

Ю. В. Шамков, С. В. Дорошенко

ИНСТИТУТ ОЦЕНКИ ПОЛИТИКИ В ПРОСТРАНСТВЕ ШОС¹

В рамках данной статьи рассматривается, как реализуется потенциал оценивания политики в странах — членах ШОС: Казахстане, Киргизии, Таджикистане, Узбекистане и России. При характеристике становления и развития института оценивания политики первоочередное внимание уделено периоду и причинам появления, выделению этапов развития, институциональной среде (нормативным актам, методическому инструментарию), наиболее активно используемым видам оценки, целевым аудиториям; механизму вовлеченности общественности и экспертов, объекту оценки (сферам оценочной деятельности).

В итоге краткого анализа сложившейся в странах — членах ШОС ситуации вокруг становления института оценивания политики авторы делают вывод: в каждом государстве эти процессы приобретают национальную специфику, обусловленную не только стратегическими целями социально-экономического и политического развития, но в первую очередь, направлениями и результатами проводимых административных реформ. При этом сохраняются отдельные общие проблемы, в том числе — недостаточное понимание роли оценивания и как управленческого инструмента, и как механизма формирования гражданского общества. Как следствие, снижается востребованность оценки со стороны государственных структур, не создаются национальных организаций по оценке; возникает нехватка профессиональной подготовки квалифицированных оценщиков; слабо разрабатывается собственная методологическая база; сохраняется информационная изолированность результатов даже проведенных оценочных исследований и т. п.

Ключевые слова: институт оценки политики, нормативно-регулирующая база, целевые аудитории, институциональная среда, регулирующее воздействие

Институт оценивания политики в большинстве развитых стран является неотъемлемой составляющей политико-управленческой практики. По мнению Х. Волльман, оценивание — это «эмпирическое осмысление и анализ политического процесса, попытка идентификации результатов и улучшения политического цикла» [3, с. 133]. С определенной долей условности в общем процессе оценивания политики можно выделить несколько достаточно самостоятельных направлений: аудит эффективности, оценка программ, оценка регулирующего воздействия; оценка реформ; бюджетирование, ориентированное на результат [1, с. 117]. Каждое из направлений имеет свою историю развития, цели и задачи, нормативно-правовое закрепление. Объединяет их общая идеология, а отчасти и применяемый инструментарий.

Политические и экономические реформы 1990-х гг. положили начало становления института оценки политики и в бывших советских республиках. В рамках данной статьи

рассмотрим по мере возможности, как реализуется потенциал оценивания политики в странах — членах ШОС, а именно — Республике Казахстан, Киргизской Республике, Республике Таджикистан, Республике Узбекистан, а также Российской Федерации. При характеристике становления и развития института оценивания политики в первую очередь внимание будет уделено периоду и причинам появления, выделению этапов развития; институциональной среде (нормативным актам, методическому инструментарию), наиболее активно используемым видам оценки, целевым аудиториям, механизму вовлеченности общественности и экспертов, объекту оценки (сферам оценочной деятельности).

В большинстве исследуемых стран начало оценки программ, а именно это направление явилось стартовым в развитии всего института оценивания политики в странах СНГ, было положено в первой половине 1990-х гг., и связывается это с активизацией деятельности так называемых международных доноров.

Так, в 1991–1992 гг. в Казахстане началась оценка социальных проектов и программ, реализуемых по линии международного разви-

¹ Публикация подготовлена в рамках Проекта 12-С-7-1007 «Факторы и механизмы акселерации социально-экономического развития регионов России».

тия. В 2005 г. появилось новое направление — оценка социальных проектов и программ, реализуемых НПО по линии государственного социального заказа. В 2007 г. в рамках Указа «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан» была подчеркнута необходимость разработки системы оценки эффективности деятельности центральных и местных государственных органов [2]. С 2010 г. в стране действует «Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы». В целом с периода 2009–2010 гг. считается, что система оценки в Республике Казахстан, особенно некоторых сфер жизнедеятельности, вышла на новый качественный уровень. Отчасти это связывается с проводимой административной реформой, в том числе с развитием методических подходов к оценке программ. В последние 3–5 лет начался процесс внедрения оценки регулирующего воздействия.

Считается, что в России развитие института оценки началось в 1996–1997 гг. с момента проведения просветительского семинара Сары дель Туфо (Великобритания) и последующей реализацией обучающей программы «Менеджмент системз интернэшнл» (Уорлд Лернинг инк., США) по подготовке специалистов-оценщиков. К концу 1990-х гг. в стране сложились благоприятные условия для развития оценки в связи с активным развитием некоммерческого сектора, не в последнюю очередь благодаря серьезной финансовой и технической поддержке иностранных донорских организаций. И в 2000 г. обучающая программа была повторена для других российских регионов. В целом, до 2004 г. в России выделяют два этапа развития института оценки — инициации (1996–2000 гг.), результатом которого стало изменение отношения к оценке как инструменту управления, и укоренения (2001–2004 гг.), который характеризуется внедрением оценки в управленческую культуру. С 2003–2005 гг. отмечают «появление нового игрока» в развитии оценки программ — властных структур [2]. Это связано с вступлением в активную фазу административной реформы, а именно — с переходом на принцип управления по результатам [1, с. 116]. Период 2007–2008 гг. положил начало активного развития аудита эффективности деятельности органов исполни-

тельной власти. С 2010 г. стартовала оценка регулирующего воздействия.

В Республике Таджикистан оценка программ началась в 1991–1992 гг., одновременно с появлением международных фондов и открытием программ развития этих организаций. Период 1991–2000 гг. характеризуется большим разнообразием программ и появлением новых методов оценки, которую воспринимали в качестве контрольных мероприятий доноров за использованием финансовых средств. С 2000 г. по настоящее время считается, что наступил и продолжается период переосмысления значимости оценки в направлении укрепления ее управленческой роли, восприятия ее как способа получения информации о результатах и влиянии программ [2].

В Республике Узбекистан международные неправительственные организации начали регистрироваться и работать с 1994 г. Этот период можно считать началом развития оценки программ в стране. Период 1996–1999 гг. характеризуется как период информирования неправительственного сектора о сути оценочной деятельности. В 2000–2004 гг. предпринимаются первые попытки по подготовке профессиональных оценщиков. Так, в 2000–2002 гг. оценка закрепляется в качестве самостоятельного отдельного вида деятельности; распространяется идея об оценщике как о новой профессии; повышается спрос на проведение оценки профессионалами. В 2003–2004 гг. начинают активно привлекаться оценщики из ближнего и дальнего зарубежья. Кроме того, оцениваемая организация получает возможность ознакомиться с результатами оценки. Период с 2004 г. по настоящее время характеризуется попытками объединиться в местные сети или ассоциацию оценщиков, разработкой соответствующих нормативно-правовых актов. С 2005–2006 гг. наблюдается снижение спроса на оценку в целом, в том числе в связи приостановкой деятельности многих международных организаций в Республике Узбекистан [2].

Несколько позднее остальных государств оценка программ стала проводиться в Киргизской Республике — с 2000–2001 гг., но связано это также с деятельностью донорских организаций, в том числе с появлением и реализацией новых образовательных программ, финансируемых донорскими организациями. Период 2001–2003 гг. характеризуется проведением оценочных исследований иностранными экспертами с редким

привлечением местных специалистов. С 2003 г. начинается развитие потенциала местных оценщиков. С 2006 г. в стране отмечается наступление нового этапа формирования института оценки, что связано с внедрением «широко-секторального подхода» и перераспределением функций оценки в государственных структурах. В «Стратегии развития страны на 2007–2010 гг.» выделена отдельная глава о планах государства в построении системы мониторинга и оценки. Кроме того, с 2004 г. в Киргизии началось развитие анализа (оценки) регулятивного воздействия управленческих решений [2].

Институциональное оформление оценивания имеет принципиальное значение для его активизации. Основными индикаторами состояния институциональной среды считаются: нормативно-регулирующая база для проведения оценки и закрепленных процедур проведения, применяемый инструментарий оценки, профессиональный уровень оценщиков, стандарты оценки, степень независимости оценки.

Из исследуемых стран наиболее развитая нормативно-регулирующая база оценивания политики сегодня наблюдается у Казахстана, России и Киргизии. Как правило, появление законодательных актов выступает причиной или по меньшей мере предпосылкой нового этапа в развитии оценивания.

Так, именно принятие в Казахстане в 2005–2006 гг. «Закона о государственном социальном заказе», а также методики оценки для местных органов государственного управления, внедренной на всех этапах реализации государственного социального заказа, по мнению экспертов, знаменует собой новый этап в развитии оценки. Помимо указанных выше документов к правому полю оценки в стране относят, прежде всего послание Президента народу страны «Новый Казахстан в новом мире», в котором выделено направление работы правительства республики по выстраиванию качественно новой модели государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, транспарентности и подотчетности обществу, а также Концепцию по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты, утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 г. №1297.

В том же 2007 г. в Указе Президента Республики Казахстан «О мерах по модерни-

зации системы государственного управления Республики Казахстан» была обозначена необходимость разработки системы оценки эффективности деятельности центральных и местных государственных органов. Позднее была утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. №954 Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы. Таким образом, получило развитие еще одно направление оценивания — аудит эффективности.

Часто состояние институциональной среды определяется границами отдельной сферы жизнедеятельности, где оценка программ получила наибольшее развитие. Практически во всех странах образование является областью интересов различного рода оценщиков. В этой связи отмечается, что в 2010 г. система мониторинга и оценки образования в Республике Казахстан вышла на качественно новый уровень. Были утверждены критерии оценки степени риска в области образования для проведения плановых проверок организаций образования. Другим новшеством стал Меморандум, заключаемый ежегодно между премьер-министром Республики Казахстан и министром образования и науки Республики Казахстан, согласно которому министр, руководствуясь Бюджетным кодексом Республики Казахстан, Стратегическим планом на 2009–2011 гг., обязуется достигнуть определенных целевых индикаторов. Неотъемлемой частью данного Меморандума является межсекторальное соглашение.

В республике активно перенимаются зарубежные модели оценки программ на стадии реализации, в том числе модель экспертной средневзвешенной оценки программ Всемирного банка (рейтинговый инструмент оценки программ США), методика формализованной оценки программ Российской Федерации, метод логико-структурного анализа. В качестве основного инструментария используется мультикритерийная средневзвешенная оценка, включающая 44 индикатора, разбитых на 3 блока. Математическая модель оценки реализована посредством присвоения удельного веса каждому индикатору и каждой подгруппе индикаторов и включения в формулу балла, выставляемого оценщиком по шкале диапазонов. Согласно методу логико-структурного анализа

для оценки программы создается дерево задач и дерево проблем.

В Киргизской Республике активизацию оценивания связывают с принятием в 2007 г. Стратегии развития страны, а также с начатой в 2009 г. административной реформы. Важным фактором является утверждение Методики оценки результативности деятельности в рамках реализации постановления Правительства Киргизской Республики от 20 мая 2009 г. №312 «О проведении оценки результативности деятельности органов исполнительной власти Киргизской Республики». Значимо, что применение данной методики для конкретного министерства или ведомства эффективно только при реализации госорганом единой отраслевой стратегии.

С 2007 г. в республике началось укрепление нормативно-правовой и организационной базы оценки регулирующего воздействия вследствие принятия Указа Президента КР от 23 июля 2007 г. УП №344 «О некоторых мерах по оптимизации разрешительно-регулятивной системы в Киргизской Республике», Методики анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства» (Постановление ПКР от 20 декабря 2007 г. №603), Закона Киргизской Республики от 5 апреля 2008 г. №55 «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования», Распоряжения Правительства КР от 13 июня 2008 г. № 281-р «О создании межведомственной комиссия», Закона КР «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 г. №241, где закреплялась обязанность применять анализ регулирующего воздействия для нормативно-правовых актов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности.

В Российской Федерации институционализация оценивания непосредственно связана со стартовавшей в 2003 г. административной реформой, а точнее — с началом ее активной фазы — после принятия в 2004 г. «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.» и ряда других документов [1].

Оценка эффективности деятельности органов власти нормативно-правовое, а также методическое оформление получила с выходом Указа Президента РФ от 28 июня 2007 г. №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской

Федерации», в целях реализации положений федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Несколько позднее Комиссией при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия протоколом № 1 от 18 июля 2007 г. была утверждена Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Впоследствии законодательная база получила дальнейшее развитие.

Начало оценки регулирующего воздействия было положено в 2010 г. после приказа Минэкономразвития РФ «Об утверждении положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» от 31 августа 2010 г. №398. Оценка регулирующего воздействия проводится в соответствии с утверждаемой Минэкономразвития России методикой оценки регулирующего воздействия.

Исходя из уровня развития правового обеспечения можно выделить и наиболее активно используемые виды оценки. Практически для всех стран характерно внедрение и использование мониторинга, оценки процесса, оценки воздействия, оценки результатов и стоимостной оценки. Возможны варианты в последовательности по значимости видов. Например, представленный выше вариант (по убыванию частоты использования) присутствует в Киргизской Республике.

Если говорить о внешней и внутренней оценке, то та и другая пользуются спросом, но здесь также возможны варианты по странам. Например, в Республике Казахстан оценка национальных и региональных программ, реализуемых министерствами, ведомствами и департаментами, производится самими исполнителями, то есть теми же министерствами, ведомствами, департаментами. Институт независимой оценки применяется для оценки имущества и финансовых инструментов на основе участия в тендере соответствующих структур. Большим спросом внутренняя и внешняя оценка пользуется у международных организаций. Услуги по внешней оценке оказывают эксперты, прошедшие специальное обучение в международных организациях. Внутренняя оценка более развита в международных организациях, благодаря наличию департаментов по мониторингу, оценке ка-

чества, развитию человеческих ресурсов, организационного и институционального развитию. Такая же ситуация характерна практически и для России, и для Кыргызстана.

Целевые аудитории представляют собой наиболее заинтересованные стороны в оценке. В Республике Казахстан к таким относятся: Правительство РК; Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан; пилотные министерства, акиматы; Министерство финансов и Счетный комитет; Парламент; непосредственно оценщиков и экспертов; НПО. К пилотным министерствам отнесены, в частности, Министерство культуры, информации и спорта РК, Министерство образования и науки РК, Министерство здравоохранения РК.

В Киргизской Республике в качестве целевых аудиторий выделяются государственные структуры (как заказчики и разработчики программ развития), НПО, международные организации, непосредственно оценщики. Основными заказчиками оценки пока выступают международные организации. У НПО в последние годы наблюдается рост интереса со стороны собственно организации без донорского инициирования. К пилотным министерствам можно отнести только одно — Министерство здравоохранения КР, которое прошло структурную перестройку и работает с программами развития. Начата структурная перестройка Министерства сельского хозяйства, в рамках которой также поднят вопрос о необходимости использования мониторинга и оценки.

В Республиках Таджикистан и Узбекистан к основным целевым аудиториям относят многочисленных оценщиков и международные НПО. Однако в Узбекистане в последние годы значительно сократилось количество таких организаций, а кривая спроса на оценку пошла вниз. Изменения ситуации пока не ожидается.

Что касается механизма вовлеченности общественности и экспертов, то в Республике Казахстан к элементам такого механизма относят организацию деятельности общественных комитетов (или комитетов общественного доверия) на основе утвержденного регламента и плана работ, а также включение оценки местных программ в тендеры, которые проводятся местными органами власти. По другим государствам достаточно сложно говорить о наличии в них подобных механизмов вовлеченности.

Например, в России созданные общественные палаты подобной деятельностью не занимаются. Однако предпринимаются попытки сделать общественно обсуждаемой оценку регулирующего воздействия, в том числе через призывы на сайтах ответственных за это министерств и ведомств в регионах.

В каждом направлении оценки существуют свои объекты. В рамках оценки регулирующего воздействия объектом выступают нормативно-законодательные акты. Оценка эффективности деятельности подразумевает оценку результатов деятельности органов исполнительной власти. Это характерно для всех стран, где эти направления получили определенное развитие.

Некоторые различия наблюдаются по объектам в рамках оценки программ. К примеру, объектом оценки программ в Республике Казахстан выступают государственные программы (концепции, стратегии), утверждаемые указом Президента РК, отраслевые (секторальные) программы, региональные (местные) программы, бюджетные программы (текущие и программы развития). Однако далеко не все из них проходят эту процедуру. К примеру, в 2008 г. в стране реализовывалось более 120 государственных, отраслевых (секторальных) программ и более 370 региональных программ. Однако только 15 программ прошли процедуру оценки. В Киргизской Республике преимущественно развивается оценка программ и проектов донорских организаций. Государственные программы пока не проходят процедуры мониторинга и оценки, несмотря на то, что осознается необходимость их проведения. К сферам оценочной деятельности в большинстве стран относятся образование, социальное развитие, управленческая деятельность и здравоохранение.

Подводя итог краткого анализа сложившейся в странах — членах ШОС ситуации вокруг становления института оценивания политики, следует отметить, что в каждом государстве эти процессы приобретают национальную специфику, обусловленную не только стратегическими целями социально-экономического и политического развития, но в первую очередь, направлениями и результатами проводимых административных реформ. При этом сохраняются отдельные общие проблемы, в том числе недостаточное понимание роли оценивания и как управленческого инструмента, и как механизма формирования гражданского общества.

Как следствие, низка востребованность оценки со стороны государственных структур; отсутствие национальных организаций по оценке, ощущается недостаток профессиональной подготовки квалифицированных оценщиков, слабо разработана собственная методологическая база, существует информационная изолированность результатов даже проведенных оценочных исследований и т. п.

Список источников

1. Дорошенко С. В. Оценка результативности природоохранной деятельности в регионах России // Экономика региона. — 2012. — № 2. — С. 116-128.
2. Развитие оценки программ в странах СНГ. Субъективный взгляд на объективный процесс : сб. статей / Под ред. А. И. Кузьмина. — М.: IPEN — Юнисеф, 2006.
3. Evaluating Public Sector Reforms / Wollmann H. (ed.) // Revista Internacional de Estudios Politicos (special issue). — 2001. — P. 127-143.

Информация об авторах

Шамков Юрий Вениаминович (Барнаул, Россия) — кандидат экономических наук, доцент, Представитель в Совете Федерации Федерального Собрания РФ от исполнительного органа власти Алтайского края (656035, г. Барнаул, пр. Ленина, д. 41, e-mail: YVShamkov@council.gov.ru)

Дорошенко Светлана Викторовна (Екатеринбург, Россия) — доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: doroshenkos@mail.ru)

Y. V. Shamkov, S. V. Doroshenko

Institute of estimation of policy in the space of the SCO

The article considers how the potential of estimation of policy in the SCO member countries (Republic of Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Republic of Tajikistan, Republic of Uzbekistan and Russian Federation) is being realized. By characterizing forming and developing institute of estimation of policy the prime attention is given to the period and the reasons of an appearance; to allocating stages of development; to the institutional environment (to normative acts, methodical tools); to the types of estimating most actively used; to target audiences; to the mechanism of involvement of the public and experts; to object of estimation (spheres of estimating activity).

As a result of the short analysis of the situation developed in member countries of the SCO around formation of institute of policy estimation, the author draws a conclusion that these processes gain in each state the national specifics caused not only by strategic objectives of socioeconomic and political development, but first of all, by the directions and results of administrative reforms carried out. Herewith are being preserved certain common problems including insufficient understanding role of estimation both as an administrative tool and as a mechanism of forming civil society. A consequence is a low demand on estimation from the state structures; absence of the national organizations for estimation; a lack of vocational level of the qualified estimators; weak readiness of own methodological base; information isolation of results even of estimating researches carried out etc.

Keywords: Institute of estimation of policy, normative base, target audiences, the institutional environment, regulating influence.

References

1. Doroshenko S. V. (2012) Otsenka rezultativnosti prirodookhrannoy deyatel'nosti v regionakh Rossii [Performance evaluation of environmental-related activity in Russia regions]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 2, 116-128.
2. Kuzmin A. I. (Ed.) (2006). Razvitiye otsenki programm v stranakh SNG. Subyektivnyy vzglyad na obyektivnyy protsess: sb. statey [Development of program assessment in CIS states. Subjective view on the objective process: collection of articles]. Moscow, IPEN — Unicef.
3. Evaluating Public Sector Reforms / Wollmann H. (ed.) // *Revista Internacional de Estudios Politicos* (special issue). — 2001. — P. 127-143.

Information about the authors

Shamkov Yury Veniaminovich (Barnaul, Russia) — PhD in Economics, senior lecturer, the Representative in the Federation Council of Federal Meeting of the Russian Federation from executive body of the power of Altai Krai (656035, Barnaul, Lenin Avenue, 41, e-mail: YVShamkov@council.gov.ru).

Doroshenko Svetlana Viktorovna (Yekaterinburg, Russia) — Doctor of Economics, senior lecturer, senior research scientist, Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (620014, Yekaterinburg, Moskovskayast., 29, e-mail: doroshenkos@mail.ru).