

**Стенограмма заседания № 27: «Оценка качества региональных программ развития конкуренции в Российской Федерации: подходы, проблемы, результаты»,**

**23 ноября 2010 г.<sup>1</sup>**

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

Профессор Вольманн последние 8-9 лет регулярно приезжал в ВШЭ и многое внес в развитие направления оценки. Некоторые его работы были переведены, а в октябрьском номере «Социса» вышел перевод его статьи о трех волнах в развитии оценки. Екатерина Кузнецова, выпускница Вышки, которая перевела эту статью, сейчас вручит г-ну Вольманну авторский экземпляр (*Аплодименты*).

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> 27-е заседание общегородского коллоквиума "Оценивание программ и политик: методология и применение" (научн. рук. - Д.Б. Цыганков). К публикации стенограмма подготовлена Татьяной Ключевой (факультет гос. и муниципального управления ВШЭ).

Также была использована информация органов исполнительной власти субъектов РФ, разработчики программ которых учувствовали в нашей деятельности в течение года.

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

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

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

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

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

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

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

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

У федеральных органов власти есть обычный традиционный путь - писать доклады в Правительство Российской Федерации либо «скучными» мерами уговаривать регионы что-то сделать. Причем было понимание, что формально у нас федерация [федеративное государство], и

регионы, по большому счету, не обязаны предоставлять все эти документы, разрабатывать программы и вообще идти в ногу с федеральными политиками и федеральными намерениями.

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

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

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

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

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

Также стояла задача продвижения идеи ценности конкуренции в регионы. По сути, меры, которые применяются во многих странах, направлены не только на то, чтобы стимулировать органы власти вести себя подобающим образом и соблюдать принципы свободного рынка, но и с расчетом на то, что хозяйствующие субъекты также восприняли эту идею добросовестной конкуренции. В данном случае конкурентная политика была направлена на широкие массы и не ограничивалась только региональными органами власти.

Задача стояла таким образом, чтобы все регионы разработали такие программы. Но в Департаменте не было определенного инструмента, чтобы на этапе начала работы отсортировать и отбросить регионы, с которыми мы вообще не работали и не стали бы разрабатывать программу.

И, соответственно, выделить самые лучшие. Ситуация была такова, что нам приходилось работать со всеми и определять лидеров.

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

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

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

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

Поэтому мы провели оценку по 100-балльной шкале, не использовали сложные методики, но в конечном итоге рейтинг был создан с достаточно точными баллами, но опубликован был довольно укрупненный рейтинг. Мы сгруппировали регионы по сходным типичным ошибкам и по примерному соотношению баллов, то есть это было сделано для того, чтобы внутри групп не было каких-либо жестких противоречий. Практика показала, что это был достаточно мудрый шаг, то есть мы и себе, и регионам упростили жизнь.

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

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

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

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

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

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

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

Кроме того был выделен отдельный критерий новаторские мероприятия по развитию конкуренции и организация эффективного процесса разработки проекта (проведение публичных обсуждений, привлечение к работе ФАС России, представителей экспертного и предпринимательских сообществ), т.к. подход к программам был достаточно стандартный – компеляция существующих мероприятий, мероприятий, реализуемых в рамках текущих полномочий, т.е. ничего нового, способного коренным образом изменить ситуацию представлено было крайне мало.

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

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

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

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

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

Соответственно, предъявлялись следующие требования: измеримость показателей, измерение результата, а не процесса, измерение показателей в относительных величинах (так как

абсолютные значения в конкретных примерах нам не говорили ни о чем, оценивать по ним прогресс было невозможно).

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

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

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

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

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

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

Если бы был прецедент размещения подобного эталона, то Министерство и Департамент получили бы от регионов скопированные документы. Если бы облегчили работу субъектов и представили им образец, то задачу свою выполнили бы формально, а так как подобные программы и так редко реализуются после разработки, то в данном случае результат был бы почти нулевым.

То есть документ был бы разработан, но интереса к нему не было бы, в отличие от рассматриваемой ситуации, в которой возможность реализации существует.

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

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

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

Кроме того, существовал риск неполноты критериев для оценки, так как было выработано только восемь критериев, а, на самом деле, их могло быть намного больше, что позволило бы получить более объективную оценку. Но здесь мы столкнулись с вопросом, насколько эта оценка будет более объективной, чем та, которую мы можем получить с помощью восьми критериев. Будут ли оправданы расходы на временные и человеческие ресурсы для получения более объективной оценки, насколько существенно недостаточно верное оценивание некоторых программ? Эти вопросы были решены в пользу уменьшения издержек, так как риски существуют в любом случае, даже при большем наборе критериев, так как велика доля субъективности. Кроме того, определение большего числа критериев усложнялось отсутствием идеальной модели - представления о должном.

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

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

**Киселева:** Когда мы составляли первый рейтинг, то каждый документ читали по два человека, которые выставляли оценки в соответствии со своими представлениями. Мы пытались



выработать какую-то модель, как, например, оценить анализ рынка, какие - балльные или дробные - оценки применить. Но каждый использовал свою собственную методику.

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

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

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

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

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

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

В виду этого необходимо было проводить работу таким образом, чтобы потребители оценки принимали результаты оценки, осознавали ее объективность и соглашались с

возможностью ориентироваться на нее, отслеживать динамику, в соответствии с чем принимать решение об изменениях, поощрениях разработчиков и т.п.

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

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

Кроме того, качество региональных программ значительно повысилось (это было достигнуто в совокупности с другими предпринятыми мерами): существенно доработаны и улучшены программы около 30% субъектов Российской Федерации. Причем некоторые регионы по собственной инициативе, ориентируясь на сделанные нами замечания, разрабатывали документ заново: то есть увидели свое место в рейтинге - и начинали дорабатывать программу. Просто доработаны и улучшены около 50% региональных программ, они не были самыми плохими, поэтому не требовали кардинальной переработки. Однако существовали и регионы, проигнорировавшие рейтинг, которые лишь формально учли замечания разработчиками. Они составили около 15% региональных программ.

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

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

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

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

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

Какие выводы можно сделать из данной работы и попытки ее анализа....Несмотря на существующие ограничения и проблемы, оценка и рейтингование зарекомендовали себя вполне действенными и эффективными в практике государственного управления. Уровень подготовки и настрой сотрудников позволяют реализовать такую инициативу.

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

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

Кроме того, стояла задача провести оценку силами сотрудников Департамента, хотя часто подобные работы выполняются как НИРы, качество и результаты которых также не

гарантированы. Проведенная работа – достойная альтернатива НИРам, проводимым на нерегулярной основе.

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

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

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

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

**Киселева:** Как я сказала, существенным недостатком был тот факт, что у нас отсутствовала идеальная модель. Поэтому критерии оценки были процедурными. Следовательно, тематика оцениваемой программы может быть любой – бедность, пожарная безопасность и т.п. Если бы мы закладывали вопрос о том, включены ли в программу конкретные мероприятия, тогда, конечно, программы по другим сферам оценить было бы невозможно. Однако подход будет примерно таким же.

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

**Киселева:** Да, критериев было больше и проработка глубже.

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

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

**Цыганков:** Прежде чем передать слово профессору Вольманну, с разрешения Алексея Кузьмина, президента компании «Процесс-Консалтинг», хотел бы сообщить о том, что в течение нескольких месяцев велась подготовка, а в январе 2011 года будет запущен электронный русскоязычный журнал под названием «Проектирование, мониторинг и оценка». По замыслу, в редакционный совет журнала должны войти только русскоговорящие специалисты. На первом этапе становления журнала председателем совета будет Алексей Кузьмин; его заместителем - Борис Волков, который работает профессором в Университете Северной Дакоты (США). Кроме

того, туда войдет ряд специалистов, работающих в международных организациях в США, Нидерландов, представителем НИУ ВШЭ буду я, как директор Центра ОРВ. Рад сообщить, что господин Вольманн тоже сегодня дал согласие войти в этот совет и участвовать в его работе. На этом сообщении я как раз хотел передать ему слово для небольшой реакции на выступление Елены Киселевой.

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

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

Вначале следует напомнить о различиях известной триады: предварительной оценки, ongoing – оценки и итоговой оценке. Изначально предварительное оценивание является направленным на то, чтобы прогнозировать последствия планируемых и рассматриваемых политических программ и мероприятий. Как известно, с 60-х и 70-х годов прошлого века начало происходить возникновение и проникновение инструментов оценки политики. Предварительное оценивание концептуализировалось и формировалось в подходе анализа издержек и выгод. Его основная логика заключается в том, чтобы прогнозировать последствия альтернативных программ и проектов. Аналитическое изучение относительных последствий рассматриваемых альтернатив должно помогать ответственным деятелям в принятии решения. Анализ издержек и выгод применялся долгое время для многих крупных, в том числе, инфраструктурных проектов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

И если говорить о предварительной оценке программ, то она важна в нашей стране, так как отсутствует общая терминология, под понятие программа понимаются разные вещи, критерии для разработчиков отличаются. Поэтому сама форма, которая была предложена здесь – очень важная и позитивная вещь. Язык, на котором разработчики должны разговаривать, но которым у нас, как мне, кажется, не владеют. Достоинство в том, что это простая вещь. Я видел критерии предварительной оценки программ оценки качества в Минобрнауки – 125-страничный документ с различными рейтингованиями, выведением сложнейших математических формул. В итоге на региональных программах повышения качества образования это не работает. В этом смысле, достоинство вашей методики – именно в ее простоте, понятности. Этот инструмент, стимулирующий именно качество разработки программ, что очень важно.

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

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

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

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

**Киселева:** Для ряда документов возможно разработать универсальные критерии, если речь идет об определенных стандартных вопросах. Если даже мы не можем зафиксировать их абсолютные значения, то хотя бы приоритетные в настоящее время. Например, в сфере

образования мы можем зафиксировать несколько практик, которые мы считаем наилучшими и оценивать на их основе наличие мероприятий, ход реализации и т.д.

**Балакирев:** все-таки думаю, что логика сейчас важнее. Должно быть хотя бы ее наличие.

**Цыганков:** насколько я понял из выступления г-на Вольманна, в Германии и ЕС оценке подвергаются более простые документы, а сложные и комплексные законы под оценку не (всегда) подпадают. Возможно, это связано с тем, что они затрагивают очень большое количество сопричастных лиц, а также тем, что для большого количества факторов влияния такие критерии сложнее определить. Если акт является барьером для одного определенного отраслевого бизнеса, то его воздействие можно еще просчитать. Но если он захватывает большое количество экологических, социальных эффектов и др., то проведение его оценки будет неосуществимо. В ряде восточноевропейских стран была попытка ввести ОРВ сразу для всех актов, и в результате она не сработала. Возможно, это как раз то, о чем говорила Елена – начиная с более понятных оценочных методологических подходов, будет проще перейти к более сложным вещам и развить более сложные методические инструменты.

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

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

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

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

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

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



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

Например, в Московском положении о порядке разработки программ сказано, что в преамбуле любой программы должны содержаться критерии и показатели для оценивания. Но упущен такой момент, который появился в Постановлении Правительства РФ N558, касающийся того, что в программе должна быть методика оценки ее последствий. Т.е. одно дело – оценка качества самой программы, другое оценка ее последствий. И то, и другое – важно, но второе сложнее.

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

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

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

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

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

**Дмитрий Платыгин:** Пару лет назад, когда реализовывался проект модернизации образования, логика была чем-то схожа с логикой административной реформы. Т.е. субъекты разрабатывали свои программы модернизации образования по четырем направлениям,

Минобрнауки оценивал эти программы. Но на эти программы выделялись деньги, поэтому у регионов была заинтересованность.

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

А что касается трудоемкости, то в проекте Минобрнауки была похожая система оценки, т.е. 2 эксперта оценивали программу, и если присвоенные этими экспертами баллы расходились более, чем на 10 %, то программа передавалась третьему оценщику, если не расходились, вычислялось их среднее значение.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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