмету нашего исследования, а именно к федеральному закону №122 от 22.08.2004 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ-122).

ФЗ-122 стал одним из наиболее обсуждаемых, если не сказать скандальных, проектов правительства РФ за последнее время. Сегодня, когда после его принятия прошел уже почти год, а после вступления в силу — полгода, мы можем говорить о ряде его последствий, крайне неоднозначных и сложных. Эти последствия очевидны при анализе, во-первых, удовлетворенности обществом социально-экономической политикой государства (по опросам ВЦИОМ, ФОМ и Левада-Центр) и, во-вторых, по рейтингам доверия власти (источники те же). При сравнении данных по этим показателям за первое полугодие 2005 года отмечаются негативные оценки населением деятельности власти. Нестабильность проявилась и в многочисленных митингах и выступлениях, которые наблюдались вскоре после вступления в силу ФЗ-122.

Таким образом, можем сделать вывод о чрезвычайной значимости закона, а вернее его последствиях для общества и для власти. Именно это является причиной нашего обращения к тематике оценивания законодательства. Исходя из того, что существуют несколько видов оценки — прогнозный, или предварительный (pre-assessment), сопровождающий (on-going) и ретроспективный (ex-post evaluation), идеальное оценивание законопроектов включает в себя все три вида оценки. На Западе законодатели стремятся к комбинированию, по крайней мере, двух типов для получения наиболее эффективного результата. Тем не менее, в нашем случае, когда закон уже вступил в силу, мы можем лишь предположить, какие выводы могли и, вероятно, должны были сделать разработчики проекта о монетизации льгот. Оценивание, которое мы можем действительно провести, — это ретроспективное оценивание (ex-post evaluation). Оно применяется для «выявления фактических результатов, анализа проблем и выработки предложений по их устранению в будущем» [Цыганков, Беляев; 2004].

Восприятие проблемы. Рассмотрим более подробно ФЗ-122 с точки зрения политического цикла. Прежде всего, необходимо выделить проблему — так, как она воспринималась властью. В чем причина замены натуральных льгот денежными компенсациями? Говоря о проблеме в целом, нужно отметить, что в России к началу 2000 г. насчитывалось более 1000 различных видов социальной поддержки населения, оказываемой за счет бюджетных средств. По данным Министерства финансов РФ, до 2005 года только на федеральном уровне существовало около 120 видов льгот, которыми пользовалось свыше 200 категорий получателей. Всего правом на льготы обладало более 103 млн человек, или около 70% населения. Ими, в частности, пользовалось около 20 млн ветеранов труда, более 1 млн участников Великой Отечественной войны, 800 тыс. инвалидов войны и лиц, приравненных к ним, а также 5,2 млн тружеников тыла и 880 тыс. семей погибших и др. [Агентство Социальной Информации]. Обращение к монетизации льгот было связано с несколькими сюжетами. Во-первых, число нефинансируемых мандатов было чрезвычайно высоко, что означало неоправданно высокие бюджетные расходы. Одной из целей реформы была необходимость ликвидации данных нефинансируемых мандатов. Во-вторых, к концу 90-х гг. стала очевидной непрозрачность взаимоотношений федерального бюджета и предприятий, предоставляющих льготные услуги. В-третьих, существовало большое количество льготников, не пользующихся льготными услугами. Это означало как лишние расходы государства, так и несправедливое отношение к тем, кто льготами действительно пользовался. В-четвертых, налицо была необходимость различных подходов к предоставлению льгот сельским и городским жителям. Общим результатом сложившейся ситуации был нерациональный расход денежных средств.

Формирование повестки. Этот этап дает возможность актерам, вовлеченным в процесс принятия решения, сформулировать проблему для дальнейшего решения. Постановка проблемы в повестку позволяет очертить рамки дальнейших ответов на возникающие вопросы. Деление повестки на политическую, общественную и медийную дает возможность рассмотреть проблему с различных углов зрения. Итак, возвращаясь к вопросу о переходе от системы натуральных льгот к денежным выплатам, стоит отметить, что общество, привыкшее к льготам, получавшее их на протяжении долгого времени, не было инициатором реформы. Тем более что реформы такого рода всегда болезненно воспринимаются обществом. Выступления начались летом 2004 года, когда законопроект находился на рассмотрении. Так, 29 июля 2004 г., перед вторым чтением закона, в центре Москвы состоялся митинг «против отмены социальных льгот». Но основная волна реакции началась уже после принятия законопроекта. Проблема получила широкий резонанс еще и благодаря СМИ.

В СМИ проблема получила широкое обсуждение также в ходе принятия законопроекта. В связи с тем, что проблема «монетизации» была обществу во многом не ясна, а цели реформы не прозрачны, в печатных СМИ шло обсуждение того, зачем и кому нужна реформа и нужна ли она вообще. К обсуждению активно присоединялись многие аналитики, правозащитники и общественные деятели, в результате чего «монетизация льгот» стала одним из наиболее обсуждаемых сюжетов 2004 года.

Инициатором же реформы выступило само правительство. Поэтому имеет смысл остановиться на политической повестке. Решение шло сверху и было нацелено на реформирование системы социальных льгот изнутри. На рассмотрение Государственной думы РФ закон поступил 31 мая и был принят 5 августа 2004 года. 8 августа 2004 года он был одобрен Советом Федерации ФС РФ. В законе содержатся концептуальные изменения более чем 155-ти федеральных законов, около 40 законов признаны утратившими силу.

Формулирование политики. Изначально существовало два варианта замены льгот денежными выплатами. Во-первых, деление общей суммы финансирования льготников на городскую и сельскую выплаты. Решение было отклонено, так как оно привело бы к значительному снижению уровня жизни как городского, так и сельского населения. Во-вторых, предлагалось повышение денежных выплат для городских льготников, которые нуждаются в большем объеме услуг (например, городской транспорт). Рассматривалась и частичная монетизация. Разработчиками закона предполагалась и замена всех натуральных льготы деньгами. Но общественный резонанс был слишком сильным: наиболее значимые льготы решили сохранить в натуральном виде. Эти льготы составили «социальный пакет», стоимость которого 450 рублей. В него вошли предоставление бесплатных лекарств (из специально составленного и утвержденного Министерством здравоохранения и социального развития РФ перечня лекарственных средств), санаторно-курортное лечение, включая льготный проезд до места лечения, и бесплатный проезд в пригородном железнодорожном транспорте.

Все остальные льготы были переведены в денежные компенсации, которые должны ежемесячно выплачиваться в размере, установленном законом. Ответственный за выплаты — Пенсионный фонд РФ, который должен выплачивать льготы вместе с пенсией. В том случае, если у человека есть права на меры социальной поддержки по нескольким основаниям денежная компенсация предоставляется по одному из них. Одновременно с базовой пенсией, которая по законодательству индексируется в зависимости от инфляции, будут повышаться и социальные выплаты с постоянным коэффициентом индексации. В 2005 году у федеральных льготников стоимость социального пакета будет автоматически изыматься из ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ). В 2006 году льготникам будет предос-

тавлено право выбора: отказаться полностью/частично от социального пакета и получать соответствующие денежные выплаты, либо по-прежнему пользоваться льготами.

Реализация политики. Итак, принятый 8 августа 2004 г. законопроект был призван разграничить расходные полномочия между уровнями власти, возложить на региональные и местные органы власти ответственность по балансированию доходных возможностей и новых расходных полномочий; ликвидировать нефинансируемые мандаты федерального уровня; сократить расходные обязательства, закрепленные в федеральном законодательстве; а также ввести компенсационные выплаты по федеральным категориям «льготников». Далее начался этап приведения закона в жизнь.

Первые денежные выплаты начались в 20-х числах декабря, но они не вызвали общественного резонанса. Реакция началась в новом 2005 году. С 1 января 2005 г. в регионах начались массовые волнения граждан, которые должны были получить денежные компенсации вместе с пенсией только в конце месяца. Основными группами граждан, которых затронула реформа, были в основном пенсионеры, которым сложно приспособиться к новым условиям жизни. В некоторых случаях органы власти расценили выступления как провокацию и пытались привлечь организаторов акций к административной ответственности. По опросам социологов недовольство в феврале-марте 2005 года постоянно нарастало. Тем не менее, федеральные органы власти достаточно долго не предпринимали никаких мер, считая, что регионы сами могут справиться со сложившейся ситуацией. Впоследствии, однако, после протестов было принято решение по привлечению дополнительных трансфертов в регионы. Председатель Пенсионного фонда РФ Г.Батанов заявил, что с 1 марта базовый размер пенсии будет увеличен до 900 рублей. Это позволит пенсионерам компенсировать расходы, связанные с принятием закона о монетизации льгот. Кроме того, с 1 апреля была проведена индексация денежных выплат в соответствии с инфляцией. Повышение пенсий обошлось Пенсионному фонду дополнительно в 115 млрд. рублей. Дополнительные расходы по выплате ЕДВ, связанные с пополнением федерального списка, составят 15 млрд. рублей [Агентство Социальной Информации www.asi.org.ru].

Сегодня закон находится на стадии своей реализации. Рассмотрим более подробно результаты реформы и сделаем выводы о необходимости дальнейших мероприятий.

Общепризнанными критериями оценивания наиболее часто выступают следующие индикаторы: действенность, эффективность и целесообразность. Именно их мы будем использовать для нашего анализа. Под действенностью обычно понимается степень соответствия наблюдаемых взглядов и поведения целевой группы населения нормативной модели, то есть отношениям и нормам поведения, предписанным законодателем. Эффективность законодательства сводится к степени достижения законом поставленной цели. Под

целесообразностью подразумевается соотношение между затратами и выгодами законодательных действий. Причем и затраты, и выгоды включают в себя не только финансовые характеристики, но и психологические эффекты.

Перед тем, как мы приступим к непосредственной оценке закона, уделим внимание его целям. Из текста закона следует, что он направлен на «обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение материального благосостояния граждан, обеспечение экономической безопасности государства и приведения системы социальной защиты граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации, в соответствие с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.». Суть закона сводится к замене льгот ежемесячными денежными выплатами — то есть монетизации. Предполагалось, что при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации будут вводиться «эффективные правовые механизмы», направленные на обеспечение «сохранения и возможного повышения ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств» [ФЗ-122, ст.1].

Зададимся вопросом: возможно ли было проведение предварительной, перспективной оценки? Ответ очевиден: в случае с законодательством такая оценка возможна практически всегда, более того, рекомендовано проводить такую оценку во избежание негативных последствий при вступлении закона в силу. Такая оценка может оказаться крайне полезной при выборе инструментов для решения той или иной законодательной проблемы. Здесь следует отметить, что чем более детально проработана эта оценка, тем ниже вероятность негативных последствий.

В нашем случае с монетизацией льгот такая оценка была также возможна. В-первых, необходимо было тщательно проанализировать реакцию основной целевой аудитории, на которую направлено действие закона — его реципиентов. В качестве получателей ежемесячных денежных выплат рассматриваются следующие категории граждан РФ:

- инвалиды войны, участники войны, ветераны боевых действий, члены семей погибших (умерших) инвалидов (участников) войны и другие категории, на которых распространяется действие Федерального закона "О ветеранах" за исключением ветеранов труда и тружеников тыла;

- инвалиды;
- граждане, пострадавшие от воздействия радиации.

Анализ реакции данной группы населения был возможен с помощью проведения опросов. Посредством сравнения мнений граждан можно было бы сделать выводы для более точного прогнозирования воздействия закона. Такой анализ проведен не был.

Во-вторых, не следует забывать о практике экспериментального законодательства, распространенного на Западе. Данное законодательство действует «в течение ограниченного периода времени в целях определения приемлемости той или иной законодательной меры для достижения поставленных задач» [Мадер; 2002]. В случае с монетизацией можно было бы ввести такое законодательство в нескольких регионах российской федерации на определенный, не длительный срок. Во избежание проблемы нерепрезентативности территорий, следовало бы ввести критерий, по которому бы стало возможным выделение кластеров регионов. Анализ воздействия монетизации в регионе кластера позволило бы просчитать эффекты. Своевременный учет таких результатов и их исправление, вероятно, помогло бы избежать тех негативных событий и тенденций, которые имели место в дальнейшем.

Предварительное оценивание могло быть проведено посредством использования таких инструментов анализа, как практические тесты, статистические сравнения между целевой группой и группой, не затрагиваемой изменениями, демонстрационные программы, эксперимент, прогноз, системный анализ, создание сценариев и т.п. Здесь, однако, следует учитывать тот факт, что данные, полученные ходе такого анализа, могут не всегда быть вполне объективными. Проведение интервью относительно вопроса о воздействии мер социальной поддержки на те или иные категории граждан могут не отражать ситуацию в будущем. Очевидно то, что при опросах до вступления закона в силу, некоторые граждане не смогли бы предвидеть последствия лишения их льгот и замену их на денежные выплаты. В то же время вероятнее всего другие группы смогли бы отразить свое отношение к проблеме.

Сегодня, когда закон уже вступил в силу, нам остается оценивать те эффекты, которые наличествуют. Начнем с описания действий и мероприятий, проводимых государством. Предусмотренные ранее льготы заменяются денежными пособиями, выплачиваемыми ежемесячно. Мероприятия направлены на определенную целевую группу, о которой говорилось выше. Группа состоит из нескольких категорий граждан, каждой из которых предписаны выплаты.

Вернемся к выдвинутым ранее критериям – *действенности, эффективности и целесообразности*. Как с этих позиций можно было бы оценить программу о монетизации льгот? Очевидно, перед оценщиком стоит вопрос: уважаема ли норма либо она просто исполняется? Если вспомнить то, что, по оценкам экспертов, в акциях протеста в январе-

апреле 2005 года приняли участие более 1,2 млн. человек, действенность определяется скорее со знаком «минус» [Власова; 2005]. Кроме митингов, на которые выходили тысячи пенсионеров, было написано множество писем, адресованных правительству, Государственной Думе и Президенту, с требованиями индексации пенсии, пересчета денежных выплат, возвращения натуральных льгот.

Перейдем к показателю эффективности. Эффективность — более сложный показатель, нежели действенность. Следовательно, он требует большей проработки. Под эффективностью мы имеем в виду «степень достижения законом поставленной цели» [Мадер; 2002]. Таким образом, нам необходимо проанализировать цели, которые могут быть, как явно прописаны в нормативном акте, так и неявно — то есть содержаться в сопроводительных докладах или быть озвучены на дебатах.

Насколько была достигнута цель? Как уже говорилось ранее, в задачу тех, кто составлял ФЗ-122, входило увеличение материального благосостояния граждан, обеспечение экономической безопасности государства и приведение системы социальной защиты граждан, пользующихся льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации, в соответствие с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Данные цели представляются крайне размытыми. Для того чтобы в полной мере оценить эффект «увеличения благосостояния» нужно не полгода и не год. Чтобы говорить об успехе или неуспехе реформы, нужен более длительный период. Показатели благосостояния обчислять гораздо проще — это и качественные, и количественные индикаторы.

Тем не менее, вот лишь некоторые цифры. Что касается военных, размер компенсации за паек составил лишь 20 рублей при его реальной стоимости 59 рублей. По данным ВЦИОМ, сегодня каждый третий пенсионер вынужден отказываться от самых необходимых продуктов питания из-за нехватки денежных средств, а каждый второй — от покупки необходимой одежды и обуви. Однако, есть те, у кого благосостояние действительно улучшилось. Это касается тех людей, кто льготами, предоставляемыми государством, ранее попросту не пользовался. У этой категории граждан. Кроме того, выросли доходы у инвалидов ВОВ — с 4665 рублей (12.2004) до 7350 рублей (03.2005), с учетом денежных выплат — до 8300 рублей. Пенсия участников ВОВ возросла с 2665 до 4486 рублей. Таким образом, решение вопроса о росте доходов и благосостояния зависит от его интерпретации, хотя в целом «рост» крайне неоднозначен и подлежит более детальному анализу.

Следующей важной составляющей является целесообразность законопроекта. В нашем случае — насколько оправданы затраты и насколько весомы выгоды, полученные

в ходе реализации проекта под названием «монетизация льгот»? В том, что касается финансовых показателей — реформаторы явно оказались в убытке. Вот лишь некоторые данные, почерпнутые из журнала «Финансовый Контроль». В июне 2005 года были озвучены следующие цифры: реформа обошлась казне более чем в 300 млрд. рублей, причем запланированные траты были в два раза меньше. Из федерального бюджета на нее ушло в 4,6 раза больше, чем было потрачено на льготы в прошлом году. Здесь следует учитывать тот факт, что, во-первых, год еще не кончился — это лишь промежуточные показатели, а, во-вторых, проведение реформы еще идет полным ходом. Из чего можно сделать неутешительные выводы относительно финансовой целесообразности. Важно еще и то, что расчеты оказались неверными: федеральных льготников оказалось больше запланированных. В декабре 2004 года количество льготников сводилось к цифре 12 млн., после составления к июню 2005 года реестра льготников их число составило 15 194 млн. человек. Естественно, на выплату дополнительных денежных пособий потребуются огромные деньги.

Здесь важно также сказать о лекарствах, важной составляющей реформы монетизации льгот. Как известно, раньше лекарства предоставлялись бесплатно. В первом квартале 2005 года в регионы было поставлено около 8 млрд. рублей на лекарственные средства. По данным Счетной Палаты РФ, граждане предъявили более 23,5 млн. рецептов, из которых обслужено было 95%. 4% находятся на отсроченном обслуживании. Уровень отказа около 1%. Несмотря на то, что 1% представляется мизерной цифрой, в действительности он заключает в себе тысячи рецептов. В то же время депутат ГД, член комитета по бюджету и налогам, Александр Коган заявил, что в реальности не обслуживались около 30% рецептов, а от 20 до 30% были поставлены на отсроченное обслуживание. Результатом является 60% нуждающихся в лекарственных средствах и не способных их получить. Проблема, по словам министра здравоохранения и социального развития Зурабова, заключается в том, что ситуация разнится в регионах, так как механизм взаимодействия между территориальными складами, аптеками и поликлиниками нуждается в доработке. Более того, наличие лекарственных средств в некоторых регионах разнится от 32 до 73%.

Кроме того, по сведениям правительства, количество регионов, которые реализуют реформу монетизации в полной мере, составило 38 регионов (т.е. менее половины), 14 регионов оставили все льготы в натуральном выражении, остальные регионы перешли на смешанную систему — то есть оставили часть льгот в натуральном выражении, часть заменили денежными выплатами. Чаще всего сохранены следующие льготы: оплата жилья, льготный проезд в транспорте, зубопротезирование, оплата коммунальных услуг, скидка

на лекарства, бесплатное лекарственное обеспечение при наличии определенных заболеваний.

Возникла еще одна проблема: региональная асимметрия. Льготники в разных регионах столкнулись с недостатком средств у местных администраций. Так, в Псковской области выплаты составили 110 рублей, в Ингушетии – 1026 рублей. Рознятся также и наборы предоставляемых средств и услуг.

Интересно также проанализировать опросы общественного мнения, посвященные вопросу монетизации льгот. Так, по данным Левада-Центр, к середине года отношение к монетизации льгот, хотя и смягчилось, негативные оценки по большей части преобладают: Целиком или по большей части против реформы — 44% опрошенных. В мае 2005 года 43% опрошенного населения предполагали, что монетизация льгот приведет к ухудшению положения самых обездоленных слоев населения. В том, что касается протестных выступлений, в марте 28% указали, что в их городе или районе в течение последнего месяца происходили какие-либо публичные выступления против замены льгот. В мае такие выступления отметили значительно реже – только 18%. 32% в мае выразили поддержку акциям протеста, 44% относились к ним «с пониманием», хотя не поддерживали, «решительно против» были 12%. Преобладающим оставалось позитивное отношение к протестам [Левада-Центр; Социально-политическая ситуация в России в мае 2005 г.].

Результаты опросов Фонда Общественное Мнение показывают следующее. В июне 2005 года положительно оценивают ФЗ-122 36%, отрицательно – также 36%. Решительного преобладания той или иной точки зрения не обнаруживается: сегодня "за" и "против" реформы высказываются соответственно 47% и 44% представителей этой группы. Подавляющее большинство тех, кому вместо льгот положены выплаты (их 21%), заявляют, что за все месяцы денежные компенсации им выплачены (18%), и только 2% говорят о некоторых задержках или не полностью полученных суммах. Восприятие протестной активности, вызванной монетизацией льгот: эти акции одобряют 41% опрошенных, осуждают – 16%, безразлично относятся к ним 32% респондентов [ФОМ; Обзор «Реформирование системы социальных льгот», июнь 2006].

Интересно проанализировать результаты опросов, проведенных ВЦИОМ. 84% опрошенных отметили, что денежные выплаты не компенсируют их реальных расходов. Когда поинтересовались, какие суммы будут реально компенсировать расходы, то выяснилось, что если речь идет о лекарствах и медицине, то нужно от 500 до 1500 рублей, а если говорим о транспорте — то еще 500. Кроме того, здесь стоит отметить, что не удалась информационная политика, призванная разъяснить суть реформы: «дефицит информации

был явным, а то, что говорили и показывали по телевидению, людей раздражало» [ВЦИОМ; Индекс общественных настроений, июнь 2005].

С другой стороны, реформа достигла целей в повышении доходов государства. Приведем данные. Наряду с ростом расходов пенсионеров, доходы государства выросли: по оплате жилья и жилищно-коммунального хозяйства на 30%, телефон – 75%, городской общественный транспорт – 25% [Федеральная Служба Государственной Статистики www.gks.ru].

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Реформа не является в полной мере целесообразной, так как требует значительных, превышающих запланированные затраты. Финансовые показатели четко указывают на недочеты, проявившиеся уже в первом полугодии реализации ФЗ-122. Относительно реализуемости реформы в различных регионах также виден первоначальный недоучет всех факторов, влияющих на проведение программы. Перспективный анализ и оценка сыграли бы важную роль и позволили бы просчитать и избежать многих недочетов, но применены не были. Однако очевидно, что благодаря ретроспективной оценке, проводимой, например, Счетной Палатой РФ, многих негативных последствий можно избежать и на сегодняшнем этапе.

Теперь обратимся к возможности внутренней и внешней оценки реформы монетизации льгот. Кем должно проводиться внутреннее и внешнее оценивание? Исходя из западной традиции, внутреннее оценивание осуществляется органом государственной власти, реализующим программу. В нашем случае, когда постоянно необходима информация о меняющейся ситуации, об этапах реализации программы монетизации, затрагивающей и здравоохранение, и транспортное обеспечение, это особенно важно. Линий реализации программы очень много, что делает непрерывающийся мониторинг крайне важным. В качестве субъектов оценивания может выступать Счетная Палата. Этот орган обладает всеми необходимыми ресурсами для проведения оценивания реформы монетизации льгот, как на федеральном, так и на региональном уровне. Важно учитывать то, что Счетная Палата «является органом, формируемым парламентом, в теории свободна от региональных предпочтений полпредств» [Кузнецова; 2005], что делает возможным действительно объективное оценивание.

Для достижения по-настоящему высоких показателей в реализации ФЗ-122 необходимо уделить внимание внешнему оцениванию. Внешнее оценивание проводится независимыми экспертами, в качестве которых могут выступать ученые, внешние консультанты и т.п. Что делает внешнее оценивание необходимым при анализе реформы монетизации льгот? Любая реформа представляет собой совокупность различных составляющих, мониторинг которых необходим постоянно. В случае с ФЗ-122 это также необходимо — посто-

янно и тщательно отслеживать то, как реализуется реформа: как выдаются лекарства, как выделяются деньги, где и сколько, , каким образом расходуются средства, выделяемые из бюджета. Необходимо опрашивать людей, проводить исследования и отслеживать эффективность или неэффективность мероприятий. Важно, чтобы наряду с внутренним оцениванием присутствовало и внешнее, так как полную и объективную картину, например, того, куда и на какие цели ушли деньги из того или иного бюджета, можно получить лишь прибегнув к услугам внешних, независимых консультантов.

Одной из наиболее весомых ошибок, допущенных при разработке ФЗ-122, стал фактический отказ от рекомендаций экспертов. Игнорирование мнений людей, которые разбираются в лекарственных, жилищных, транспортных и других вопросах, касающихся реализации реформы, имело крайне негативный эффект, за результатами которого мы имели возможность наблюдать весной 2005 года. Реформы только в том случае будут эффективными, если они тщательно анализируются с различных точек зрения. Проведение предварительной оценки результатов и этапов реализации реформы монетизации льгот, вероятно, позволило бы провести реформу более эффективно. Особенно это важно вследствие того, что проводимая реформа является реформой, затрагивающей наиболее уязвимые слои населения. Помимо государственной помощи у этих групп нет других средств для улучшения своего материального положения. И в том случае, если государство уходит от помощи, им либо предоставляется недостаточная помощь, либо перед ними остается лишь глубокая бедность. Безусловно, такие реформы должны проводиться, несмотря на то, что они крайне болезненны, но своевременный расчет итогов и необходимых средств значительно снижает многочисленные политические и экономические риски, возникающие как следствие монетизации льгот.

Понимание важности своевременного оценивания актуально еще и потому, что перед правительством сегодня стоит задача реализации заявленных социальных реформ — здравоохранения, ЖКХ, образования. Анализ ex-ante направлен на своевременное выявление сложностей и рисков, что может быть очень полезным правительству и органам, ответственным за реализацию реформы.

В заключение хотелось бы проанализировать будущие потребности для данного законопроекта и для реформы в целом. Каковы последующие результаты и каково дальнейшее применение? Положительным моментом является составление регистра льготников — без него дальнейшие мероприятия и распределение бюджета не представляются возможными. Тем не менее, по опросам социологов, люди уверены, что в монетизации льгот поворот назад уже невозможен. Вследствие этого возникает вопрос, каким образом реформа будет проходить дальше? В качестве возможных решений выдвигается создание

единого федерального регистра учета обязательств. На данный момент реализуется следующая модель: наличие 89 региональных регистров, где учитываются льготные категории граждан — получатели денежных выплат. Проблема возникает тогда, когда наблюдается рост и в региональных, и в федеральном регистрах. С целью минимизации издержек, наиболее оптимальным вариантом служило бы создание единого регистра, иначе происходит «перекаладывание федеральным центром выполнения социальных обязательств государства на субъекты» [Власова; 2005].

Необходимо также разобраться с ситуацией относительно лекарств. Из перечня лекарственных средств было исключено более 20% жизненно необходимых лекарственных средств [Финансовый контроль; июнь 2005]. Вследствие этого необходим дополнительный сравнительный анализ цен на лекарственные средства по регионам и, возможно, переформулирование политики относительно данного аспекта.

В аналитической записке Счетной Палаты, опубликованной в июне 2005 года, сделан акцент на разнящееся по регионам финансирование. Следует учитывать разницу по регионам и корректировать выплаты, иначе возникает ситуация, которая может привести к нарастанию напряженности, тем более, что реформа затрагивает наиболее уязвимые слои населения [Счетная Палата РФ, www.ach.gov.ru].

В целом можно отметить относительный неуспех реформы, который выразился как в финансовых просчетах, так и в социальной напряженности. Из этого наиболее оптимальным было бы переформулирование политики и внесение на рассмотрение поправок в ФЗ-122.

Литература:

Беляев А.Н., Цыганков Д.Б. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственного управления // Вестник актуальных прогнозов, Москва, ноябрь 2004, № 11

Власова Ю. Противоречивые итоги монетизации // Финансовый контроль, №6 (43), 2005

Кузнецова Е.С. Участие западных Offices of Audit в Оценивании Программ и Политик / http://www.politaliz.ru/index.php?id_article=584

Мадер Люциус Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов / Семинар: Материалы Международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» (16-17 декабря 2002), http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka_zak/5.html

Материалы семинара «Монетизация льгот в России: результаты исследований»
07.06.2005 http://www.csr.ru/event/original_715.stm

Сазонов Ю. Ни денег, ни льгот // Финансовый контроль, №6 (43), 2005

Шенберг М. Горькие "уроки" монетизации льгот. Улучшится ли положение россиян / Агентство Социальной Информации, 03.03.2005 <http://www.asi.org.ru/ASI3/main.nsf/0/702E418285403167C3257015002EFB93>

ВЦИОМ www.wciom.ru

ФОМ www.fom.ru

Левада-Центр www.levada.ru

Преподавание Policy/Program Evaluation за рубежом

На сегодняшний момент оценивание стало на Западе неотъемлемой частью эффективной реализации программ и проектов в той или иной отрасли (секторе). Спрос на специалистов высокого уровня в данной области растет с каждым годом, что, впрочем, легко объяснимо – в зарубежной практике государственного и корпоративного управления необходимость проведения качественного мониторинга и оценки мероприятий под вопрос не ставится. Неудивительно, что с каждым годом увеличивается и количество программ и курсов, так или иначе затрагивающих данную предметную область. К настоящему времени кристаллизовались следующие виды подготовки специалистов по оцениванию:

- 1) магистерские программы
- 2) программы PhD
- 3) программы дополнительного образования/ курсы повышения квалификации
- 4) отдельные курсы в программах бакалавриата и магистратуры

Настоящий обзор обобщает опыт преподавания в США, Канаде, Великобритании, странах Скандинавии и Западной Европы.

I. Магистерские программы

С учетом различного генезиса развития Evaluation в США и Европе сформировались три основных типа магистерских программ по оцениванию:

1. Оценивание «в целом»

1.1. MA in Evaluation: Universität des Saarlandes, Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes, Katholische Hochschule für Soziale Arbeit Saarbrücken (<http://www.master-evaluation.de/aktuelles/index.html>);

1.2. MA Policy Analysis and Evaluation Program: Stanford University (Stanford, CA), Stanford School of Education and the Educational Policy Program (<http://www.stanford.edu/~davidf/evaluation.html>);

1.3. MA in Program Evaluation: Florida State University (Tallahassee, FL), College of Education, Department of Educational Leadership and Policy Studies (<http://www.fsu.edu/~elps/progeval/>);

⁸ Е.Кузнецова, В. Шутилин – студенты магистратуры ГУ-ВШЭ, Д. Цыганков – доцент факультета гос. и муниципального управления ГУ-ВШЭ.

1.4. MA in Program Evaluation: University of Texas at Austin (Austin, TX), College of Education, Department of Educational Psychology (<http://edpsych.edb.utexas.edu/admissions/programEval.php>);

1.5. MA in Evaluation with a Co-concentration: Claremont Graduate University (Claremont, CA), School of Behavioral and Organizational Sciences, Department for Psychology, Public Policy, & Education (<http://www.cgu.edu/pages/154.asp>);

1.6. MA in Evaluation. Planning, Intervention and Evaluation of Public Policies and Social Programs. Universidad de Almería, Almería, Spain, Faculty of Humanitarian and Educational Sciences (nevada.ual.es/master_evaluacion/web/master_evaluacion.htm)

1.7. Master of Advanced Sciences in Evaluation in Preparation, Continuing Education Department, University of Berne, Switzerland (wolfgang.beywl@kwb.unibe.ch)

1.8. MA in Political Science – Public Policy Evaluation, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, France (iep.univ-lyon2.fr/Formations/Masters/masterEval.html)

1.9. MA in Evaluation of Programmes and Public Policies, Centro de Estudios de Gestion, Universidad Complutense Madrid, Spain (www.ucm.es/info/ucmp/index.php)

1.10. MA in Evaluation, Department of Political Science, University of Southern Denmark (www.evaluering.sdu.dk)

1.11. MA in Evaluation, Management de la Concertation, Institut Universitaire Proffesionalise de Sociologie, Universite de Toulouse le Mireil, Toulouse, France (www.univ-tlse2.fr/socio/iup-sa/index.html)

2. Оценивание с фокусом на социологические и статистические методы

2.1. MA in Evaluation and Social Research: London Metropolitan University (London, UK), Department of Applied Social Sciences (<http://intranet.londonmet.ac.uk/postgrad-line/structures/evaluation-and-social-research-ma.cfm>);

2.2. MA in Social Systems Evaluation and Survey Research: University of Twente (Netherlands), School of Business, Public Administration and Technology (<http://www.bbt.utwente.nl/en/education/education-ma/esr/>);

2.3. MA in Research Methods and their Applications: University of Maryland (College Park, MD), Graduate School, Department of Measurement, Statistics and Evaluation (<http://www.gradschool.umd.edu/catalog/programs/EDMS.html>);

2.4. MA in Quantitative Methods and Evaluation: University of California (Berkeley, CA), Graduate School of Education (<http://www-gse.berkeley.edu/program/quantmeth/quantmeth.html>);

2.5. MA in Social Science Research Methods with Specialization in Evaluation: University of California, (Los Angeles, CA), Graduate School of Education and Information Studies (<http://www.gseis.ucla.edu/~outreachevaluation/new/>);

2.6. MA in Qualitative, Quantitative and Evaluative Research Methodologies, with specializations in Evaluation, Measurement, and Statistics: University of Illinois (Champaign-Urbana, IL), College of Education, Department of Educational Psychology (<http://www.ed.uiuc.edu/edpsy/divisions/queries/>);

2.7. MA in Evaluation, Measurement, and Research Design: Western Michigan University (Kalamazoo, MI), College of Education, Department of Educational Studies (<http://www.wmich.edu/edstudies/emr/>);

3. Оценивание в конкретных областях (секторах) государственной политики

3.1. Государственная политика в целом

3.1.1. MA in Public Policy with concentration in Evaluation and Analytical Methods: University of Maryland (Baltimore, MD), Department of Public Policy (<http://www.umbc.edu/posi/concent.html#eval>);

3.1.2. Ma in Development Evaluation and Management, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Belgium (www.ua.ac.be/dev)

3.2. Политика в области образования⁹

3.2.1. Master of Education: Boston College (Boston, MA), Lynch School, Department for Educational Research, Measurement, and Evaluation (http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/about/admin/depts/erme.html);

3.2.2. MA in Educational Measurement, Evaluation, and Assessment: University of Connecticut (Storrs, CT), Neag School of Education, Department for Educational Psychology (<http://www.education.uconn.edu/departments/epsy/MEA.cfm>);

3.2.3. MA in Educational Policy Studies and Evaluation: University of Kentucky (Lexington, KY), College of Education, Department of Educational Policy Studies and Evaluation (<http://www.uky.edu/Education/epehead.html>);

3.2.4. MA in Quantitative Methods in Education and in Educational Policy and Administration-Evaluation Studies: University of Minnesota (Minneapolis, MN), College of Education & Human Development, Department of Educational Psychology, Educational Policy and Administration (<http://education.umn.edu/edpa/Evaluation/default.html>);

⁹ Это является преимущественно американским феноменом, который в т.ч. выражается в существовании – наряду с Ассоциацией по оцениванию – Ассоциации по оцениванию в образовании, отдельных журналов по оцениванию в образовании и т.д.

3.2.5. MA in Education: University of North Carolina at Chapel Hill (Chapel Hill, NC), School of Education (<http://www.unc.edu/depts/ed/programs.html>);

3.2.6. MA in Educational Psychology with emphasis on Program Evaluation and Assessment: Washington State University (Pullman, WA), College of Education, Assessment and Evaluation Center, Department of Educational Psychology (<http://aec.educ.wsu.edu/programs.html>);

3.2.7. MA in Applied Psychology; Program Evaluation Concentration: University of Wisconsin-Stout (Menomonie, WI), College of Human Development, Department of Psychology (<http://www.uwstout.edu/programs/msap/index.shtml>);

3.2.8. Educational Management, Evaluation and Assessment, University of Twente, Enschede, Netherlands (http://est.graduate.utwente.nl/emea_track/)

3.3. Политика в области здравоохранении

3.3.1. MSc in Economic Evaluation in Health Care: City University London (London, UK), Department of Economics (<http://www.city.ac.uk/economics/healthcare/index.html>)

3.3.2. Evaluation in Public Health, Department of Public Health and Clinical Medicine, Umeå, Sweden (www.info.umu.se/utbkat/KursEng.asp?kurskod=EPIC06&termin)

3.4. Экономическая политика

3.4.1. MSc in Economic Policy Studies: Trinity College Dublin (Dublin, Ireland), The Policy Institute (<http://www.policyinstitute.tcd.ie/msc.html>);

3.4.2. MA of Economic Science, Economic Policy Evaluation and Planning, Department of Economics, National University of Ireland, Galway Ireland (www.economics.nuigalway.ie/meconsc/index.html);

3.4.3. MA in Evaluation (regional and urban politics, environment), Faculty of urban and regional Planning, Università di Venezia, Venice, Italy (www.mastervalutazione.it)

II. Программы PhD

В последнее время стали появляться и более глубокие программы, посвященные оцениванию. Теперь в данной области существует возможность защитить диссертацию. Рассмотрим несколько наиболее популярных PhD-программ.

Прежде всего необходимо сказать о «Междисциплинарной докторской программе по Оцениванию» (Interdisciplinary Ph.D. in Evaluation) Университета Западного Мичигана (Western Michigan University, <http://evaluation.wmich.edu/phd/>). Научный руководитель программы, один из ведущих теоретиков в области оценки Майкл Скривен, утверждает, что лучший способ научиться оцениванию – непосредственно проводить его. Благодаря тому, что на базе Университета существует Центр Оценивания, учеба проходит в его на-

учных лабораториях, поэтому с самого начала обучения студент вовлечен в «настоящее оценивание». Лучшие студенты уже в процессе обучения получают возможность руководить одним из проектов. Особенностью программы является то, что в отличие от многих других, она основывается не на одном конкретном подходе, а на нескольких: оценивание, применяемое к социальным наукам; конструктивное оценивание; оценивание, ориентированное на клиента; оценивание как основа для принятия решений; оценивание, сфокусированное на полезности политики.

Далее, в Мичиганской программе считается, что оценивание не обязательно применимо только к какой-либо конкретной дисциплине (социальной политике, здравоохранению или образованию), возможен междисциплинарный подход. Данный курс не советуют брать людям, привыкшим к структурированным программам. В связи с тем, что акцент делается на индивидуальный процесс обучения, слушатель сам должен определить необходимый для него набор предметов. Плюсом является огромный спектр специализаций, начиная от бизнес-консультирования и заканчивая национальной безопасностью. Главный принцип междисциплинарного оценивания состоит в развитии лидеров с глубокими знаниями в области теории оценивания, методологии, практики, а также с отличными навыками критического мышления.

Докторантура по Оцениванию и прикладным методам исследования (Evaluation and Applied Research Methods) существует в Университете Клэрмонт, США. Выше указывалось, что в этом вузе существует и магистерская программа по данной специальности. Таким образом, студент имеет возможность углубить свои знания, закончив обе ступени обучения. (<http://www.cgu.edu/pages/154.asp>).

Такая же схема действует еще в нескольких вузах, например, в Бостонском Колледже – программа по Образовательным исследованиям, измерениям и оцениваю (Educational Research, Measurement, and Evaluation, http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/about/admin/depts/erme.html), в Государственном Университете Флориды – Программное оценивание (Program Evaluation, <http://www.fsu.edu/~elps/progeval/>); в Калифорнийском Университете – Количественные методы и оценивание (Quantitative Methods and Evaluation, <http://www-gse.berkeley.edu/program/quantmeth/quantmeth.html>), Университете Коннектикут – Образовательные измерения и оценивание (Educational Measurement, Evaluation, and Assessment, <http://www.education.uconn.edu/departments/epsey/MEA.cfm>).

III. Повышение квалификации

Все более популярными в последнее время становятся курсы повышения квалификации, в рамках которых за сравнительно небольшой, а часто очень краткий срок, слуша-

тель имеет возможность получить необходимые знания в области оценивания программ и политик. Такие курсы могут быть особенно полезны профессионалам, работающим в различных сферах и нуждающихся в навыках оценивания, но не имеющих большого количества времени для посещения долгосрочных программ.

Одним из наиболее интересных и полных курсов является т.н. «Брюссельский цикл» (Brussels Cycle) на базе Центра Экспертизы европейского Оценивания (Centre for European Evaluation Expertise, <http://www.eureval-c3e.fr/english/index.htm>). Лозунг программы — «Стать профессиональным менеджером оценивания». Возможны два способа обучения: дистанционный и очный. Дистанционный курс состоит из одного семинара в Брюсселе для проведения личного интервью и тестирования и восьми дистанционных модулей. Это способ, во-первых, удобен, так как слушатель может заниматься в удобное для него время, а, во-вторых, экономичен. Очный курс заключается в трех двухдневных семинарах в течение трех месяцев. Он может быть интересен людям, связанным с планированием оценивания, формулированием предложений, мониторингом процесса, оценкой качества проводимой стратегии; тем, кто хочет усовершенствовать навыки оценивания; получить знания о разработке наиболее эффективных индикаторов и найти новые решения сложных ситуаций, возникающих по ходу реализации политики. Программа позволит оценщику проводить по-настоящему успешное оценивание, взаимодействовать с группами оценщиков, контролировать их работу, измерять техническую уязвимость программы в конкретной ситуации, выбирать оптимальные методы решения и расширить выбор инструментов измерения данных.

Программа повышения квалификации «Оценивание в области образования, социальной работы, здоровья, экономики, политики и управления» существует в Университете Берна в Швейцарии (<http://kwb.unibe.net/kurse/studiengangdetail.php?stdgid=22>). Она получила лицензирование в сентябре 2004 года. В данной программе участвуют люди с богатым опытом работы, которым так или иначе не хватает знаний в области оценивания. Программа разбита на 14 трехдневных модулей, которые составляют три семестра.

Канадская Ассоциация Оценивания предлагает своим членам собственные курсы повышения квалификации, причем интересен тот факт, что за образование отвечают множество региональных филиалов ассоциации. Программа «Необходимых навыков для Оценивания» (Essential Skills for Evaluation, http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=3&ss=3&_lang=en) состоит из серии семинаров, затрагивающих различные темы оценивания: понимание программного оценивания, определение рамок оценивания, проведение программы в жизнь, оценивание результатов политик.

Необычный курс предлагает Школа Организационного Развития на базе Института повышения квалификации Филдинг (School of Human and Organizational Development at Fielding Graduate Institute) в США. Курс «Оценивания и Организационного Развития» (Evaluation and Organizational Development, http://www.fielding.edu/alumni/fanmail/E-D_certFMapr04.pdf#search=%22evaluation%22/) предлагается в связи с новейшими тенденциями в оценивании: по ходу его развития требуется все больше навыков – оценщику необходимо не просто оценивать политику, но и отвечать за реализацию и получение результатов. Трехмесячный курс предусматривает изучение культурных ценностей, организационной динамики и изменения стратегий, оценивания организационных возможностей, методов ведения переговоров. После получения сертификата оценщик может помочь клиенту в определении оптимальных целей, как конечных, так и промежуточных; разработке релевантных вопросов для любой аудитории, а также, в целом, в эффективном выполнении своей работы.

Организация Благотворительного Оценивания (Charities Evaluation Service) предлагает несколько одно- и двухдневных курсов: первые шаги в мониторинге и оценивании, основы мониторинга и оценивания, первые шаги в измерении результатов, измерение и понимание результатов, сбор количественных и качественных данных, анализ данных, эффективная презентация результатов, менеджмент организационных изменения <http://www.ces-vol.org.uk/index.cfm?pg=36>.

IV. Отдельные учебные дисциплины в бакалавриате и магистратуре

Итак, отдельные учебные дисциплины можно найти сегодня в учебных планах большинства европейских и американских вузов. Причин, по которым оценивание присутствует во многих американских, английских и немецких вузах и в качестве отдельных дисциплин, несколько. Во-первых, оценивание к настоящему моменту в этих странах институционализировано, существуют ассоциации и общества оценщиков, которые активно внедряют курсы оценивания в образовательные программы. Кроме того, в этих странах традиционно существуют развитые структурные подразделения политологического, социологического и структурного уклона. Если брать во внимание тот факт, что оценивание является во многом междисциплинарным, его проникновение становится еще более объяснимым.

Говоря о британских вузах, стоит отметить, что наиболее полным курсом является дисциплина «Оценивание политик» (Policy Evaluation, www.glam.ac.uk/courses/detail2.php?id=1988&sfrom=easy&dosommat=string&year=2005), читаемая в Университете Гламорган. Программа сочетает в себе и методологические, и академические аспекты оценивания; нацелена как на людей, занятых в оценивании политик, так и на студентов,

выбравших оценивание в качестве своей специализации, – такой состав слушателей, по мнению руководителей курса, способствует наиболее эффективному обмену опытом и мнениями. В ходе программы акцент делается на критическом подходе к моделям оценивания, применении теории на практике и рассмотрении проблем вне конкретного политического контекста; помимо этого внимание уделяется количественным и качественным методам.

В Лондонской Школе Экономики и Политических наук (London School of Economics and political Science) оценивание читается и как отдельный курс («Аналитические рамки оценивания политик» – Analytical Frameworks for policy Evaluation, http://www.lse.ac.uk/resources/calendar2004-2005/courseGuides/OR/2004_OR424.htm), и как элемент других дисциплин. Среди них можно выделить экономическую сферу («Экономическое развитие: институты, сети и оценивание» – Economic Development: Institutions, Networks and Evaluation), сферу здравоохранения («Репродуктивные программы здравоохранения: структура, применение и оценка» – Reproductive Health Programmes: Design, Implementation and Evaluation www.lse.ac.uk/resources/calendar2004-2005/courseGuides/SA/2004_SA492.htm) и защиту окружающей среды («Оценивание окружающей среды» – Environmental Assessment and Evaluation). www.lse.ac.uk/resources/graduateProspectus/taughtProgrammes/MScEnvironmentalAssessmentandEvaluation.htm. В первом случае курс рассчитан на понимание самой природы оценивания политик, принятия решений и поиска данных для измерений, особый акцент делается на рассмотрение отдельных кейсов. Что касается курсов в рамках других дисциплин, оценивание изучается как один из элементов реализации программы.

Если говорить об американских вузах, то, например, Принстонский Университет (Princeton University) предусматривает стандартный курс «Оценивания программ и политик» (Program and Policy Evaluation, <http://crcw.princeton.edu/courses.asp>): студенты рассматривают проблему эффективности политик и программ, анализируют издержки и выгоды программных изменений, используют систему отчетов и т.п. Большое внимание уделяется инструментам оценивания, обсуждениям и финальному проекту

В канадских университетах на данном этапе преподавание курсов оценивания не так распространено, как в университетах Великобритании и США. Тем не менее, очевидна тенденция к увеличению спроса на специалистов по оцениванию, поэтому все больше канадских вузов предлагают соответствующие программы.

Курсы по оцениванию особенно распространены в немецких вузах – это во многом связано с тем, что Германия вообще является страной, где оценивание уже довольно давно является неотъемлемой частью проведения той или иной политики. В университете Кон-

станд оценивание программ и политик является составной частью одной из магистерских программ факультета политологии («Политическая теория; теория управления; анализ политических полей и методы оценочного исследования») (Politische Theorie; Steuerungstheorie; Politikfeldanalysen sowie Methoden der Evaluationsforschung, http://www.uni-konstanz.de/studium/pdf/stuplaene/J18_ST_polit.pdf). Акцент сделан на преподавание методологических установок и основного инструментария оценивания.

Интересен Университет им. Гуттенберга в Майнце – здесь мы находим курсы по оцениванию: оценивание политики различных уровней и областей (Evaluierung politischer Steuerung in ausgewaehlten Bereichen der Bundes, Landes und Kommunalpolitik, <http://www.politik.uni-mainz.de/>) и мероприятия Центра контроля и качества, которые также включают в себя различные семинары и лекции, посвященные оцениванию. Первый курс скорее общий: он включает основные теоретические и методологические аспекты дисциплины. Более детально программы и политики с точки зрения оцениванию рассматриваются на мероприятиях Центра контроля – на них слушатель имеет возможность получить более подробное представление об оценивании в рамках конкретных проектов (<http://zope.verwaltung.uni-mainz.de/zq/evaluation>).

В институте социальных наук, который существует при Университете им. Гумбольдта, оценочное исследование выделяется в качестве одного из четырех исследовательских направлений (<http://www2.rz.hu-berlin.de/verwaltung/pro.htm>). Такая ситуация сложилась благодаря многолетним усилиям зав. кафедрой государственного управления в Институте Хельмута Вольманна, одного из «отцов-основателей» оценивания в Германии. Введение в теорию оценивания осуществляется на ранних курсах в рамках семинарских занятий по политическому менеджменту, а также в процессе лекций, посвященных политике и управлению в Германии, где отдельный блок посвящен проблемам формулировки и оценивания политик. Стоит отметить, что университет проводит ряд самостоятельных исследовательских проектов, направленных на оценивание (например, оценивание городской политики и модернизации управления в ФРГ, оценка образовательного процесса в Германии).

Курс «Качество и оценка» мы обнаруживаем в Трирском Университете (Universität Trier) на кафедре педагогики. Данный курс по выбору рассчитан на развитие навыков оценивания в образовательной сфере и сфере услуг. Цикл из двенадцати занятий предусматривает рассмотрение методов оценивания, стандартов оценочного исследования, планирование оценки и т.п. http://www.uni-trier.de/~paeda/stud_lehr/studium/studium-index.html.

В Дортмундском Университете (Universität Dortmund) на базе факультета социологии существует курс «Оценивание и Развитие школ» (<http://www.fb12.uni-dortmund.de/fb12/>). Как следует из названия, акцент в данной программе сделан на оцени-

вание в рамках образовательной политики. Студенты имеют возможность более подробно познакомиться с внутренним и внешним оцениванием, оцениванием проектов и планированием развития школ.

В Институте политической науки университета им. Л. Максимилиана в Мюнхене (Geschwister-Scholl-Institut für politische Wissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität Muenchen, <http://www.gsi.uni-muenchen.de/>) проводится курс семинарских занятий «Вопросы прикладного политического исследования» (Fragen angewandter Politikforschung, <http://www.gsi.uni-muenchen.de/documents/WWWWiSe0405.pdf>), который отчасти затрагивает вопросы теории оценивания.

Институт Политических наук университета им. Карла Эберхарда (Eberhard Karls Universität Tuebingen, Institut für Politikwissenschaften) исследует теорию оценивания программ и политик в качестве одной из основных частей раздела «прикладное политическое исследование» (<http://www.sowi.uni-tuebingen.de/wip/index.php?id=170>).

В Институте социальных наук университета Кобленц-Ландау (Institut für Sozialwissenschaften, Universität Koblenz-Landau) на отделении политологии проводится курс семинарских занятий «Анализ политических полей», составной частью которого и является оценивание программ и политик (<http://www.uni-koblenz-landau.de/dokumente/lv-ws04/politik.pdf>).

В университете Потсдама (Universität Potsdam) на кафедре политологии, управления и организации существует большое количество исследовательских проектов, один из которых напрямую связан с оцениванием программ и политик. Курс «10 лет новой модели управления – оценивание городской модернизации управления» посвящен оцениванию политики городских властей по модернизации власти (http://www.uni-potsdam.de/u/lv_verwaltung/).

Рассматривая европейские курсы, упомянем несколько швейцарских и австрийских программ. Так, в венском Университете Альма-матер Рудольфина (Universität Alma Mater Rudolphina, Wien) на базе Института психологии существует программа «Методы исследования и оценивание» (Forschungsmethoden und Evaluation). Помимо статистических и математических методов исследования, внимание уделено проблемам планирования и оценки (<http://www.univie.ac.at/Psychologie/>). Институт педагогики Зальцбургского университета (Universität Salzburg) предлагает курс оценивания студентам третьего курса. Программа курса включает в себя такие аспекты, как теоретические, этические и методологические основы оценивания; модели, формы и виды оценивания; планирование и проведение оценочных проектов; оценка программ, процессов и продуктов. http://www.unisalzburg.at/portal/page?_pageid=181,87838&_dad=portal&_schema=PORTAL/

**Оценивание политик и измерение результативности:
мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления**

В последнее время в рамках российского политико-управленческого, а также уже и общественно-политического дискурса все чаще звучат призывы к внедрению специальных методов оптимизации государственного управления, прошедших стадии разработки, апробации, критики и возможной «второй жизни» в западных странах в последние десятилетия и активно используемых специалистами Всемирного Банка при формулировании рекомендаций странам, в которых имеют место процессы «догоняющей модернизации».

Частота призывов, однако, сама по себе ни в коей мере не означает даже того, что представители российской федеральной и региональной политических элит рассматривают планомерное внедрение новых методов в качестве реальной перспективы; напротив, последовательный провал административной реформы и реформистских инициатив правительства в социально-экономической сфере, наиболее ярко выразившийся в ситуации вокруг недавней монетизации льгот, свидетельствует о полном невнимании отечественных *policy-planners* к тем неожиданным макросоциальным, социокультурным и широким политическим эффектам, которые может вызвать реализация той или иной государственной политики.

Как правило, в отечественной дискуссии речь ведется, как пишет Н.Н.Клищ, о необходимости «в применении новых методов и выработке механизмов, которые бы привели к улучшению работы министерств и ведомств» (Клищ 2004: 60), что в перспективе (скорее всего, пока еще чрезвычайно далекой), сделало бы, как полагает А.В.Оболонский, возможным конструктивное движение в сторону «постбюрократического мира, что далеко не в последнюю очередь предполагает построение минимально бюрократизированного, социально эффективного и подконтрольного, работающего на реальные нужды людей, а не мистические “высшие цели”...подлинного публичного аппарата исполнительной власти» (Оболонский 2002: 167), а движение в сторону постбюрократического мира — иными словами, полная или частичная дебюрократизация всех отраслей экономики, политики и управления, не в последнюю очередь предполагает этаблирование институтов и практик адекватного оценивания эффективности работы государственных органов.

Естественным исследовательским шагом в обозначенной ситуации является обращение к опыту тех стран, в которых изучение проблем оценивания эффективности имеет долгую историю и привело к осязаемым результатам. Изучая положительный опыт и учитывая все многообразные контексты наличной российской реальности можно, по крайней

мере, в теории, создать алгоритм для возможной имплантации институтов и рецепции практик, которые признаны западным сообществом (а эффективное и прозрачное госуправление — устойчивый идеальный тип для *public administration*, сложившейся именно в западном научном мире дисциплине о государственном управлении) наиболее устоявшимися и успешными.

Именно на решение этой и некоторых смежных задач и направлен настоящий текст, в котором будут рассмотрены два комплекса методов, напрямую связанных с анализом эффективности — *не только и даже не столько финансовой, сколько экономической и социальной* — в политико-управленческой практике: 1) оценивание политик и программ (*policy/program evaluation*) и 2) оценка результативного управления (оно же бюджетирование, ориентированное на результат, БОР — *performance budgeting/management*; соответствующая процедура оценивания эффективности результативного управления именуется *performance measurement* и не имеет адекватного перевода на русский язык, кроме, как представляется, предлагаемого автором выражения «измерение результативности»), а также существующий опыт и перспективы применения этих методов в современной России.

В этой связи нам прежде предстоит рассмотреть те концептуальные подходы к политико-управленческим процессам, которые сформировали методологическую основу для появления оценочных методов в управлении, а также те трансформации систем госуправления, которые сделали возможным их реальное применение. В первом случае речь пойдет о динамических моделях принятия политических решений, в первую очередь о модели «политического цикла», а во втором — о череде административных реформ, реформ общественного сектора и государственного управления, которые буквально захлестнули многие страны в последнюю четверть XX столетия (см. напр. Мэннинг, Парисон 2003; Kickert 1997; Wollman 2003a; Politt, Bouckaert 2000), и в большинстве из них уже фактически завершены.

Концептуальные основы: «политический цикл», «управленческий цикл» и динамика процесса «*policymaking*»

Научное знание о методах, процедурах и институтах оценивания эффективности государственного управления *a priori* обречено на то, чтобы иметь междисциплинарный характер и заимствовать элементы концептуально-аналитического инструментария у таких дисциплин, как политический анализ (*public policy analysis*), экономика, социология и право. В то же время, концептуальный подход к политике и управлению, в рамках которо-

го была рождена сама идея политического оценивания как неотъемлемого элемента проведения политики, был обоснован представителями первой из перечисленных дисциплин — политического анализа, или анализа публично-государственных политик.

Потребность в выработке концептуальных подходов к процессам разработки и реализации государственных политик и программ была осознана представителями политико-управленческих дисциплин еще в конце 1940 г., когда в работе Г. Саймона (Simon 1947) была предпринята попытка структурно-процедурного анализа процесса принятия решений в американских государственных органах. В более поздних работах Саймона, впрочем, акцент делался на развитие приложений теории рационального выбора к изучению политико-управленческих процессов, именно он является автором концепции ограниченной рациональности (*bounded rationality*), которая формирует мотивационную структуру членов бюрократических организаций. Важнейший вклад в развитие циклического подхода к политико-управленческому процессу внесли также ставшие классическими работы Г. Лассуэла (Lasswell 1956), Б. Хогвуда и Л. Ганна (Hogwood, Gunn 1984), Дж. Андерсона (Anderson 2003), У. Данна (Dunn 2004) и других.

Как пишет А.А. Дегтярев, «на сегодняшний день разработано довольно много разновидностей моделей политико-управленческого цикла, отличающихся друг от друга по числу фаз, их содержанию, способам сопряжения и по характеру связей между ними» (Дегтярев 2003). Подробное рассмотрение всех этих моделей не входит в задачи настоящего текста¹⁰, поэтому ограничимся лишь описанием наиболее полной и часто используемой из них.

Большинство исследований в области публично-государственной политики были долгое время структурированы с помощью секвенционального подхода (Jones 1970), который предлагал рассматривать политику или политическую программу как последовательность действий, которые одновременно корреспондируют с описанием реальности и созданием идеального типа политико-управленческого действия. В рамках так называемого «стадиального подхода» (*stagist approach*) традиционно выделяют пять или шесть последовательных шагов, позволяющих проследить развитие политики через призму определенного количества этапов. Как правило, в рамках каждой фазы основные акторы, так или иначе интегрированные в процесс разработки и реализации политики, принимают

¹⁰ Сюжеты, связанные с построением динамических и циклических моделей процесса принятия решений по вопросам публично-государственных политик (*policies*) становились центром внимания в некоторых работах отечественных авторов: см., напр., Дегтярев 2003, 2004; Сморгун 2001, 2002

участие в решении сопряженных с разрабатываемой политикой проблем и приобретают определенный уровень контроля над ее результатами и над полем публичной политики в целом.

«Политический цикл»¹¹ в наиболее общем виде, как его описывают французские исследователи П.Мюллер и И.Сюрель (Muller, Surel 1998: 28-29), включает шесть основных фаз:

1. Формирование повестки дня (*agenda setting*). Дает акторам, включенным в процесс *policy making*'а возможность идентифицировать/дать определение/сконструировать проблему для решения. Постановка проблем в повестку очерчивает условия генезиса публичного действия и открывает многообразие альтернатив решений — ответов на проблемы, полученные на «входе»¹² («техногенная катастрофа или природный катаклизм, социальные волнения, скачок показателей безработицы»);

2. Выработка конкретных решений или альтернатив по достижению желаемых целей и/или адаптация к проблеме (*policy formulation*);

3. Решение в узком смысле слова (*la décision au sens propre*), формально наиболее видимая фаза процесса, которую в реальности очень трудно изолировать во всех ее подробностях, в измерении строгих институциональных рамок;

4. Претворение в жизнь (*implementation*). Означает практическую реализацию (или отсутствие оной) принятых на предыдущих стадиях решений;

5. Оценивание (*policy evaluation*). Представляет собой исследование прямых и побочных воздействий реализуемой программы. «Каковы эффекты избранной политики и ее практической реализации?»; «Отвечают ли эти эффекты ожиданиям?»; «Следует ли модифицировать политику в концептуальном или практическом измерении»;

¹¹ Англоязычная изначально концепция *policy cycle* (как, впрочем, большинство концепций в политико-управленческих дисциплинах) в отечественной литературе иногда переводится как концепция «политико-управленческого цикла». В то же время, в 1990-х гг., в контексте новых подходов к оцениванию эффективности родилась концепция «управленческого цикла» (*management cycle*) (о которой речь пойдет ниже), и автор настоящего текста, дабы избежать путаницы, предпочитает более лапидарную формулировку - «политический цикл».

¹² В модели используется концепция «входа/выхода» политической системы, разработанная Д.Истоном (Easton 1963).

ях?». Основной задачей этой фазы является поиск ответов на эти (и другие, более конкретизированные, см. Приложение) вопросы;

6. Завершение или переформулирование политики/программы (*program termination/reformulation*). По мнению Мюллера и Сюреля, эта фаза представляется «очень противоречивой для самих сторонников секвенционального (синонимично стадильному – В.М.) подхода, возвращая нас в двусмысленной манере к вопросу «тушения политики» и/или к достижению поставленных целей» (Muller, Surel 1998: 29).

Концепция «политического цикла», равно как и все прочие модели принятия политических решений, выработанные в рамках стадильного подхода, представляет собой не более чем аналитический конструкт. Как справедливо замечает тот же А.А.Дегтярев, «в реальной жизни принятие публичных решений редко выглядит как четко последовательный и согласованный переход от «низших» фаз к «высшим». Чаще всего политико-управленческий процесс выглядит, проводя аналогию с физикой, не в виде «последовательного», а в виде «параллельного» соединения проводников (то есть фаз), где может происходить и возвратное движение (к примеру, возвращение закона в парламент президентом, использующим процедуру вето)» (Дегтярев 2004). Более того, процесс принятия решений в рамках любой возможной системы управления — процесс закрытый, и, несмотря на многочисленные (и в ряде стран — частично, но никогда полностью) удовлетворяемые императивы транспарентности и публичной отчетности, не может быть исследован на желаемом уровне точности и верифицируемости.

В то же время, во многом именно благодаря этому подходу и концепции политического цикла как его продукту стало возможным формирование как отдельного исследовательского направления исследования политики (*policy research*), ставшее одним из основных междисциплинарных направлений в западной политической и государственной науке в последние полвека. Policy-исследование в целом призвано обобщить результаты анализа политического цикла, который в данном случае используется как методологический алгоритм. Два «внутренних», но в то же время так же автономных направления policy-парадигмы образованы вокруг имплементационных исследований (*implementation research*), в центре внимания которых находится непосредственная реализация политики в ее тесной взаимосвязи с первыми стадиями цикла, т.е. формулированием политики (см. Pressman, Wildavsky 1974; Lester, Goggin 1998), и вокруг исследований оценочных (*evaluation research*), которые, в общем виде, сфокусированы на результатах проводимой политики и степени их детерминированности решениями и действиями, принятыми и совершенными в рамках других фаз цикла.

Развитие технократической традиции в государственном управлении с одной стороны, и возросший уровень институционализации оценивания с другой привели к постепенному вытеснению политического цикла циклом управленческим (*management cycle*), в рамках которого основной акцент делается на управление по результатам, агенсификацию и процедуры самооценивания, а сам цикл состоит всего из трех этапов-стадий: 1) постановка целей; 2) имплементация политики/программы; 3) оценивание.

Определения

Презентация всякой исследовательской и/или практической методологии требует предварительного определения концептов и терминов, которые лежат в ее основе.

Понятия результата и эффективности программы

При рецепции всякой методологии, разработанной западной наукой, требуется произвести адекватный перевод базовых понятий. Одним из центральных понятий анализа политик и ключевым понятием оценивания является «результат» и «результативность». В англоязычной практике широта этого семантического пространства сужается с помощью следующих различений понятий «результата», «результативности» и «эффективности» (см. Posavec, Carey 1992):

- результат как *форма конкретного эффекта* от выполненной программы, проводимой политики или бюджетного процесса (*outcome*); как правило, под этой формой понимаются планируемые и/или не планируемые последствия публичного действия государственных органов — фактические результаты;
- результат в виде *социального эффекта* — конкретных товаров и услуг, которые получают граждане от государственных (муниципальных) организаций (*output*);
- результативность/продуктивность/эффективность в целом (*performance*) — совокупность параметров, в соответствии с которыми можно дать оценку результативности/продуктивности и/или эффективности деятельности государственных или муниципальных органов (см. например Kuhlman 2004);
- исходные данные, ресурсы (*input*) — (финансовые, людские, материальные), используемые для производства товаров и услуг госорганами для граждан;
- косвенные воздействия — ожидаемые и неожиданные — политики/программы на *социальное поведение целевой группы* и других групп населения (*impacts*);

- экономическая эффективность (*efficiency*) — «соотношение полезного результата (эффекта) и объема использованных или затраченных для этого ресурсов, выражающее степень целесообразности и рациональности произведенных расходов. Efficiency обычно выражается в показателях объема выпуска на единицу затрат» (Клиш 2004: 61);
- социальная эффективность (*effectiveness*) — выражение того, каким образом степень в которой цели можно считать достигнутыми соответствует степени, в которой произведенные расходы можно считать экономичными;
- техническая эффективность (*efficacy*) — «внутренняя» эффективность программы, выражающая способность ответственных за ее проведение и реализацию государственных органов мобилизовать свои ресурсы (к примеру, выполнить программу в назначенный срок).

Оценивание политик и программ

Широта и многообразие вариантов практического применения методов «политического оценивания» (так в наиболее общей форме следует называть всю совокупность представляемых методов и техник) не позволяет, как это постоянно случается в социальных науках, дать единое и узкое определение аналитическому инструменту.

Как пишет Х.Вольманн, первый президент Германского общества оценивания, «в этом случае мы отталкиваемся от широкого понимания *оценивания* (evaluation) как аналитической процедуры и инструмента, призванного добывать всю информацию для оценки производительности, процесса и результата политической программы (policy program) или меры» (Wollmann 2003).

Французский автор Б. Перре описывает инструмент и области его применения следующим образом: «оценивание применяется по отношению к объектам различной природы (политики, программы, проекты...), на различных географических уровнях (локальном, региональном, национальном) и в различных областях публичной деятельности (здравоохранение, образование, экология, безопасность, экономическое вмешательство, etc.). Оценивание может давать как эксплицитный, так и имплицитный конечный продукт: изменение решения, аналитический доклад, форму менеджмента, посредничества, обучения» (Perret 2001: 7).

Перефразируя эти дефиниции, можно сказать, что политическое оценивание¹³ есть эмпирическое исследование, в котором широко привлекаются методы социальных наук, проводимое с целью повышения общего качества политики в любой отрасли, результаты которого позволяют корректировать реализуемую политическую программу, предсказывать и влиять на ее результаты.

Измерение результативности и результативное администрирование

Методам измерения результативности и концепции результативного управления (администрирования), как, впрочем, и оцениванию политик, посвящен обширный массив литературы. Как и в предыдущем случае, единое определение процедуры измерения производительности отсутствует.

По мнению С.Кульман, методики и техники измерения результативности напрямую связаны с философией «новой модели управления» («New Steering Model»), в соответствии с которой базовая информация о результатах и, по возможности, побочных воздействиях административной деятельности приводит к более ориентированной на конкретные результаты схеме принятия политико-управленческих решений и распределения ресурсов в государственном управлении (Kuhlman 2004: Introduction). В более развернутой форме модель результативного управления (performance management) описывается в большинстве работ по этой проблематике как набор следующих процедурных принципов:

1. Определение результативности (эффективности) в референтных понятиях (непосредственные результаты (outputs), конечные результаты — социальные эффекты (outcomes), прочие эффекты и влияния, etc.);
2. Постановка измеряемого уровня желательных достижений (цели результативности, стандарты услуг, etc.);

¹³ В справочной и научной литературе можно встретить понятие оценивание политик (policy evaluation), оценивание программы (program evaluation), так и синтезированное понятие – оценивание политик и программ (policy/program evaluation). По выражению голландского исследователя М.Л.Бемельмас-Видека, различные понятия в этой области «покрывают более или менее одни и те же смысловые основания» (Bemelmas-Videc 2002: 94), т.е. возможные различия между этими понятиями, как справедливо заметил Перре, определяются ситуационно и на теоретическом уровне значения не имеют.

3. Определение степени, в которой результаты можно считать достигнутыми с использованием индикаторов эффективности (измерение результативности, мониторинг результативности, etc.);

4. Предоставление отчетности по достигнутым результатам в свете использованных ресурсов (доклады о результативности, доклады о социальной эффективности, отчетность «ценность за деньги» (value-for-money), etc.);

5. Решения, релевантные распределению ресурсов (например, бюджетных средств) базируются на полученной в результате измерения результативности информации (бюджетирование, ориентированное на эффективность, бюджетирование, ориентированное на результат) (Davies 1999: 151; см. также: Van der Knaap 2000; Kuhlman 2004;; Клищ 2004).

Модель результативного управления также можно охарактеризовать, противопоставляя ее основному антиподу — модели классического управления, основанной на бюджетировании на основе нормативов на примере управления предоставлением медицинских услуг (государственная больница):

Таблица 25. Управление по нормативам vs. результативное управление

Управление по нормативам	Результативное управление
<ul style="list-style-type: none">- Выделение средств на содержание больницы (зарплата, оплата коммунальных услуг, закупка оборудования, etc.);- Обеспечение определенного количества больничных мест на единицу населения	<ul style="list-style-type: none">- Выделение средств на содержание больницы (зарплата, оплата коммунальных услуг, закупка оборудования, etc.);- Выделение средств на предоставление определенных медицинских услуг «целевой аудитории» больницы;- Выделение средств под конкретные цели (например, не менее 95% здорового населения, «прикрепленного» к больнице);- Анализ качества предоставленных услуг и социального эффекта (анализ уровня смертности, количество здоровых детей, и т.д.)

Политическое оценивание и измерение результативности: сходства и различия

Стоит оговориться, что определять оценивание политик и результативное администрирование как два целиком и полностью автономных концепта было бы, по меньшей мере, некорректно. Напротив, анализ соответствующей литературы и конкретного исторического опыта показывает, что между этими двумя понятиями существует стойкая

взаимосвязь. По мнению некоторых авторов, измерение производительности является частью широкой процедуры оценивания в государственном управлении (Politt, Bouckaert 2000: 115), и поэтому должно рассматриваться как его элемент.

Среди исследователей бытует также и несколько иная позиция, в соответствии с которой политическое оценивание и измерение производительности представляют собой два самостоятельных, хотя и связанных подхода к практической оценке эффективности, различаясь по операциональным критериям. По мнению Й.С.Дэвиса (Davies 1999: 151-152), оценивание и измерение результативности (результативное администрирование) могут быть описаны как разные, но комплементарные формы, дифференцируемые по двум основным направлениям: 1) частотой — оценочное исследование проводится в разовой форме, в то время как измерение результативности и результативное администрирование происходит продолжительно или непрерывно; 2) природой основного вопроса, которым задается каждый из подходов: оценивание отвечает на вопросы «почему и как?», в то время как измерение результативности — «что?».

В то же время, сравнительные измерения и исследования результативности могут проводиться и в относительно автономном режиме — например, в форме бенчмаркинга, а некоторые элементы этой концепции (например, БОР — бюджетирование, ориентированное на результат), внедряются в России при отсутствии институционализированной системы оценивания политических программ; последний опыт, однако, скорее противоречит сложившимся в европейских странах и США системам оценивания эффективности управления в общественном секторе.

Подход к измерению результативности и соответствующей практике в государственном управлении и бюджетном процессе как к области, отличной от оценивания политик и программ преобладает в США и Канаде, и некоторых странах, в которых в процессе реформы государственного управления упор делался на американский опыт *par excellence* (Австралия, Новая Зеландия, etc.) Так, по официальному определению US General Accounting Office, измерение результативности — это «процесс сопровождающего мониторинга и получения информации о результатах программы, о конкретном прогрессе в сторону заранее определенных целей» (US General Accounting Office 1998). В более широком определении, данном Главной аудиторской службой Канады, «результативное управление (менеджмент) — это управление и система отчетности на базе знания о том, какие достижения программы имеют для граждан и сколько эти программы стоят. Это подразумевает согласование предсказуемых и желаемых эффектов, измерения степени приближения к ним и использование полученной информации в целях повышения продуктивности и улучшения результатов отчетности» (цит. по: English, Lindquist 1998).

Таким образом, можно сказать, что модель результативного управления в той форме, в которой она создавалась и функционирует, покоится на двух «китах», первый из которых — бюджетирование в соответствии с запланированными результатами, а второй — перманентный мониторинг программы и максимально возможный уровень отчетности, в то время как оценивание политик представляет собой мощный инструмент *polycymaking*'а и ориентировано на «глубинный» анализ концепции политики, процесса ее реализации и результатов. Если измерение результативности, основывающееся на мониторинге и/или бенчмаркинге применимо исключительно к анализу (по преимуществу, все же финансовому) *деятельности* органов государственной и муниципальной власти, то область применения оценивания значительно шире, и не случайно некоторые исследователи оценивания политик как политического феномена говорят о «методологически ориентированном мета-оценивании» (Wollmann 2003) и о теснейшей связи между ним и реформами государственного управления, которые, выражаясь фигурально, стали и субъектами, и объектами оценивания.

Области применения и история оценивания политик: что, как и когда можно оценивать?

Область применения политического оценивания формируется двумя основными группами политик и программ: это, во-первых, «самостоятельные политики» (*substantive policies*), такие, как социальная политика, политики против безработицы, жилищная политика, природоохранная и т.п., и, во-вторых, политики в рамках реформы общественного сектора, которые направлены на «перекройку» политических и административных структур и институтов. Помимо этого, различие между оцениванием самостоятельных политик и оцениванием реформ состоит еще и в том, что если первое направлено на достижение «самостоятельного» результата и социального эффекта политики (например, снижение региональной социально-экономической асимметрии, снижение уровня безработицы), то второе имеет более комплексную архитектуру, поскольку адресовано к институциональным изменениям, последующему измерению результативности и продуктивности (и в этом отношении оценивание реформ общественного сектора напрямую связано с внедрением результативного управления), а также, по мнению Т.Кристенсена и П.Лэгрейда, к «более широкому политико-демократическому контексту» (Christensen, Læg Reid 2001: 32).

Развитие оценивания политик и программ принято подразделять на три основных этапа, три так называемых «волны» оценивания (Derlien 1990; Wollmann 2003; Perret 1997, 2001), которые различались ролью оценивания в управлении и в реализации политик и характером ставившихся перед ним задач.

«Могут быть выделены приблизительно три фазы совместного развития реформ общественного сектора и оценивания за последние 30 лет: — пишет Х.Вольманн. — первая волна оценивания на протяжении 1960 и 1970-х гг.; вторая волна, начавшаяся в середине 1970-х; и третья волна, связанная с движением к новому государственному управлению (New Public Management)» (Wollmann 2003). Вообще, по мнению Вольмана, реформы общественного сектора и оценивание «связаны на протяжении этих 30 лет теснейшим образом — словно сиамские близнецы» (Ibid.)

Период 1960-1970-х гг. характеризуется развитием концепции государства благосостояния и соответствующим запросом на «про-активный» характер процесса формулирования и реализации государственных политик через глубокую перестройку и модернизацию политических и административных структур. В этом контексте внедрение и институционализация планирования и оценивания выделялась «модернизаторам» (термин К.Поллитта и Г.Букерта: Politt, Bouckaert 2000) одной из основных стратегических целей. Именно этот запрос породил вышеописанный концептуальный инструментарий «политического цикла», в котором оценивание выполняло функцию «кибернетической петли» (по аналогии с «петлей обратной связи» в системном анализе Д.Истона или К.Дойча), собирая и транслируя релевантные для процесса *policymaking* данные. Оценивание политик понималось как оформившееся оценочное исследование, основанное на методологии социальных наук, и было направлено на анализ конечной эффективности и социальных эффектов государственных и отраслевых политик. В этот период, получивший характеристику «планового», необходимость и ценность проведения оценочных исследований, одинаково разделяемая как истеблишментом, так и экспертным сообществом, выражалась в стремлении улучшить политические результаты и повысить социальную эффективность реализуемых программ и политик. В то же время непосредственные политические цели обладали, как правило, императивным и «предписанным» характером и не являлись предметом дискуссии ни для «модернизаторов», ни для представителей академической среды, которые и проводили оценивание в рамках так называемой модели «контрактного исследования» (contractual research, см. Wollmann 2003a) по заказу органов государственной власти. Странами-первопроходцами первой волны, в которых политическое оценивание было в этот период наиболее развито, стали США, Германия и Швеция.

Начиная с середины 1970-х гг., в связи развитием интегрированного мирового экономического пространства и бюджетными кризисами, охватившими многие страны, *policy*-процессы были переориентированы в соответствии с запросом на экономичность и общее сокращение бюджетных расходов. Политико-экономической особенностью ситуации становится нефтяной кризис и необходимость сбережения ресурсов, и в этой связи

основными проблемами, которые были поставлены перед системой государственного аппарата, стали строгое выдерживание параметров бюджета и необходимость ответа на неолиберальную критику социальных реформ (Derlien 1990). Исходя из этих проблем, трансформировалась и цель применения оценивания, которое «переключилось» с исследования социальных эффектов, результатов и конечной эффективности на контроль издержек (на уровне *input*) и применялось по преимуществу для контроля над издержками социальных программ, и в меньшей степени — для изучения их социальных (конечных) результатов. Среди европейских стран, в которых основные трансформации оценивания в рамках «второй волны» были наиболее ярко выражены, выделяют Великобританию и Нидерланды.

Период «третьей волны» начался в конце 1980-х гг. и продолжается, фактически, по сей день, несмотря на некоторые ценностные сдвиги в европейской политико-управленческой традиции и некоторую «детехнократизацию», вызвавшуюся, например, в концепции *governance* - «управления без правительства» в контексте «государства минимализма; переустановки, рефракции политической власти; качественно усовершенствованного политического мониторинга и оценивания; реформы управления государственным сектором (что подразумевает «экономизацию» управления и политики - *B.M.*); реформирования всей политической структуры; демократизации государственного сектора; трансформации культуры» (Rhodes 1999: 2-3). Основным процессом, повлиявшим на развитие формы и задач политического оценивания, стал переход многих западных стран к уже упоминавшейся новой модели государственного управления (*New Public Management*), ориентированной на маркетизацию, децентрализацию, результативное управление и, *eo ipso*, повышение всех видов эффективности управления на государственном, локальном и муниципальном уровнях. Характерной чертой оценивания «третьей волны» стал внутренний его характер: оценивание деятельности государственных органов производится, в основном, внутренними институтами оценивания по выработанным индикаторам с отчетностью через определенный промежуток времени и в регламентированном порядке (например, в рамках знаменитого «*Best Value Regime*» в Великобритании, коммуны были обязаны представлять оценивание результатов своей деятельности каждые 5 лет), производя интеграцию оценивания и результативного управления в единый *policy*-процесс.

Таким образом, более чем тридцатилетняя история сформировала оценивание политик и программ и как самостоятельное междисциплинарное направление в социальных науках, и как автономную интеллектуальную индустрию. Несмотря на горькие констатации того, что, пройдя столь долгий путь развития, оценивание проводимой по-

литики по-прежнему остается скорее исключительным случаем, нежели устойчивой практикой (Martin, Sanderson 1999; Wollmann 2003b), современные — в первую очередь, европейские — тенденции скорее позволяют делать оптимистические выводы о дальнейшем развитии оценивания в различных направлениях.

Можно выделить следующие, устоявшиеся к настоящему моменту и обязательные для стран-участниц Европейского Союза направления, по которым проводятся оценочные исследования (см. СЕС 1999)¹⁴:

- Оценивание политики занятости;
- Оценивание социальной политики;
- Оценивание политики в области здравоохранения;
- Оценивание экологической (природоохранной) политики;
- Оценивание политики в области образования;
- Оценивание политики в области коммуникаций и информационных технологий (к этому направлению относится, в частности, оценивание уровня развития электронного правительства);
- Оценивание бюджетно-налоговой и кредитно-денежной политики;
- Оценивание региональной политики (см. Бачлер 2000);
- Оценивание регулятивного воздействия (Regulatory Impact Assessment - RIA) (см. Better Policymaking);
- Оценивание эффективности законодательства (см. Мадер 2002).

Виды оценивания политик и программ

Помимо дифференциации по направлениям и областям, в рамках политического оценивания можно сделать еще ряд различений по структурно-методологическим и техническим критериям в зависимости от поставленных задач и характера объекта оценивания.

Этапы проведения оценивания

¹⁴В данном случае имеются в виду «самостоятельные» (substantive) политики, т.е. политики, проводимые в определенных областях социальной жизни (policy domains).

В зависимости от того, на каком этапе policy-процесса проводится оценивание, можно выделить:

- определение возможности оценивания (evaluability assessment) — поиск валидных показателей и индикаторов, анализ контекста политики или программы позволяет установить саму возможность ее оценивания и, при положительном результате, ту степень, в которой она может быть оценена;
- *ex-ante* оценивание, или пред-оценка (pre-assessment), направлено на изучение возможного хода будущей политики, прогнозирование основных «узких мест», конечных результатов, социальных эффектов и побочных воздействий. Именно на стадии *ex-ante* возможно, оценив издержки, выгоды, риски и эффекты производить интерактивную корректировку сценария политики;
- сопровождающее оценивание (on going/mid-term оценивание; возможен также термин «формативное оценивание») направлено на аналитическое сопровождение реализуемой политики или программы и образование механизма обратной связи с возможностью корректировки политики в ходе реализации; промежуточные результаты оценивания транслируются всем стейкхолдерам (заинтересованным социальным акторам, принимающим участие в реализации политики). На этой стадии оценивание позволяет оказывать аналитическое, когнитивно-коммуникативное (обучающее в процессе) или интервенционное воздействие (вмешательство) на процесс реализации политики;
- Суммирующее (*ex-post*) оценивание проводится после завершения реализации политической программы. Цели суммирующего оценивания могут быть различными: 1) оценка того, в какой степени достигнуты поставленные на стадии формулирования политики цели — контроль успешности политической программы; 2) оценка воздействия (*impact evaluation*) подразумевает анализ запланированных и незапланированных социальных, экономических и политических эффектов, которые реализация политики вызвала к жизни, как и в какой степени они связаны с теми мероприятиями, которые имели место в ходе проведения политической программы.

Первичное и вторичное оценивание

Политическое оценивание может основываться на результатах как первичного, так и вторичного анализа данных. Фактически, речь идет о своего рода «оценивании оценивания»: вторичное оценивание (или мета-оценивание) направлено на изучение концептуально-методологической и инструментальной корректности оценивания первичного, а также

на синтезирование положительного опыта (если он имеется) с целью его дальнейшего тиражирования и производства методологических новаций.

Внешнее и внутреннее оценивание

Как уже было сказано выше, оценивание политической программы может производиться как самим объектом, ее реализующим, так и «извне» — внешней стороной, не имеющей непосредственного отношения к деятельности в рамках реализуемой программы. Внутреннее оценивание или «самооценивание» — один из ключевых элементов «нового государственного управления», обеспечивающий систему мониторинга и обратной связи в политико-управленческом процессе.

Внешнее оценивание может строиться по двум схемам. В первом случае оно выполняется внешним политическим или административным органом, в компетенцию которого входит оценивание и/или контроль за государственными и/или отраслевыми программами, органом, внутренним по отношению к правительственным структурам (Кабинет министров, министерство финансов, труда, экономического развития, etc.), «либо другим политическим/конституционным актором — например, парламентом или аудиторской службой» (Wollmann 2003) или, например, Счетной палатой, а во втором оценивание проводят представители независимой исследовательской или научной организации (аналитическое агентство, университетская кафедра, etc.) по контракту с органом, ответственным за реализацию политической программы.

Точное оценивание и подход «лучших практик»

Означенная дихотомия выражает, по сути, классическое противопоставление технократического и гуманитарного подхода к анализу политики. В то время, как точное оценивание (конкретные методы которого будут описаны чуть ниже) дают адресату (заказчику) возможность понять, что же произошло, произойдет или происходит с реализуемой им политической программой, подход «лучших практик» основывается на аккумуляции всех (в реальности — по возможности всех) положительных результатов, достигнутых схожими политическими методами и анализе тех факторов, которые способствовали достижению этих результатов.

Методы оценивания: между количественным и качественным анализом

Как уже неоднократно упоминалось, в основе оценочных исследований лежат методы, заимствованные из различных областей социально-научного знания, в первую очередь — социологии, экономики, политического анализа и права. Это, само по себе отягчающее методологическую сторону вопроса обстоятельство, осложняется также постоянной и относительно безрезультатной дискуссией о возможности доминирования качественных или количественных методов в политическом оценивании. Как заметили Х.Куиперс и Р.Ричардсон, «проблема состоит в том, что почти все количественные методы также на самом деле качественные» (Kuipers, Richardson 1999: 65). Как правило, при оценивании используются комбинации качественных, количественных и экспертных методов. «В каждом отдельном случае, — пишет М. Басле, — выбор метода оценивания — ключевая проблема, но измерение результатов и эффектов обуславливается характером сбора данных. И если задача оценивания — обработка информации о реализации и эффектах публичного действия и результатах, которые впоследствии используются для институциональных изменений, то процесс генерации знания становится решающим методологическим фактором» (Baslé 2000: 326).

Ниже будут представлены в наиболее доступной форме основные качественные и количественные методы сбора и анализа данных, наиболее широко применяемые при проведении оценочных исследований в целом — каждое из направлений оценивания обладает еще и некоторым количеством специально разработанных аутентичных методов (см. напр. Beywl, Potter 1998; Carlsson 2000), которые как правило, неотделимы от случаев их использования или специального экспериментального оценивания, которое в современных российских условиях, не представляющих какого-либо наличного опыта именно *политического* оценивания в том виде, в каком оно используется в западных странах (при том, что отдельные методы, связанные, например, с финансовой оценкой и БОР сегодня все же внедряются) представляется невозможным. Тем не менее, основной «корпус» методов вполне может быть использован уже в сегодняшней российской практике.

Таблица 26. Методы сбора и анализа данных, используемые при проведении оценочного исследования (возможно применение на всех этапах оценивания)

Метод сбора данных	Метод анализа данных	Добавленное знание
Выборочный опрос представителей «целевой аудитории» политики; Проведение фокус-групп с	Описательная статистика; Регрессионный анализ; Факторный анализ; Кластеризация	Позволяет выявить реакцию социальных групп, на поведение которых повлияет реализация политики, соз-

представителями «целевой аудитории»;		дать «структуру предпочтений», произвести «инвентаризацию» политических рисков в той форме, в которой они отражаются в массовом сознании и прогнозировать развитие ситуации;
Анализ контекстов политической программы: мониторинг СМИ, экспертные оценки, экспертные опросы (например, с применением метода «Delphi»);	Контент-анализ; Описательная статистика; Кластерный анализ; Case-study	Позволяет сформировать релевантные процедуре оценивания социальные и экспертные «повестки дня», учитывать мнение большинства стейкхолдеров;
Структурирование оценки	SWOT-анализ; Концептуальное картирование;	Выявление сильных и слабых сторон, альтернативных возможностей и угроз; Создание наглядных образов изменения ситуации в контексте политической интервенции;
Анализ совокупных издержек/выгод (по различным сценариям)	Экономический количественный анализ	Совокупные монетизированные издержки и выгоды частного и/или государственного секторов (в зависимости от направления политики) от «действия» политической программы, в том числе по различным сценариям

Методы, представленные в таблице, разумеется, не ограничивают весь широкий спектр методологических разработок, используемых в оценивании. Их использование и комбинирование во многом определяется избранным самим исследователем видом дизайна оценочного исследования (см. Приложение).

Приложение: Российские перспективы: базис ex-ante оценивания реформы медицинского страхования

В контексте проводимых в путинской России реформ, особенно, если учитывать их предварительные результаты, внедрение институтов и практик оценивания политик и программ представляется необходимой мерой. Функционирование элементов преобразования общественного сектора и государственного управления в западных странах, которые уже начали постепенно внедряться в бюджетный и управленческий процесс (а именно бюджетирование, ориентированное на результат, частичный аутсорсинг государственных функций, агенсификация и т.д.), нельзя признать удовлетворительным, а нашумевшие результаты монетизации льгот живо свидетельствуют о неумении «оперирующих объектов»

производить элементарный анализ той социальной реакции, которую может вызвать реформа.

В качестве примера и своеобразного полигона, на котором возможно испытать (в рамках настоящей работы — контурно, в перспективе — полностью) потенциал инструментария оценочных исследований мы избрали медицинскую реформу, которая, как впрочем, и многие другие реформистские интенции правительства, находится в настоящий момент в «подвешенном» состоянии. Именно обозначенное состояние создает импульс для того, чтобы создать базу для предварительного оценивания политики в области здравоохранения. Для полного цикла оценивания потребуются добрая воля власти, ресурсы, время и уникальное экспертное знание.

Реформа российского (т.е. *de facto* советского) здравоохранения, формально начатая еще в 1991 г. принятием первого варианта закона «Об обязательном медицинском страховании», успела пройти через три этапа: на первом (1990-1993 гг.) осуществлялся выбор отличной от советской модели медицинской системы, на втором (1993-1994 гг.) осуществлялось пробное введение выбранной модели (ОМС – модели обязательного медицинского страхования), третий этап (1995-1999 гг.) ознаменовался противодействиями контрагентов реформы, и, наконец, на четвертом этапе, начиная с 2000 г. идет поиск сценариев модернизации установленной системы (Фонд Либеральная Миссия 2003).

Курс на полный переход к страховой медицине был декларирован еще в предвыборной программе В.В.Путина, и проблема перехода на обязательное медицинское страхование достаточно быстро вошла в медийную повестку дня. «Мы вошли в рыночные отношения, а медицина осталась государственной, — констатировал в 2000 г. на встрече с Путиным директор Научного центра сердечно-сосудистой хирургии Л.Бокерия, — у нас нет законодательной модели, которая позволяла бы развиваться медицине. Надо ускоренными темпами укреплять страховую медицину» (Егоров 2002). На той же встрече президент декларировал и непростую ситуацию с источниками финансирования будущей реформы: «За перераспределение этих фондов (источников финансовой базы реформы) — *В.М.* будет идти борьба» (Там же).

Социальная и экспертная повестки дня

Объективное наличное состояние здоровья российского общества, а также стоимости медицинских услуг формируют повестку дня, с одной стороны, для рядовых граждан, нуждающихся в медицинских услугах, и, с другой стороны, для экспертов-медиков и агрегированных социальных акторов — общественных движений.

Индивидуальная повестка дня по медицинской реформе имеет свою социологию. По данным опросов, проведенных ФОМ, реформу российского здравоохранения считают наиболее важной среди прочих реформаторских проектов 42% избирателей КИРФ, 42% людей с высшим образованием, 42% жителей Северо-Западного федерального округа и 53% женщин (ФОМ 2004). В то же время, в одном из пресс-релизов того же ФОМа констатируется, что почти половина россиян (48% по общероссийской выборке) считает, что здравоохранение должно быть полностью бесплатным, при этом респонденты, негативно относящиеся к введению ОМС принадлежат, как правило, к социально необеспеченным или не адаптированным группам («Российская газета» 2004). По данным еще ряда опросов, застраховано по системе ОМС всего 2-3% населения страны.

В то же время, по данным рабочей группы Всемирного Банка, несмотря на то, что разработаны механизмы мониторинга и факторов риска заболеваемости, «в стране не предпринималось серьезных и масштабных попыток минимизировать *устранимые факторы риска*, ведущие к росту заболеваемости, инвалидизации и ранней смертности (курсив мой – В.М.)» (Всемирный Банк 2003).

При этом в экспертной повестке дня, правда, уже в области экономического планирования, остаются открытыми вопросы баланса доходов и расходов здравоохранения, а также декларативных государственных гарантий, которые не могут быть отменены в соответствии с Конституцией РФ.

Выше приведенные данные и факты свидетельствуют, прямо или косвенно, об объективности проблемы медицинской реформы и о реальности «факторов беспокойства» потенциального заказчика.

Политическая повестка дня медицинской реформы: акторы, мнения, интересы

После того, как реформа здравоохранения была официально заявлена в 2000 г., постепенно оформилось поле в той или иной степени независимых политических субъектов, в интересы которых входит формулирование концепции реформы, контроль над ее проведением и ресурсоемкость результатов. К основным политическим акторам медицинской реформы можно отнести:

- **Минэкономразвития** 15 января 2004 г. предоставило на рассмотрение правительства законопроект об ОМС, который должен будет вступить в силу лишь в 2005 г. и лишь в 16 «пробных» регионах, и только к 2008 г. будет действовать по всей стране. Источником законопроекта стали разработки **ИЭПП** под началом Е.Гайдара и команды ли-

беральных экономистов. При этом, несмотря на то, что правительство решило не возвращать проект закона на доработку его авторам, инициатива МЭРТа уже столкнулась со множеством подводных камней в аппарате правительства, одним из которых стала реакция главы социального департамента аппарата правительства (на настоящий момент – первый заместитель министра труда и социального развития) **Е.Гонтмахера**. «Проект Минэкономразвития – это мертворожденное дитя», — заявил последний (Реформа медицинской системы 2003).

- **Пенсионный Фонд РФ**, по мнению которого здравоохранение в России на данный момент еще не готово к реформам. Глава фонда М.Зурабов подчеркивает, однако, необходимость введения ОМС с 2005 г. при сохранении действующего в настоящее время тарифа на медицинские услуги.

- **Министерство Труда**, выступившее еще осенью 2003 г. с предложением к переходу к финансированию по принципу «от количества пациентов», а также с разработками закона о персонифицированном учете граждан и оказании им помощи в рамках ОМС.

- **Группа Шувалова**, выступившая с проектом государственного финансирования только первичной медицинской помощи, перемещения части объема услуг «со стационарного на амбулаторный этап» (Там же). Эксперты Шувалова также предлагают работодателям, покупающим добровольные медицинские страховки своим сотрудникам, меньше платить в систему ОМС, что, впрочем, грозит последней ростом дефицита, уже составляющим 40 млрд. рублей в год. Компенсировать убытки, по мнению рабочей группы, следует введя обязательный минимум взносов на медицинское страхование одного работника. Таким образом, напрямую затрагиваются интересы работодателей, которые платят «теневые» зарплаты.

- **Министерство финансов РФ**, выразившее несогласие с МЭРТом по вопросу о том, можно ли позволить гражданам выходить из системы обязательного медицинского страхования и не платить часть единого социального налога.

Таким образом, можно констатировать, что уже на стадии *policy formulation* – первой стадии будущего политического цикла реформы здравоохранения частично сталкиваются интересы и/или мнения шести политических субъектов, и как минимум в двух случаях эти столкновения пока неразрешимы. При этом на нужды здравоохранения в будущем году из федерального бюджета выделяется рекордно высокая сумма в 60 млрд. рублей.

Однако проблема реформирования российского здравоохранения является политической не только и не столько в силу дивергенции и столкновения интересов различных

политических субъектов, но в силу широких возможностей применения *политических (policy)* методик реализации одной из выбранных программ. Так, одной из возможных задач уже на предварительном этапе реализации реформы представляется внедрение одной из форм политического оценивания фактических результатов, которое сделало бы возможным *полноценный* (а не частичный) переход на систему ОМС в некоторых российских регионах уже в течение 2005 г.

Постановка проблемы медицинской реформы и ее первичный анализ, представленные выше, позволяют выделить именно апробацию оценочных методик в качестве первой из основных аналитических задач, подлежащих решению, а достижение первых фактических результатов уже в 2005 г. — первичным приоритетом оценочного исследования.

Литература:

Бачлер Дж. 2000 Оценка региональной политики в Европейском сообществе. <http://ieie.nsc.ru/~taxis/bachtler-rec.htm>

Всемирный Банк 2003. Состояние здоровья населения и контроль заболеваемости. Серия семинаров по политике в области общественного здравоохранения в Российской Федерации. <http://www.worldbank.org.ru/ECA/Russia.nsf/ECADocByLink2ndLanguage/E3A8664738015177C3256C91004B09EC#4.3.3>

Десяряев А.А. 2003 Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (III) // Политанализ.Ру http://politanaliz.ru/articles_57.html

Десяряев А.А. 2004 Процесс принятия и осуществления решений в публично-государственной политике: динамический цикл и его основные фазы. Политанализ.Ру http://politanaliz.ru/articles_473.html

Егоров А., 2002 Владимир Путин проконсультировал кардиохирургов. Страна.Ру. <http://www.strana.ru/stories/02/03/19/2607/148455.html>

Клиш Н.Н. 2004 Методы повышения эффективности управления в органах государственной власти // Состояние и механизмы модернизации государственного управления в РФ. М.

Мадер Л. 2002 Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов. <http://www.tezavr.ru/lawmaking/material>

Мэнинг Н., Парисон Н. 2003 Реформа государственного управления. Международный опыт. М., «Весь мир»

Оболонский А.В. 2002 Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. Россия, США, Англия, Австралия. М. «Дело»

- Реформа медицинской системы 2003. <http://www.mfit.ru/economic/obzor/ob29.12.03>
- «Российская газета» 2004 Неотложка должна оставаться бесплатной. <http://rg.ru/2004/01/17/medstrah.html>
- ФОМ, Реформы в России. <http://bd.fom.ru/report/map/tb041604>
- Фонд Либеральная Миссия 2003. Будущее российского здравоохранения: контуры реформы. Выступление С.Шишкина. <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=485>
- Anderson J. 1994. Public Policymaking: An Introduction. Boston.
- Baslé M. 2000 Comparative Analysis of Quantitative and Qualitative Methods in French Non-Experimental Evaluation of Regional and Local Policies. Three Cases of Training Programmes for Unemployed Adults. - Evaluation. Vol. 6 (3)
- Bemelmans-Videc M.L. 2002. Evaluation in The Netherlands 1990-2000. Consolidation and Expansion. – Furubo J.-E., Rist R.C., Sandahl R. (eds), International Atlas of Evaluation, New Brunswick and London: Transaction
- Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation>
- Beywl W., Potter P. 2000 RENOMO – A design Tool for Evaluations: Designing Evaluations Responsive to Stakeholders' Interests by Working with NOMinal Groups using the MODeration Method. – Evaluation, Vol. 6(3)
- Caracelli V.J. 2000 Methodology: Building Bridges to Knowledge. – Stockman R. (ed.) Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewaehlte Forschungsfelder, Opladen.
- Carlsson L. 2000 Non-Hierarchical Evaluation of Policy. – Evaluation, Vol. 6(2)
- CEC 1999. Evaluation design and management, Volume 1, MEANS Collection: Evaluating socio-economic programmes, Commission of the European Communities, OOEPEC, Luxembourg.
- Christensen, T., Læg Reid P. 2001. A Transformative Perspective on Administrative Reforms.- Christensen T., Læg Reid P. (eds), New Public Management, Aldershot: Ashgate.
- Davies I.C. 1999 Evaluation and Performance Management in Government. – Evaluation, Vol. 5(2)
- Derlien, H.-U. 1990. Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective. - Ray C Rist (ed.), Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick and London: Transaction
- Dunn W. 1994. Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs.
- Easton D. 1963 A System Analysis of Political Life. New-York
- English, J., Lindquist E. 1998. Performance Management: Linking Results to Public Debate. Ottawa.

- Hogwood B., Gunn L. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. L.
- Jones C.O. 1970 *An Introduction to The Study of Public Policy*. Belmont
- Kickert W.J. 1997 *Public Management and Administrative Reforms in Western Europe*. Cheltenham
- Kuhlman S. 2004. *Performance Measurement and Performance Comparison in German Local Governments*
- Kuhlman S. 2004a *Evaluation of Local Government Modernization: Implementation and Effects of the „New Steering Model“ in German Municipalities*
- Kuipers H., Richardson R. 1999. Active Qualitative Evaluation: Core Elements and Procedures. - Evaluation. Vol. 5(1)*
- Lasswell H. 1956. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park.
- Lester J.P., Goggin M.L. 1998 *Back to The Future: The Rediscovery of Implementation Studies. – Policy Currents. Newsletter of the Public Policy Section American Political Science Association. Vol. 8, N.3*
- Martin S., Sanderson I. 1999 *Evaluating Public Policy Experiments. Measuring Outcomes, Monitoring Processes or Managing Pilots? – Evaluation. Vol. 5(3)*
- Muller P., Surel Y. 1998 *L'analyse des politiques publiques. Clefs Politique, Montchrestien*
- Perret B. 2001 *L'évaluation des politiques publiques. Paris, «La Decouverte»*
- Pollitt, C., Bouckaert G. 2000 *Public Management Reform*. Oxford
- Posavec, E., Carey R. 1992. *Program Evaluation*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Pressman, J., Wildavsky A. 1974, *Implementation*. Berkeley:
- Rhodes R.A.W. 1999. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buchingham.
- Simon H. 1947. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. N.Y.
- United States General Accounting Office 1998. *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*. Washington, DC: USGAO.
- Van Der Knaap P. 2000 *Performance Management and Policy Evaluation in the Netherlands. – Evaluation, Vol. 6(3)*
- Wollmann H. 2003 *Evaluation in public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? -Wollmann H. (ed.) Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar.*

Wollmann H. 2003a Policy knowledge and contractual research - International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences, vol. 5, Elsevier

Wollmann H. 2003b Public sector reform and evaluation. Approaches and practice in international perspective. – Wollmann H. (ed.) Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar

Приложение 2: Элементы дизайна оценочного исследования

Источник: Caracelli 2000¹⁵

Табл. 7: Круг типичных вопросов при проведении оценивания

Категория или этап	Примеры типичных вопросов
1. Описание	- Какие действия и мероприятия реализуются в целом? Кем? Насколько они глобальны и дорогостоящи? Какова целевая группа? - Если условия, мероприятия и цели не являются едиными на протяжении всей программы, как различаются они по программным компонентам, вовлеченным государственным и негосударственным структурам, подгруппам целевой группы?
2. Контекст	- Ключевые аспекты текущей ситуации и генезиса, влияющие на управление программой и результаты реализуемых политик? - Какие мотивы и желаемые результаты заинтересованных лиц соответствуют заявленным целям программ и проблемам политик?
3. Реализация	- Какие результаты достигнуты в ходе реализации мероприятий? Показана ли осуществимость проекта, адекватность схемы управления? - Если запланировано соответствие каким-либо профессиональным стандартам, выдерживается ли оно?
4. Постановка целей	- Обеспечат ли запланированные программные мероприятия решение заявленных проблем и задач? - Степень вовлечения всех влияющих персон и организаций? - Существуют ли проблемы, не решенные в ходе проводимых мероприятий? (проблемы без определенных ответственных, либо неохваченные целевые группы)
5. Качество информации	- Соответствует ли уровень информационного обеспечения требованиям управления программой? Надежны ли данные? - Насколько применимы избранные индикаторы? - Отражают ли процедуры анализа исследуемый объект? - Являются ли проведенные оценки технически правомерными?
6. Конечные цели	- Какие результаты достигнуты?
7. Влияние	- Каковы конечные эффекты программы, каковы изменения по сравнению со сценарием не-реализации программы? - Если влияние не гомогенно, как различается оно по программным компонентам, целевым направлениям, подгруппам целевой группы?

¹⁵ Перевод с английского выполнен Е. Кузнецовой (ГУ-ВШЕ).

	- Имели ли проведенные мероприятия важные положительные или отрицательные побочные эффекты, как для участников программы, так и для окружения?
8. Сравнительное преимущество	- Является ли избранная стратегия наиболее эффективной с точки зрения издержек?
9. Перспектива	- Каковы будущие потребности для новой либо измененной политики, законов, правил или программ? - Каковы возможные результаты новой или измененной политики, законов? - Каково применение полученных данных для будущих программ?

Табл. 28: Средства планирования и дизайна оценивания

Исследовательские вопросы	<p>Что хочет знать заказчик?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Четко и определенно • Честно и объективно • Политически нейтрально • Измеряемо • Реализуемо • Определение ключевых понятий <p>Масштаб Временные рамки Аудитория</p>
Необходимая информация	<p>Какая информация необходима для ответа на вопрос?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Типы доказательств <ul style="list-style-type: none"> ○ Физическое/ ○ Обзорное ○ Документальное ○ Аналитическое • Программный критерий • Действующие процедуры • Количество участников • Стоимость информации • Уровни финансирования
Источники информации	<p>Откуда получаем информацию?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Официальные лица • Участники программы • Инвентарные записи • Базы данных • Законы и законодательные акты • Предыдущие исследования
Дизайн исследования	<p>Как будет использована информация для ответа на поставленный вопрос?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Case studies • Компьютерное моделирование • Моделирование • Характер доступной информации/пробелов • Причины для выбора кейсов, определений, программ • Связь между вопросами

Методы сбора данных	<p>Как будет получена информация?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Структурированные интервью • Фокус-группы • Вопросники • Включенное наблюдение • Контент-анализ
Методы анализа данных	<p>Как будет проанализирована информация?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Описательная статистика • Анализ доходов/расходов • Регрессионный анализ • Количественный анализ <p>Синтез</p>
Ограничения	<p>Каковы ограничения или предостережения?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обобщение • Качество данных • Доступ к архивам • Трудности в наборе персонала/командировках
Что позволит констатировать проведенный анализ?	<p>Что может быть изложено в докладе?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Неожиданные данные • Информация анекдотического характера • Точные утверждения об образцах • Цена различных программных вариантов • Влияние программных изменений

Эмпирические исследования в области политики и управления: местные, национальные и международные перспективы

Данный обзор включает аннотации наиболее важных и интересных статей из сборника *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Leske + Budrich: Opladen 2001 / Eckhard Schroeter (Hrsg.), который был издан в 2001 году и приурочен к 65-летию проф. Берлинского университета им. Гумбольдта Гельмута Вольманна (H. Wollmann). В сборник включены статьи трех тематических блоков: «анализ политических полей», «процессы политико-административной трансформации в Восточной Германии и в Восточной Европе» и «модернизация управления в Германии и Европе». Автор обзора решил сосредоточить внимание читателей на наиболее важных, по его мнению, статьях сборника.

Сборник открывается статьями, посвященными анализу политических полей (Politikfeldanalyse). В данных статьях рассматриваются различные проблемы политики и управления, существующие как на муниципальном, так и на региональном и федеральном уровнях.

В статье Й. Дикманна (Jochen Dieckmann) «*Die Staedte im Bundesstaat*» автор акцентирует внимание на отношениях органов местного самоуправления с властными структурами федерального центра. При этом выделяется два аспекта данных отношений: формальный правовой и политический.

С точки зрения формального правового аспекта Основной закон ФРГ содержит нормы лишь о разделении полномочий (и, соответственно, финансирования) между федеральным центром (der Bund) и федеральными землями (die Bundeslaender). Непосредственно об отношениях органов местного самоуправления с властными структурами федерального центра Основной закон ФРГ не повествует. Это приводит, в частности, к трудному финансовому положению, в котором оказываются органы местного самоуправления.

С точки зрения политического аспекта органы местного самоуправления являются тем уровнем власти, которая оказывается ближе всего к гражданам ФРГ, на который направлено большинство разрабатываемых законопроектов и инструкций. Кроме того, структуры местного самоуправления чаще других интегрируются друг с другом (пример, объединение органов местного самоуправления федеральной земли Северный Рейн – Вестфалия с аналогичными структурами Бранденбурга). Таким образом, с точки зрения политики органы местного самоуправления — основа политической системы ФРГ.

¹⁶ Студент 2-го курса магистратуры факультета гос. и муниципального управления ГУ-ВШЭ.

Поэтому, по мнению Й. Дикманна, необходимо найти соответствие между правовыми рамками и артикуляцией интересов конкретных акторов. Это возможно сделать в условиях существования в ФРГ «политики дискурса» (die diskursive Politik).

Важной политической сферой на местном уровне является политика здравоохранения. Тенденции, существующие в политике здравоохранения, как правило, распространяются и на другие сферы. Данное «политическое поле подробно анализируется в статье Д. Грунов (Dieter Grunow) «*Kommunale Gesundheitspolitik im Zeichen von Deregulierung und Finanzkrise*».

Политику в области здравоохранения (die Gesundheitspolitik) автор рассматривает как пример модернизации власти на уровне местного самоуправления, происходящей в ФРГ. По его мнению, наблюдается колоссальный разрыв между полями политики (die Politikfelder) в концепции модернизации и применении этой концепции на практике. Этот разрыв виден при рассмотрении публичной службы здравоохранения (der oeffentlicher Gesundheitsdienst).

В результате рассмотрения политики в области здравоохранения на муниципальном уровне автором был выявлен ряд проблем, главная из которых заключается в недостаточном финансировании модернизации публичной службы здравоохранения. Автор применяет термин «экономная политика» (die Sparpolitik).

Тем не менее, ответственность за модернизацию публичной службы здравоохранения лежит, во многом, на органах местного самоуправления, которые не принимают в разработке концепции модернизации никакого участия. Данное утверждение автор статьи иллюстрирует двумя примерами: разработки законов о «публичной службе здравоохранения» (1997 г.) и «о защите от инфекций» (2000 г.).

Итог, который формулирует автор на основании рассмотренных примеров, состоит в том, что органы местного самоуправления должны участвовать в разработке концепций, которые им предстоит реализовывать в будущем.

Не менее важным аспектом политико-административного управления является взаимодействие собственно муниципальных образований на международном уровне. Данному аспекту посвящена статья К. Керн (Kristine Kern) «*Transnationale Staedtenetzwerke in Europa*».

Развитие местного самоуправления влияет сегодня не только на политические системы национальных государств, но и на глобальную наднациональную ситуацию. Участие различных структур муниципального уровня в глобальных процессах выражается, прежде всего, в создании транснациональных сетей городов и общин. К подобным структурам принадлежат «Союз городов Балтийского моря» («Union of the Baltic Cities», 99 членов),

«Еврогорода» («Eurocities», 97 членов), «Международный Совет местных инициатив в области защиты окружающей среды» («International Council for Local Environmental Initiatives», 359 членов).

Образование транснациональных сетей органами местного самоуправления — знак потери суверенитета национальными государствами. Развитие структур, объединяющих органы местного самоуправления, — одна из тенденций европейской интеграции.

К. Керн особо отмечает, что формирование городских объединений имеет долгую историю. Например, в Германии подобные союзы начали создаваться еще с середины 19 века.

Однако в настоящий момент функциональная роль данных сетей сильно меняется. Кроме традиционного представительства интересов собственных членов, многие объединения органов местного самоуправления становятся информационно-консультационными центрами, в которых представители местного самоуправления обмениваются опытом с целью принятия в будущем более компетентных решений. Постепенно объединения органов местного самоуправления становятся самостоятельными акторами международной политики.

Значительное число исследований в германской политико-административной науке посвящено межрегиональной асимметрии Западной и Восточной Германии после объединения двух государств в 1990 г. В данном сборнике проблеме межрегиональной асимметрии двух частей Германии посвящен целый раздел.

Одной из основных проблем межрегиональной асимметрии является различная плотность застройки двух частей государства на момент объединения 1990 г. Данная проблема описывается в статье К. ф. Бейме (Klaus von Beyme) «Wohnungsbaupolitik nach der Wiedervereinigung».

Автор рассматривает жилищную политику, осуществляемую в ФРГ и ГДР в после их объединения в 1990 году. После объединения двух государств в 1990 году стало очевидно, что в восточной Германии (бывшая ГДР) существует недостаточно жилья. В то же время в западной Германии (ФРГ) ситуация с жильем была существенно лучше. Поэтому 10 лет после 1990 года правительство Германии пыталось решить данную проблему. В результате было запущено несколько программ, в соответствии с которыми только в 1996-1997 гг. было построено около 560000 квартир в восточной Германии. Однако данное решение проблемы вызвало в свою очередь более опасную ситуацию. В связи с ошибками в рыночных подсчетах большинство построенных квартир (около трети) оказались незанятыми. В то же время построение большого числа новых квартир вызвало существенный рост предложения на жилищном рынке, в результате чего резко снизились цены на жилье в восточной Германии. Поэтому в 2000 г. федеральное правительство Германии приняло

решение, в соответствии с которым было предложено снести 350000 квартир для стабилизации ситуации на жилищном рынке.

Жилищная политика Германии в 1990-2000 гг. — пример отсутствия процедуры предварительного оценивания при принятии важного политического решения. Решение о строительстве значительного числа новых квартир было принято на основе имеющейся информации социального характера. При этом экономические последствия принятия решения учтены не были.

Интересным представляется автору обзора вопрос об организации управления в Восточной Германии по «западному образцу» после 1990 года. Данный вопрос достаточно подробно рассматривается в статье Х. Греф (Horst Graef) *«Aufbau und Umbau von Regierung und Verwaltung in Brandenburg»*.

Спустя 10 лет после объединения ФРГ и ГДР формально национальное государство Германия уже построено. Однако реально для преодоления различий, существовавших в двух государствах на протяжении 40 лет, требуется больше 10 лет.

Главная проблема, которая возникла при объединении двух государств, — чрезмерное влияние ФРГ на ГДР. Объединение двух государств напоминало скорее присоединение востока к западу. Основной вопрос при построении объединенной Германии звучал примерно так: насколько обширной должна быть «вестернизация» политики в восточной Германии.

Х. Греф выделяет несколько этапов построения (перестроения) правительства и власти в восточной Германии (Бранденбург упоминается в статье как центр бывшей ГДР). Первый этап — создание коридора возможностей для дальнейшего строительства государства. Содержание этапа заключается, прежде всего, в принятии одних и тех же правовых норм Основного закона ФРГ на всей территории вновь объединенной Германии. Данный этап завершился, по мнению автора, 3 октября 1990 года.

Второй этап — консолидация построенных структур в результате принятия Основного закона ФРГ на всей территории Германии. Сущность данного этапа заключается в том, что в правительственные структуры Германии были введены представители вновь присоединенных восточных земель. Данный этап продолжался приблизительно до 1993-1994 года.

Третий этап — модернизация власти с целью создания информационного общества в ФРГ. Сущность данного этапа заключалась в трансформации политической системы Германии. Автор статьи придерживается мнения, что данный этап еще продолжается в Германии.

Наконец, один из наиболее принципиальных вопросов, связанных с трансформацией политической системы после объединения двух государств, — трансформация муниципального управления в федеральных землях Восточной Германии. Данному вопросу посвящена статья С. Кульман-Лоренц (Sabine Kuhlmann-Lorenz) и К. Веглиха (Kai Wegrich) «*Kommunalverwaltung in den neuen Bundeslaendern: Umbruch, Wandel und Leistungsfahigkeit der lokalen Ebene*».

Одним из основных вопросов становления политической системы объединенной Германии являлась трансформация муниципальных органов власти в восточных федеральных землях.

В находящейся под влиянием СССР восточной Германии (ГДР) органы власти муниципального уровня являлись органами социалистической государственной власти («*Organe der sozialistischen Staatsmacht*»). Поэтому было необходимо трансформировать их в органы демократического централизма («*Organe des demokratischen Zentralismus*»).

Данная трансформация была осуществлена в три этапа. На первом этапе во вновь присоединенных федеральных землях местное самоуправление было институционально введено по западному образцу. На втором этапе была осуществлена смена элит. Вместо политиков социалистической системы («*Altpolitiker*»), которые закрепились у власти еще в период существования ГДР, пришли политики новой волны («*Neupolitiker*»), которые получили мандат после 1990 г. На третьем этапе производится модернизация местного самоуправления в соответствии с существующей политической конъюнктурой. Данная модернизация получает термин «новое публичное управление» («*New Public Management*»).

Наибольший интерес представляет третья часть сборника, посвященная проблемам модернизации государственного и муниципального управления в Германии и Европе. Начинается данная часть статьей Г. Баннера (Gerhard Banner) «*Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?*».

Автор статьи пытается ответить на вопрос, насколько успешной была модернизация власти, прошедшая в Германии в 1990-2000 гг. Сложности заключаются в критериях оценивания успешности прошедших преобразований. Что мы должны понимать под модернизацией: больше эффективности — в какой области? более тесные взаимоотношения различных уровней власти — в сравнении с чем? больше демократии — какой демократии? Автор приходит к выводу, что применительно к модернизации муниципальных структур в Германии можно использовать два основных критерия: эффективность и демократия.

В то же время стоит подчеркнуть, что оценивание — тема, которую многие политики и чиновники считают не очень обширной. Несмотря на это все они признают пользу оценивания в своей практической деятельности.

В данной статье под «оцениванием» понимается «набор сравнений, с помощью которых можно увидеть ситуацию в разрезе».

В отношении модернизации власти муниципальных структур Германии автор видит три главных «разреза»: сравнения результатов модернизации с заявленными целями «новой модели управления» (*das Neue Steuerungsmodell*), сравнение темпов развития местного самоуправления Германии с другими государствами, сравнение состояния «среды реформы» («*Reformlandschaft*») в начале и в конце рассматриваемого десятилетия.

Среди существующих муниципальных образований в Германии всегда уделялось наибольшее внимание большим городам. В частности, следующая статья сборника Й. Фидлера (*Jobst Friedler*) «*Zur Praxisumsetzung umfassender Verwaltungsreformen in Grossstaedten: Die Hauptaufgabe liegt noch vor uns*» посвящена реформе управления в больших городах.

Согласно проведенным экономическим подсчетам, состояние управления в больших городах снова было в порядке. Дефициты бюджета и долги значительно сократились. Однако было и достаточно людей, критично оценивающих проведенные преобразования. Вызовы для больших городов остаются существенными.

По мнению автора, существует два основания, которые значительно усложняют процесс реформирования. Во-первых, политика — область ограниченная в плане концептуально-стратегического проведения реформ. Во-вторых, собственно образ работы органов управления.

Автор статьи выделяет также пять «слабых мест» (*Schwachpunkte*) проведенной реформы:

- Реформа не была осуществлена достаточно глубоко;
- Реформа проводилась слишком медленно;
- Отдельные части реформы не составляли единого целого (отсутствует концептуальная однородность);
- Реформа оставляла на своих местах имеющиеся кадры;
- Реформа долго оставалась в зачаточном состоянии.

На основании выявления слабых мест проведенной реформы автор статьи выстраивает концепцию новой реформы.

Более общие сюжеты, связанные с реформой управления, рассматриваются в статье В. Янна (*Werner Jann*) «*Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung*».

Исходный тезис написания данной статьи звучит следующим образом: слабая научная связь между исследователями в области политики и наукой управления, которая

существует как в Германии, так и в международном научном сообществе. Поэтому автор статьи пытается найти те области научного знания, которые были бы характерны для двух дисциплин.

Политическое исследование (Policy-Forschung) — область политической науки. Она включает в себя следующие элементы: политический дизайн (Policy-Design), сферы исследования (Substantive Area Studies), оценивание (Evaluation) и процессы (Prozesse).

В статье выделяются также особенности политики управления. Во-первых, данная политика всегда связана с трансформациями структур управления. Во-вторых, политика управления представляет собственно руководство. В-третьих, существует внушительный список акторов, которые осуществляют политику управления. В-четвертых, политика управления предполагает выработку целей и моделей реализации данной политики.

Связь двух областей знания заключается, по мнению автора, прежде всего в том, что реформа власти (изменения управленческих структур) представляют собой политический процесс, изучение которого является предметом изучения политики.

При рассмотрении реформы управления на муниципальном уровне важно также изучение отдельных случаев. Данный метод также используется в сборнике. Так, в статье Ф. Шнабеля (Fritz Schnabel) «*Kommunale Gebietsreform im Freistaat Sachsen*» рассматриваются вопросы реформы округов в одной из федеральных земель Германии (Саксонии).

Реформа округов (kommunale Gebietsreform) — часть реформы модернизации управления, осуществляемой в пяти восточногерманских федеральных землях. Федеральные земли Саксония и Тюрингия уже провели эту реформу, а в остальных трех землях восточной Германии реформа проводится в настоящее время.

Первая задача реформы — сократить различия в численности одного округа. До проведения реформы существовали округа с численностью менее 30000 жителей (в то время, как в западной Германии численность одного округа составляла не менее 176300 жителей). Таким образом, существовали существенные различия в численности округа в Германии в целом.

В результате проведения реформы округов в двух восточных федеральных землях средняя численность жителей одного округа увеличилась до 133400 жителей.

Важным критерием проведения реформы была также финансовая сторона вопроса. Задачей реформы округов было также снижение уровня социально-экономической дифференциации вновь образованных округов. При этом учитывались количество природных ресурсов округа и финансирование округов.

Наконец, важным представляется международное сравнение реформ государственного и муниципального управления, проводимых в различных европейских государствах.

Международный обзор европейского опыта реформ государственного и муниципального управления производится в статье Э. Шретера (Eckhard Schroeter) «*Staats- und Verwaltungsreformen in Europa: Internationale Trends und nationale Profile*».

Автор статьи рассматривает опыт проведения реформ управления (Verwaltungsreformen) с точки зрения возможности применения отдельных ее элементов в Германии. С начала 80-х годов здесь прокатилась волна реформ управления, затронувшая в том числе и многие страны Организации экономического сотрудничества и развития.

Первоначально в статье рассматриваются основные теории, используемые при анализе реформ управления. К подобным теориям относятся институционализм, новая институциональная экономика, теория рационального выбора, неинституционализм, институциональный изоморфизм и другие.

В качестве примеров проведения реформ управления автор берет три европейские страны: Великобританию, Францию и Швецию. Каждую страну автор рассматривает в двух измерениях: традиции государства (Staatstradition) и профиль реформы (Reformprofil).

Великобритания представляет государство «гражданской культуры» (Civic Culture Tradition). Что же касается профиля реформы управления в Великобритании, то автор статьи выделяет следующие тенденции: массовая приватизация в экономике, создание агентств центрального управления (“Agencification” der Zentralverwaltung), ориентация на рынок, тенденции к централизации.

Во Франции государство определяет интересы общества, является регулятором социально-экономических отношений в обществе. Профиль реформы состоит из трех основных тенденций: лидирующая роль государства (Ver- und Entstaatlichung), децентрализация, внутренняя модернизация государственной службы.

Швеция представляет пример социального государства, государство находится на службе у общества (aembetsmannastat). Профиль реформы управления в Швеции состоит из следующих компонентов: приватизация, модель агентств (по примеру Великобритании), квази-рынки, элементы участия, способствование автономии муниципальной власти.

В результате сравнения реформ управления в трех европейских государствах можно утверждать, что реформы там проходили по-разному, в то же время можно выделить схожие элементы профиля реформы в некоторых странах. Таким образом, данный сборник представляет интерес как для исследователей в области государственного и муниципального управления, так и для практиков (государственных и муниципальных служащих). Автор обзора подчеркивает, что темы, рассмотренные в данном сборнике статей, являются актуальными для современной России. В частности, реформа местного самоуправления фактически не завершена.