

Коллоквиум
**«Оценивание программ и политик:
Методология и применение»**
Сборник материалов, Вып. II

Москва 2007

Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. II // под ред. Д.Б. Цыганкова, М, 2007. – 212 с.

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

(с) Д.Б. Цыганков, предисловие и составление

(с) авторы статей

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
Предисловие	4
Раздел 1: Стенограммы заседаний общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применения» в 2006 г.	6
Заседание № 1: «Оценка экономической эффективности нормативных технических документов в электроэнергетике», 16 марта 2006 г.	6
Заседание № 2: «Сетевой анализ для оценки программ и политик: западный и российский опыт», 20 апреля 2006 г.	22
Заседание № 3: «Индикаторы социально-экономического развития как инструмент оценивания муниципальных программ и политик», 18 мая 2006 г.	55
Заседание № 4: «Стратегия Action Research в практике оценивания», 21 сентября 2006 г.	71
Заседание № 5: «Оценка эффективности рекламной кампании как один из видов программных оценки», 19 октября 2006 г.	99
Заседание № 6: «Total Quality Management and Evaluation: Similarities and Differences», 23 ноября 2006 г.	128
Заседание № 7: «В поисках совершенства: использование методов оценки деятельности в работе научных организаций», 21 декабря 2006 г.	141
Раздел 2: Избранные публикации участников коллоквиума на сайте Политанализ.Ру	170
Компасов И. Оценка регулирующего воздействия в Германии	170
Кузнецова Е. Оценивание в рамках новой модели управления: основы и эмпирические результаты оценки реформ управления федеральной администрации в Швейцарии	178
Колегов В. Оценка регулирующего воздействия в России: текущее состояние и перспективы развития	184

Предисловие

Данный сборник – второй из серии материалов общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение». В первую часть сборника включены стенограммы заседаний коллоквиума, прошедших в марте – декабре 2006 года. Вторая часть включает материалы по оценке регулирующего воздействия, опубликованные на сайте Политанализ.Ру.

К моменту подписания сборника в печать (июль 2007) можно подвести некоторые итоги выращивания направления «Оценивание» в ГУ-ВШЭ. До 2004 г. в России оценка развивалась практически исключительно в секторе НКО (иностранцы доноры закладывают по умолчанию 2-7% бюджета на оценивание). С 2004 года бюджетная и административная реформы постепенно формируют запрос на мониторинг и контроль результативности, а реформа техрегулирования – на подготовку финансово-экономических обоснований для технических регламентов, призванных прийти на смену советской системе ГОСТов.

Лишь немногие отечественные специалисты в области социологии и государственного управления, включенные в международное академическое сообщество, имели представление о выросшей там за последние десятилетия индустрии оценивания, и постепенно вводили в свои учебные курсы и прикладные исследования соответствующие подходы.

Отставание России от мирового тренда было еще более отчетливым, если мы попробуем упорядочить «интенсивность» внедрения оценивания в государстве и обществе. В России в лучшем случае реализованы минимальные требования к проведению государственной политики (аудит целевого использования финансовых средств, мониторинг исполнения законов). Переходя к интервенционистской государственной политике и взаимодействию регулирующих органов и малого/среднего бизнеса мы видим лишь фрагменты оценивания - о мониторинге реализации целевых программ и национальных проектов только еще дискутируют, подготовка аппаратных заключений на вносимые проекты регулирующих актов (иногда – с привлечением экспертов) носит нерегулярный характер, в министерствах и агентствах только проектируется создание подразделений, ответственные за аудит эффективности, публичные консультации с участием бизнес-ассоциаций и СРО осуществляются лишь в рамках реформы техрегулирования, лишь некоторые корпорации Бизнес заказывает в консалтинговых фирмах/университетских центрах оценку своих программ или реформирования стандартов.

Еще осенью 2004 г. нам виделось, что мы эволюционируем в сторону дальнейшего внедрения методик и подходов оценивания политик. Политически сформулированы национальные приоритеты, носящие программный характер – удвоение ВВП, реформа армии, борьба с бедностью, создание рынка доступного жилья, реформа здравоохранения.

Практически происходит внедрение программно-целевых методов управления, методическую поддержку которых следует дополнить наработанным аппаратом методом оценивания политики и программ».

Однако, курс на построение бюрократического капитализма не предусматривает явным образом такого внедрения. Теперь можно так обрисовать три сценария развития оценивания в России в ближайшее десятилетие:

1) *Оптимистический* - создание полноценной системы оценивания в течение ближайших 4-5 лет, включая систему подготовки и переподготовки кадров для госорганов и корпораций.

2) *Пессимистический* – завоевания последних лет ликвидируются (требования написания ФЭО для законопроектов становится необязательных не только де-факто, но и де-юре; реформа технического регулирования передается из Госдумы в аппарат правительства РФ; сворачивается административная реформа, подталкивавшая до сих пор создание механизмов оценки эффективности и т.п.); оценка маргинализируется как академический дискурс энтузиастов-одиночек, а на практике - вновь замыкается в НКО работающих на все более уменьшающиеся средства зарубежных доноров.

3) *Реалистический* – уступки и отступления компенсируются новыми «окнами возможностей», что может подтолкнуть развитие оценки по траектории, значительно отличающейся от развития за рубежом.

ГУ-ВШЭ, которая до сих находила относительно значимые средства для развития данного направления, также стоит перед важным выбором относительно «оценки» будущего оценивания – либо массированно инвестировать в это направление, лоббировать необходимость проведение таких исследований в органах власти и т.п., либо уступить инициативу другим заинтересованным игрокам – АНХ или МГУ.

В заключении, я бы хотел поблагодарить за помощь в подготовке сборника студентов ГУ-ВШЭ - Екатерину Кузнецову и Владимира Шутилина, расшифровавших стенограммы, и Олега Вахромеева, переработавший материалы первой части, что потребовало тщательной выверки стенограмм и презентаций, контактов с докладчиками и т.п.

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

Раздел 1: Стенограммы заседаний коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение» в 2006 году

Стенограмма заседания № 1: «Оценка экономической эффективности нормативных технических документов в электроэнергетике», 16 марта 2006 г.

Даниил Цыганков: Уважаемые коллеги! Мы проводим первое заседание нашего коллоквиума. Сегодня меньше людей, чем было на его февральской презентации. Видимо, это связано с тем, что тема нашего сегодняшнего коллоквиума звучит настолько экзотически, что большинство людей просто не решилось прийти.

Я хочу сказать, что регламент проведения коллоквиума и подбора темы уже практически готов, и мы его вывесим в воскресенье на сайт вместе со стенограммой сегодняшнего заседания. Еще раз подчеркну, что наш коллоквиум будет проводиться в соответствии с этим регламентом. Презентация была выложена на сайт Politanaliz.ru за два дня до проведения коллоквиума. Более того, мы разместили там электронную версию раздатки. Там же были размещены две статьи. Стенограмма нашего сегодняшнего заседания появится где-нибудь в субботу или в воскресенье.

Так мы будем работать и дальше, чтобы материалы появлялись заранее, хотя бы за сутки до коллоквиума, чтобы люди смогли посмотреть, почитать и подготовить свои вопросы заранее. А сейчас я хочу предоставить слово Александру Беляеву, который работает в Институте статистических исследований экономики знаний. Наверное, он для начала расскажет, откуда вырос этот проект изначально.

Александр Беляев: Прежде, чем перейти к тематике выступления, хочу рассказать, как зародился этот проект. До 2002 года у нас в сфере технического регулирования оставалось состояние так сказать «позднего СССР», действовали инструкции, разработанные в советский период. Характерна была высокая коррупциогенность, многие нормативные документы уже не соответствовали потребностям рыночной экономики. В связи с этим, был запущен проект реформы технического регулирования. Суть его заключалась в том, что действующие нормы должны быть переведены в формат технического регламента, который характеризуется двумя вещами. С одной стороны, он, как правило, не прописывает жестко технические требования, прописываются цели в части обеспечения безопасности. С другой стороны, технический регламент является федеральным законом, отсюда — необходим консенсус между различными группами: бизнес-ассоциациями, орга-

нами государственной власти и, хочется верить, гражданами. Соответственно, это совсем другая вещь нежели ГОСТ.

Теперь переходим к техническому регулированию. Разработчики реформы увидели проблему в недостатке отдельных технических регламентов. Необходимо заново создать систему регулирования, включающую, в том числе, стандарты различного вида, на базе которых будет функционировать экономика. В связи с этим возникла проблема: как заменить существующие устаревшие стандарты на новые стандарты. Поэтому возникла необходимость провести оценку введения как технических регламентов, так и новых стандартов.

Теперь к презентации. Вы видите вертикальный срез нашей презентации. Мы подробнее остановимся на таких вопросах, как виды затрат, источники затрат, источники оптимизации (где мы видим источники экономии для отрасли электроэнергетики от введения новых стандартов и технических регламентов), подходы к проведению финансово-экономического обоснования, основные методические подходы к оцениванию затрат.

Прежде чем переходить к видам затрат, еще один вводный слайд. Я упомянул о техническом регламенте и системе регулирования. Теперь вкратце рассмотрим систему документов технического регулирования в электроэнергетике, предлагаемую ВАПЧП, подрядчик по данной теме для РАО ЕЭС, под которую была создана методика измерения экономической эффективности системы регулирования в электроэнергетике. В этой системе нормативных документов технического регулирования следует выделить четыре уровня.

Первый уровень — это технические регламенты (федеральный закон). Особенность каждого технического регламента заключается в том, что он действует на всех: на субъектов хозяйственной деятельности, на потребителей, на третьих лиц (например, людей, которые живут рядом с электростанцией).

Второй уровень — это стандарты организации «Стандарты субъекта электроэнергетики». Это те стандарты, которые после их подписания должны исполняться конкретным юридическим лицом, т.е. общие стандарты деятельности юридического лица.

Схема 1. Структура нормативных документов технического регулирования в электроэнергетике

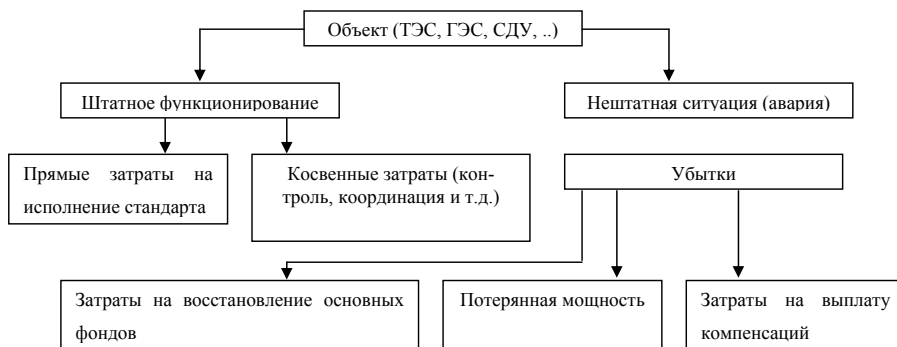


Третий уровень — это стандарты организации «Объект электроэнергетики». Хочу сразу пояснить разницу. Электроэнергетическая компания может включать в себя множество различных объектов. Так как эти объекты более или менее единообразны, есть смысл разрабатывать один типовой стандарт и модифицировать его под конкретный объект. Поэтому, например, будет стандарт теплоэлектростанции такого-то вида, гидроэлектростанции такого-то вида и т.д. Субъекты электроэнергетики смогут использовать стандарты третьего уровня, адаптировать их под себя.

Ну и четвертый уровень – стандарты организаций, регламентирующие организацию и управление производственным процессом. Это, например, стандарты техники безопасности, эксплуатационных решений и т.д. Они относятся, по сути, к рабочему персоналу.

Теперь мы перейдем к видам затрат. Когда мы начали разрабатывать методику, выяснилось, что есть два принципиальных комплекса затрат, связанных с применением технического регулирования в электроэнергетике.

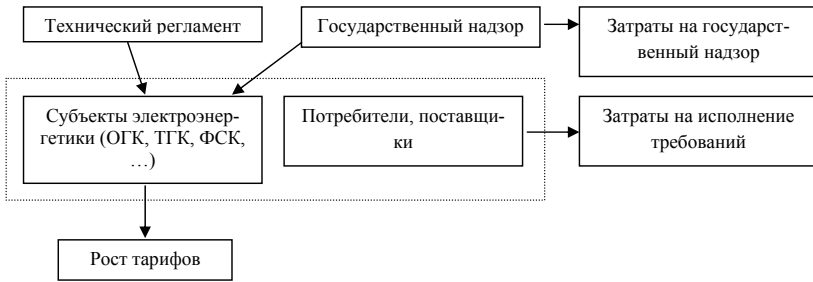
Схема 2. Виды затрат в системе стандартизации



Первый комплекс затрат — виды затрат в системе стандартизации. Стандартизация — сугубо частное дело субъекта электроэнергетики. Отсюда, в системе стандартизации мы имеем дело только с затратами в области электроэнергетики. Здесь все достаточно понятно. Сюда относятся затраты на штатное функционирование: прямые затраты на исполнение стандарта и косвенные затраты на исполнение стандарта. Прямые затраты — затраты на непосредственное исполнение требований стандарта (затраты на оборудование, рабочее время, удорожание построек и т.д.). Косвенные затраты — затраты на организацию контроля, правового обеспечения, координацию и т.д. Особенность электроэнергетики заключается в том, что в этом комплексе затрат также будут присутствовать затраты, связанные с нештатной ситуацией (аварией). При возникновении нештатных ситуаций обязательно будут возникать убытки. При этом убытки будут включать в себя три основных вида: затраты с восстановлением основных фондов, затраты на выплату компенсаций (компенсации по гражданско-правовым искам) и затраты потерянной мощности.

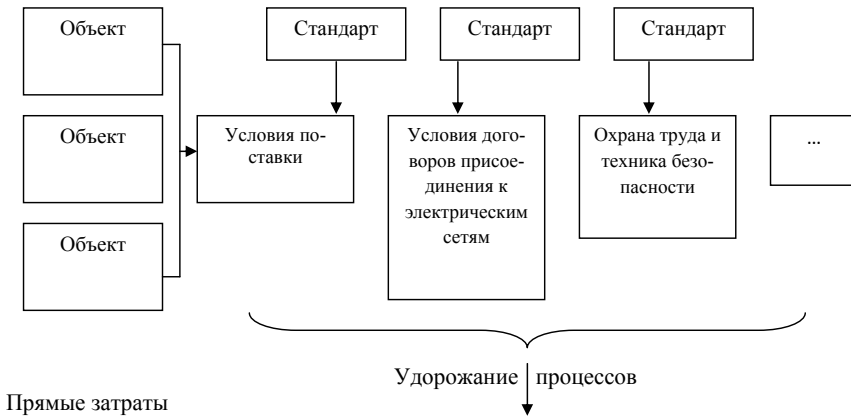
Второй комплекс затрат — дополнительные виды затрат в системе технического регулирования. К затратам субъекта технического регулирования в данном комплексе добавляются затраты государства (условно говоря, это затраты на реализацию государственного надзора). Также сюда добавляются затраты потребителей и поставщиков, так как они обязаны выполнять требования технического регламента, как и сам субъект электроэнергетики. Место исполнения требований (и возникновения затрат) может переноситься между субъектом электроэнергетики и поставщиком. Соответственно, это отдельные вещи, которые должны прописываться в техническом регламенте. Таким образом, в данном случае возникают затраты общества. Это затраты, возникающие в связи с введением технического регламента вне субъекта электроэнергетики.

Схема 3. Дополнительные виды затрат в системе технического регулирования



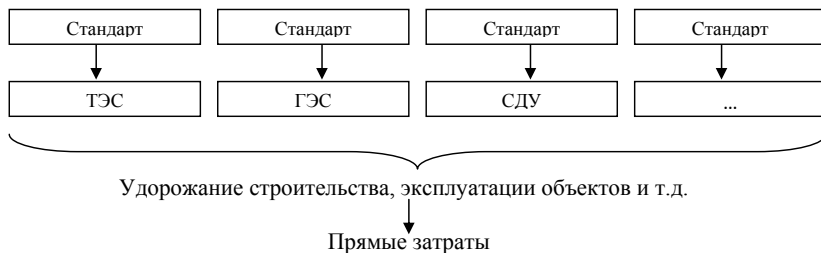
Теперь кратко об источниках затрат, откуда они возникают. Я уже это немного пояснил. Здесь будет более подробно объяснено. Источники затрат будут изложены начиная с четвертого уровня как наиболее простого.

Схема 4. Источники затрат. Уровень 4. Стандарты организаций, регламентирующие организацию и управление производственным процессом.



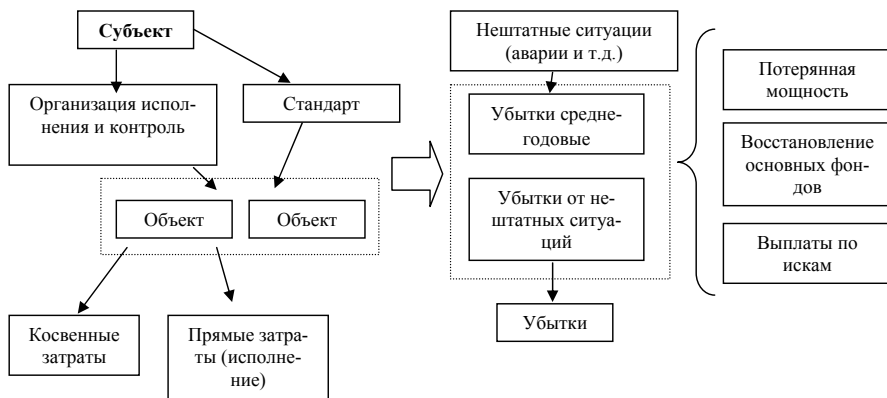
На четвертом уровне все достаточно просто. Стандарты, которые воздействуют на функционирование объекта, либо, например, на строительство объекта, воздействуют на технологические (производственные) процессы и приводят к их удорожанию. Целью введения данных стандартов является обеспечение более высокого уровня безопасности. Соответственно, возникают прямые затраты, которые и считаются в данном пункте.

Схема 5. Источники затрат. Уровень 3. Стандарты объектов.



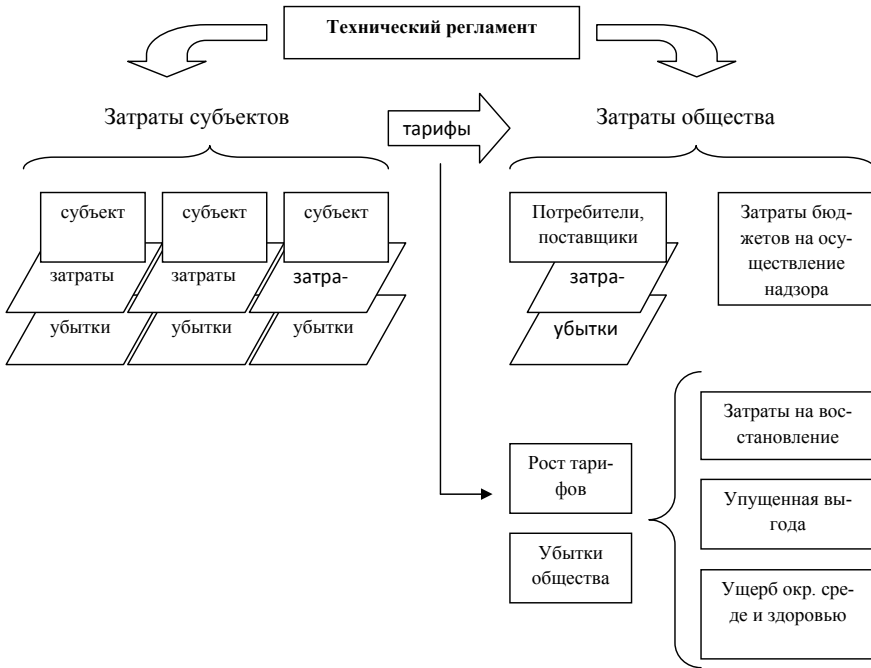
Аналогичным образом организуются стандарты и на третьем уровне, т.е. на уровне объектов. Вот теперь начинается самое интересное.

Схема 5. Источники затрат. Уровень 2. Стандарты субъектов.



На втором уровне, т.е. уровне субъектов электроэнергетики, возникают косвенные и прямые затраты. Одновременно, добавляются убытки. Сюда включаются среднегодовые убытки. Каждый год происходят аварии, несчастные случаи, поломки оборудования. От этого никуда не деться. Поэтому вероятность среднегодовых убытков, которые считаются статистическими методами, равна единице. Второй вид убытков — убытки от нештатных ситуаций. Данные ситуации не происходят каждый год. Их величина намного больше, чем величина среднегодовых убытков, но вероятность 100%. Их надо подсчитывать по-другому. Убытки (как среднегодовые, так и убытки от нештатных ситуаций) выражаются тремя параметрами – потерянной мощностью, восстановлением основных фондов и выплатами по искам.

Схема 6. Источники затрат. Уровень 1. Технические регламенты.



Наконец, затраты, связанные с исполнением технического регламента. Понятно, что здесь будут существовать отраслевые и не-отраслевые затраты. Отраслевые затраты мы разобрали, поскольку это затраты для каждого субъекта электроэнергетики. Они в данном случае для всех субъектов суммируются. Дополнительные (не-отраслевые затраты), которые возникают на данном уровне, включают в себя рост тарифов, затраты бюджетов на осуществление надзора. Сюда также включаются убытки общества. Это, как правило, убытки, возникающие вследствие нештатных ситуаций и катастроф. Иногда возникают также затраты государства, когда, скажем, возникает ЧП в масштабах региона.

Таблица 1. Источники затрат: обзор.

Уровень 4	Стандарт процесса	Прямые затраты исполнения требований
Уровень 3	Стандарт объекта	Прямые затраты исполнения требований
Уровень 2	Стандарт субъекта	Прямые затраты исполнения требований, Косвенные затраты исполнения требований Убытки субъекта
Уровень 1	Технический регламент	Прямые затраты (исполнения требований) Косвенные затраты Убытки субъектов Затраты общества (потребители, государство) Убытки общества

Вторую часть нашего доклада представит Вадим Маршаков.

Вадим Маршаков: Теперь мы перейдем к источникам оптимизации. Новая система технического регулирования должна что-то для отрасли экономить. Мы попытаемся разобраться, что конкретно. При переходе к новой системе должна возникать экономия. Рассмотрим источники оптимизации по выделенным нами ранее уровням.

Традиционно начнем с самого нижнего уровня — с уровня стандартизации производственных процессов. Здесь оптимизация достигается за счет снижения прямых затрат и удаления избыточных требований. Вы видите современное состояние системы регулирования, когда для всех объектов существуют одинаковые требования. После перехода на новую систему регулирования эти требования будут разнесены по объектам.

Переходим к уровню стандарта объекта. Здесь в принципе то же самое. В качестве примера возьмем обеспечение безопасности на конкретном объекте. Если сейчас обеспечение безопасности осуществляется за счет специальным образом спроектированного объекта, то в последующем стандарт будет заключаться в обучении персонала и закупке, к примеру, резиновых перчаток.

Александр Беляев: Затраты на реализацию требований могут осуществляться как субъектами электроэнергетики, так и поставщиками. Проще говоря, мы можем заставить

поставщиков поставлять более надежное оборудование. Соответственно, в электроэнергетике есть смысл перераспределить имеющиеся требования и переложить их на плечи поставщиков. Поясню еще раз, что речь идет об уровне субъекта электроэнергетики. Мы рассматриваем внутриотраслевую картину. То же самое относится и к взаимоотношениям между объектами. Мы можем либо усложнить оборудование, либо обучить рабочих, либо купить специальный инвентарь. Соответственно, какой вариант наименее затратный, тот и будет включен в стандарт.

Вадим Маршаков: Мы поднимаемся на первый уровень — на уровень технического регламента. Здесь мы видим кардинальное отличие технического регламента от той системы регулирования, которая была раньше. Оптимизация на данном уровне осуществляется за счет перераспределения функций между субъектами и обществом со снижением совокупного значения затрат. Если раньше требования предъявлялись к субъектам, то сейчас будет ориентация на требования к потребителю.

Александр Беляев: На самом деле ситуация не изменилась. Сейчас требования предъявляются, по сути, только к субъектам электроэнергетики.

Вадим Маршаков: А технический регламент фактически в себя включает требования для всех.

Александр Беляев: Если технический регламент прописывает, например, что потребители обязаны обеспечить стабильность системы электроснабжения в течение определенного времени, там возникает такой интересный момент. Например, есть потребители 1-ой категории. Условно говоря, больницы. В случае нестабильного обеспечения системы электроснабжения энергетика не будут нести ответственность за перебои. В соответствии с текущим регулированием они будут нести ответственность в любом случае.

Вадим Маршаков: Помимо того, что мы здесь перечислили, возможны дополнительные источники оптимизации при сохранении того неизменного уровня надежности электроэнергетики. В частности, это снижение косвенных расходов для субъектов электроэнергетики, потребителей и поставщиков в результате перераспределения функций. И предполагается, что источником оптимизации может стать снижение расходов государственного надзора в результате передачи функций по надзору рынку либо саморегулируемым организациям, либо снятия избыточных требований.

Александр Беляев: Обратимся к основным подходам финансово-экономического обоснования.

Для четвертого уровня понятно, что наиболее эффективными будут те стандарты, которые позволяют снизить расходы. Прогнозируемые затраты исполнения при введении системы требований стандарта должны быть меньше, чем прямые затраты исполнения при текущей системе требований. То же самое касается третьего уровня.

Для стандартов субъектов электроэнергетики ситуация становится более сложной. Здесь уже есть несколько переменных, которые должны анализироваться в совокупности. Первая переменная — линейные затраты на исполнение прямых и косвенных требований. Второй переменной будет прогнозируемая сумма ежегодных убытков. Данная переменная может быть сложена с прямыми и косвенными убытками, так как наиболее вероятное значение данной переменной можно рассчитать, и вероятность среднегодовых убытков равна единице. Но остается еще одна переменная. Это величина убытков от нештатных ситуаций. Стандартизация является как бы способом переноса затрат из будущего в настоящее: мы переносим убытки от аварий на ежегодные расходы по исполнению стандартов. В результате будет соблазн экономить на расходах за счет снижения общего уровня безопасности. В итоге наше предложение свелось к тому, что эти предложения должны быть разделены и никак не связаны математическим формулами. Для анализа стандартов дается таблица в формате сценария. Вероятности этих сценариев каким-то образом экспертно сравниваются.

Показательный уровень — это технический регламент. С одной стороны, для каждого субъекта будут затраты и убытки, которые между собой не связаны и как-то меняются. С другой стороны, происходит изменение затрат государства, затрат потребителей, затрат общества и убытков общества.

Наиболее интересной игрой, на наш взгляд, будет перенос затрат между различными группами и акторами. Итогом анализа будет такого рода таблица: затраты субъекта электроэнергетики (косвенные и прямые затраты и ежегодные убытки), затраты бюджетов, затраты потребителей и прогноз затрат общества. Все они будут как-то изменяться. Например, для субъекта электроэнергетики эффект отрицательный, а в целом для общества эффект положительный. Возможен вариант, когда совокупный эффект для электроэнергетики положительный, для общества — отрицательный. Наиболее экономически эффективным вариантом будет то распределение затрат, когда для всех акторов эффект положительный.

Вадим Маршаков: В результате проведения данного исследования мы пришли к выводу, что требования технических регламентов надо классифицировать. Мы выделили три основных группы требований.

Первая группа — незатратные требования. Они либо не предполагают каких-либо дополнительных действий от объекта регулирования, либо требуемые действия не связаны с возникновением дополнительных затрат. Незатратные требования исключаются из единого перечня конкретных требований.

Вторая группа — обобщенные требования. Они сформулированы таким образом, что реализация их возможна многими способами. Обобщенные требования преобразуются экспертным способом в систему конкретных предписаний и в таком виде включаются в единый перечень конкретных требований.

Третья группа — пакетные требования. Они являются набором требований исходного документа, фактическая реализация которых обеспечивается одним конкретным действием. Перечень пакетных требований трансформируется экспертным способом в одно конкретное предписание.

Пакетные требования возникают в той ситуации, когда ряд требований предполагают совершение одного и того же действия. Эти требования в настоящее время разнесены по разным документам. На наш взгляд, их необходимо соединить.

Для оценки формируется единый перечень требований на основе этой классификации. Требования вычлняются из тех документов, в которых они содержатся.

Это позволяет не проводить расчеты для каждого конкретного объекта, это долгая и трудозатратная процедура. Это проводится экспертным методом. Вы можете видеть на этом слайде таблицу, как все это в общем должно выглядеть. У нас есть физический объект, который имеет ряд характеристик. Например, количество генераторов, генерируемая мощность и т.д. Все объекты группируются на основе этих критериев (по интервальным шкалам). При этом все должно быть привязано к фактически эксплуатируемым объектам, стоящим или работающим. Оценка прямых затрат производится путем заполнения таблицы, которую Вы видите на экране.

Таблица 3. Проведение группировки объектов регулирования.

Название группы объектов	Технические характеристики группы объектов	Фактически эксплуатируемый объект, на основании которого будет производиться усредненное оценивание затрат	Кол-во объектов в группе
ГЭС типа XXX	Генерируемая мощность: от X до XX МВт Кол-во генераторов: от 1 до 4 Кол-во сотрудников: от 50 до 100 чел.	Богучанская гидроэлектрическая станция	5
ГЭС типа YYY			12
АЭС типа XXX			

Далее производится расчет прямых затрат для типовых объектов. Рассчитываются величины затрат для каждой группы. Про методы сбора, я думаю, потом отдельно скажем.

Таблица 4. Оценивание прямых затрат объектов регулирования.

Нововоронежская АЭС	Затраты: годы					
	1	2	3	4	X...	
Обеспечение безопасности реактора	125	23	-	-	-	
Требование 2						
Требование N						

Каким образом соотносятся типы требований и источники информации? Все собирается. Таблица у нас разработана целиком. Здесь приведен ее фрагмент. Существует ряд требований к режиму эксплуатации электроэнергетических систем, основанных на конкретных показателях качества электроэнергии. Есть объективные основы затрат. В нашем случае это

необходимость проведения тренингов рабочего персонала и повышение квалификации рабочего персонала. Каждая из этих объективных основ проходит дальнейшую монетизацию. Например, для проведения тренингов подсчитываются утраченные нормо-часы, а для повышения квалификации подсчитывается разница в оплате в год для каждого сотрудника. Для оценки объективных затрат необходимо изучить имеющуюся информацию. Информация получается при помощи проведения опросов.

Таблица 5. Соотношение типов требований, источников информации и методов сбора данных.

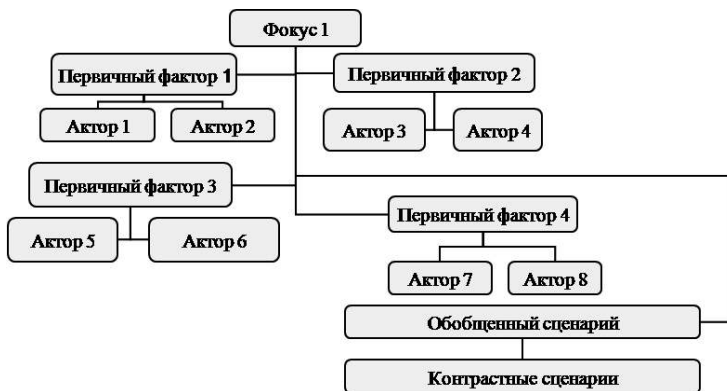
Тип требований	Пример	Объективные основы затрат	Способ подсчета затрат	Необходимая информация	Способ получения
Требования к режиму эксплуатации электроэнергетических систем	Показатели качества электроэнергии XXX; Оценка качества электроэнергии осуществляется в соответствии с УУУ; и т.п.	(а) Необходимость проведения тренингов (инструктажей) работников	(а) Подсчет количества утраченных нормо-часов на стоимость часа	(а) Стоимость рабочего времени работников соответствующей квалификации	Выборочный опрос представителей референтной группы (руководители) / Экспертный опрос
		(б) Завышение квалификации рабочего персонала – с увеличением расходов на оплату труда	(б) Подсчет разницы в оплате в год в силу повышения квалификации	(б) Стоимость рабочего времени сотрудника достаточной квалификации Стоимость рабочего времени сотрудника требуемой квалификации Среднее оплачиваемое время за 1 год	Выборочный опрос представителей референтной группы (руководители) / Экспертный опрос Анализ статистических данных

Таблица 6. Оценивание косвенных затрат объектов регулирования.

Субъект	Затрата	Сумма затрат, тыс. руб. (*)
Генерирующая компания	Разработка новых отчетных форм для осуществления контроля над исполнением вводимых требований	
Распределяющая компания	Приведение существующей договорной базы в соответствии с новыми нормами	

Что касается прогнозирования убытков, то его предполагается проводить с помощью метода анализа иерархий.

Схема 12. Прогнозирование убытков: МАИ (1)



Такая же матрица заполняется для сценариев. Допустим, три фактора. От каждого из экспертов требуется оценить, какой из факторов больше всего влияет на исход. Далее рассчитываются коэффициенты для каждого из факторов. В итоге по этой схеме мы получим единый вероятностный коэффициент для реализации нашего сценария.

Таблица 7. Метода анализа иерархий (2). Матрица попарных сравнений.

Сценарий 1	Фактор X	Фактор Y	Фактор Z
Фактор X	1	3	1
Фактор Y	1/3	1	5
Фактор Z	1	1/5	1

Александр Беляев: Сценарием является развитие событий при наступлении реальной нештатной ситуации. На входе подается готовый сценарий. При этом ежегодно получается три сценария: легкий, средний и тяжелый.

Даниил Цыганков: Спасибо за выступление. Вопросы?

Николай Борисов: Уважаемые коллеги, я представляю Независимый Институт технического регулирования (НИТР). Это у Вас уже готовые наработки по конкретному

проекту, которые Вам поручили сделать конкретные заказчики? Или это Ваши наработки, которые Вы собираетесь показать конкретным энергетикам для их внедрения? Я бы хотел получить ответ вот в каком контексте. Вы, наверное, знаете, что прошло уже более двух с половиной лет, и нет ни одного технического регламента, в том числе и в электроэнергетике. Новая система соотношения технических регламентов и стандартов до сих пор остается под вопросом. Или некий гипотетический прорыв, или Вы можете обоснованно приступить к изложению своих наработок авторам технических регламентов, которые над ними работают. В этой связи я хотел бы узнать, с кем Вы активно сотрудничаете. Я сюда пришел с конкретной целью — меня привлекло название Вашего коллоквиума, тематика, которая затрагивалась. Но, мне кажется, Вы пока еще на начальном этапе подготовки рекомендаций, которые нужны практикам.

Ведь одним из условий обоснования технического регламента является технико-экономическое обоснование этого документа.

Второй вопрос. Можно ли использовать Вашу модель при разработке технико-экономического обоснования именно технического регламента? Спасибо!

Александр Беляев: Пожалуй, ответу на первый вопрос очень кратко — это заказ (по субподряду) от РАО ЕЭС. У нас есть практические наработки вплоть до конкретных вопросов опросника. Что касается второго вопроса, то сложность заключается, прежде всего, в отсутствии необходимых данных. Пока нет данных, которые мы могли бы адекватно интерпретировать, методика работает преимущественно на экспертных опросах и интервью.

Даниил Цыганков: Позвольте мне тоже задать вопрос. В концепции административной реформы, которая начинает сейчас реализовываться, есть такой момент, связанный с надзором и контролем государственных органов. Там написано, что пока технические регламенты не будут приняты, то орган надзора может осуществлять проверки в части безопасности. В этой связи вопрос: насколько эта методика могла бы помочь надзорам осуществлять проверку, определить, что и где нужно проверять? Какой объект более опасный и какой менее опасный?

Александр Беляев: Сложный вопрос. Тут, наверное, эксперты должны дать свое заключение, поможет эта методика или нет

Даниил Цыганков: У меня есть еще один коварный вопрос. Кто вообще заинтересован в проведении такой оценки? Ведь РАО ЕЭС сейчас находится в процессе разукрупнения.

Александр Беляев: Ну, на самом деле РАО ЕЭС еще не разукрупнили. Поэтому эта корпорация заинтересована в подобной оценке. Тем более, что одновременно с разукрупнением РАО вводятся технические регламенты. Я не знаю, как это дело пойдет, но, я думаю, пойдет.

Даниил Цыганков: Если вопросов больше нет, то я могу завершить наш семинар и благодарю докладчиков. В следующий раз у нас возможно два варианта нашей темы. Либо это будет доклад, связанный с индикаторами социально-экономического развития муниципальных образований, который подготовят наши коллеги из Института экономики города (Роман Попов) и факультета ГиМУ (Владимир Шутилин). Либо это будет доклад Валентины Поповой из МГИМО и Марии Уваровой из ГУ-ВШЭ, связанный с сетевым подходом к оценке. Спасибо за внимание!

Стенограмма заседания № 2: «Сетевой анализ для оценки программ и политик: западный и российский опыт», 20 апреля 2006 г.

Даниил Цыганков: Добрый вечер, уважаемые коллеги! Наше сегодняшнее заседание общегородского коллоквиума посвящено сетевому анализу. С докладами выступят Валентина Попова из МГИМО и Мария Уварова из ГУ-ВШЭ.

Мария Уварова: Методология «сетевой анализ» прочно вошла в арсенал политического анализа в последние два десятилетия. Сетевой анализ — комплексная, количественная и качественная методология. И количественный, и качественный сетевой подходы используют концепт политических сетей в качестве инструмента для анализа, оба они могут быть использованы для оценивания на практике, что будет показано в представленном в докладе кейсе. Количественный сетевой подход рассматривает анализ сетей в качестве метода анализа социальной структуры. Отношения между акторами изучаются с точки зрения их связанности друг с другом, структурного подобия, пространственного изображения. Для этого применяются такие количественные методы, как метод анализа иерархий, таблицы распределения, модели блоков. Качественный сетевой подход, с другой стороны, более ориентирован на процессуальную сторону. Он акцентирует меньше внимания на самой структуре взаимодействия акторов, а больше на содержательную сторону этого взаимодействия. Здесь используются такие качественные приемы, как глубинные интервью, контент-анализ и дискурсивный анализ. Тем не менее, данные подходы нельзя назвать взаимоисключающими, скорее, взаимодополняющими, и оба они используются в кейсе.

Отметим, что в России часто встречается понятие политической сети в негативном смысле — как коррумпированной структуры, некоей мафии от политики, «семья», — причем исключительно для описания неформальных связей между агентами данной сети.

Для адекватного оценивания принимаемых программ, политик, законодательства, может оказаться полезным комплексный анализ сети акторов, принимающих решение. Во-первых, это позволит выяснить, возможно ли в данной среде акторов внутреннее оценивание, либо, если сеть действительно превратилась в монолитную «корпорацию», внутреннее оценивание не даст той точной «инсайдерской» информации, на которую изначально нацелено. Естественно, для аудита сетевой анализ тоже может быть полезен, т.к. позволяет наглядно представить и оценить разницу формальных и реальных механизмов принятия решения.

Во-вторых, с помощью традиционных способов оценивания, к примеру, измерения соотношения издержек/выгод, часто можно получить лишь представление о непосредственных результатах и эффектах (outputs). Но полный цикл оценивания, требующий анали-

за политических и управленческих последствий и социально-политических результатов, заключается в понимании внешних, побочных и часто неожиданных влияний (outcomes).

А для адекватного представления о влиянии решения на социально-политическую ситуацию может быть применен сетевой анализ — количественный либо качественный — тогда изменение структуры и характера связей между агентами политической сети будет представлено наглядно. Так, в частности, использование сетевого анализа позволяет отследить такие важные параметры принятия политических решений, как интенсивность связей между акторами, наличие клик внутри сети, что может быть использовано для прогнозного оценивания, а динамика этих параметров должна учитываться в ходе сопровождающего оценивания и окончательно анализироваться при итоговом оценивании. Сети базируются на структурных, а не на межличностных взаимоотношениях, что в ряде случаев позволяет дать объективную оценку даже при внутреннем оценивании.

В политической сети выделяются реляционное содержание и форма [Кноке, Kuklinski, 1982]. Содержание отношений отсылает к существу возникших связей (трансакционные, коммуникационные, инструментальные, сентиментальные, властные, родственные и др.), а реляционная форма означает интенсивность и силу связей, а также уровень взаимной вовлеченности в одну и ту же деятельность.

По мнению Л. О'Тула, сети включают в себя межагентские кооперативные ставки, межуправленческие структуры программного менеджмента, сложное множество соглашений и государственно-частное партнерство. В них входят также системы предоставления услуг, основанные на комплексе провайдеров (последний может состоять из публичных агентств, частных фирм, неприбыльных и даже укомплектованных добровольцами организаций) [O'Toole, 1997]. Как мы видим, автор проводит различие между теми элементами сети, которые связаны с принятием политических решений, и теми, которые предоставляют основанные на этих решениях услуги. Так как в политической действительности зачастую сети данных акторов смешиваются, а для адекватного оценивания необходимо их разделять, здесь сетевой анализ оказывается весьма удобным инструментом.

В-третьих, в анализе политических сетей учитывают моральное измерение управления и процесса производства политического решения. Здесь сетевой анализ близок к политической философии и выражает ценностно-ориентированный подход, что немало важно в нынешних условиях, когда политику и управление многие теоретики, да и практики, активно предлагают разделить, что хоть и приводит к объективизации процесса принятия решения, но вместе с тем может закончиться принятием решения ради решения, а не ради общественного блага. При оценивании программ и политик, где моральное измерение также редко учитывается, сетевой подход позволяет восполнить этот пробел.

Было упомянуто, что в крайней форме сеть может превратиться в закрытую самодостаточную и всеохватывающую корпорацию, чуждую реальным интересам большинства общества (наподобие колумбийской наркомафии или фундаменталистско-террористических структур в некоторых странах мусульманского мира). Менее драматическим примером являются сети, основанные на узкой корпоративной выгоде. При оценивании реализации программ, политик и законодательства, а также предварительном оценивании, полезно ввести параметр, позволяющий оценить моральную сторону сети акторов, принимающих решения. Преимущество сетевого анализа, в данном случае, в том, что он позволяет выявить наличие клик и корпоративных связей и, в спорных случаях, на основе использования математических процедур.

При использовании сетевого анализа в рамках оценивания принятия и реализации программ, политик, законодательства, также может оказаться полезной возможность распознать тип политической сети акторов, ответственных за принятие решения, потому что это позволяет в дальнейшем более точно прогнозировать их действия, основываясь на понимании их интересов. В рамках политического процесса нас интересуют три основных типа сетей по классификации Р.Родеса (Rhodes, Marsh 1992) — политическое сообщество, межуправленческие сети и проблемные сети.

Для политических сообществ характерны стабильность взаимоотношений; устойчивое, но ограниченное членство; вертикальная взаимозависимость, основанная на совместной ответственности за предоставление услуг; изоляция как от других сетей, так и от публичных организаций (включая парламент). Такие сети являются глубоко интегрированными, имеют высокую степень вертикальной взаимозависимости при незначительной вертикальной координации и концентрируются на функциональных интересах (скажем, вопросах образования или пожарной безопасности). Это скорее территориальные сообщества

Межуправленческие сети формируются на базе представительства местных властей. Их характеризуют топократическое членство, явное исключение иных публичных союзов, широкий охват интересов, связанных со многими службами, ограниченная вертикальная взаимозависимость, широкая горизонтальная структура и способность взаимодействовать со многими другими сетями.

Проблемные сети имеют большое число участников с ограниченной степенью взаимозависимости. Здесь очень ценятся стабильность и постоянство, при том что структура нередко отличается атомистичностью.

Сложно сказать, какой из этих типов сети больше подходит для выработки оптимального решения, однако в кейсе, представленном ниже, будет определен тип сети акто-

ров, принимающих решение по законодательному акту, и проанализировано его значение для эффективности процесса.

Концепция политических сетей как особой формы управления наиболее ярко отражена в работах немецких ученых, таких как Р. Майнтц, Ф. Шарпф, П. Кенис, В. Шнайдер, Э. Гранде, и методология, разработанная ими, может применяться при оценивании программ и политик. Главной предпосылкой в их работах является то, что современное сообщество характеризуется функциональной дифференциацией и наличием частично автономных субсистем. Возникновение таких субсистем непосредственно связано с возрастанием влияния формальных организаций, формирующих межорганизационные отношения с другими структурами, от ресурсов которых эти организации зависят. В политическом контексте частные организации располагают важными ресурсами и, таким образом, являются значимыми акторами в процессе формирования и реализации государственной политики.

В данном структурном контексте, политические сети представляют собой решение проблемы координации, типичной для современных сообществ. Горизонтальная самокоординация акторов, вовлеченных в процесс выработки политических решений (добровольные или принудительные системы торга), тоже, подвержена выработке не совсем оптимальных решений. Такие системы сделок могут блокироваться часто возникающими разногласиями, которые препятствуют достижению консенсуса, необходимого для воплощения в жизнь общих целей.

Среди проблем, которые затрудняют достижение консенсуса, выделяют две ключевые. Во-первых, это дилемма торга (известная как дилемма заключенного в теории игр), т.е. возникновение ситуаций, в которых провал сотрудничества выгоднее, чем его успех из-за риска быть обманутым. Во-вторых, возникает структурная дилемма, обусловленная особенностями межорганизационной структуры координации на горизонтальном уровне. Горизонтальная координация между организациями основана на торге между представителями данных организаций, которые не полностью автономны в своем поведении в процессе торга. Они контролируются другими членами своей организации. Такое давление изнутри организации имеет огромное влияние на характер действий представителей и эффективность их действий в процессе принятия решений. Тем самым достижение консенсуса в межорганизационном торге осложняется двумя обстоятельствами: во-первых, из-за личного интереса представителей организации и, во-вторых, из-за напряженности, возникающей из-за внутриорганизационного контроля и необходимости внутриорганизационной реализации межорганизационных соглашений (недобровольный провал координации).

Взаимозависимость между процессами принятия политических решений на внутри- и межорганизационном уровнях в структурах горизонтальной координации, на нескольких уровнях управления, создает систему торга, в котором конфликты рождаются не только из-за присутствия конкурентных или противоположных интересов, но и из-за самой структуры системы. Отсюда вероятность выработки решений, устраивающих всех, в системе торга, связывающей между собой абсолютно по-разному структурированные сферы деятельности, различных акторов и интересы, является относительно низкой. Подобная дисфункция горизонтальной самокоординации, однако, может быть преодолена в тех случаях, когда такая координация имеет место в пределах сетевых структур. Сети способны интенсивно вырабатывать общие решения, несмотря на присутствие различных интересов у акторов, благодаря добровольному торгу.

Кроме того, сети могут обеспечить дополнительные, неформальные каналы связи между сферами принятия решений на внутри- и межорганизационном уровнях. Подобные неформальные каналы связи, построенные на коммуникации и доверии, пересекаются с институциональными структурами координации и связывают различные организации независимо от характера их формальных отношений. Сети не используются напрямую как механизм для выработки политических решений, но они обеспечивают акторов информацией, коммуникацией и оказывают влияние на подготовку решений. К тому же политические сети снижают транзакционные издержки в многосоставном процессе принятия решений, т.к. они строятся на общем знании, опыте и нормативной ориентации. Они также снижают степень напряженности, организуя взаимообмен информацией. В конечном итоге, сети способны уравновесить перекосы в распределении власти путем предоставления, кроме формальных, других дополнительных каналов влияния. Выявление этих каналов влияния является необходимым при оценивании политик.

Мы приведем здесь три примера использования сетевого анализа при оценивании программ и политик — два американских и один российский. Начнем с работы «Новая структура власти сообщества: черная политическая элита Ричмонда, штат Вирджиния» доктора Мишель Дениз Бинг (M.D. Byng, 1995). Это case-study афро-американской политической элиты Ричмонда, включая членов городского совета, мэра города и политических менеджеров среднего звена, активно участвовавших в политической жизни города в период 1985-1994 гг.

В работе производится оценивание политических результатов работы «черной» политической сети города. Оцениваемые политики — закон о занятости афро-американцев в муниципальных предприятиях и закон о защите трудовых прав меньшинств. Производится сетевой анализ ассоциаций и контактов, которые афро-американские лидеры исполь-

зуют для достижения своих политических целей, а также с его помощью производится анализ репутационного влияния внутри сети афро-американских политических агентов. Также производится анализ влияния организационных связей между «белой» экономической и афро-американской политической элитой на принятие указанных выше законопроектов и эффективность их реализации.

В работе сделаны выводы о серьезном влиянии идеологической составляющей и сетевых связей на принятие законопроектов о защите прав расовых меньшинств, хотя политическая структура Ричмонда, на первый взгляд, не поляризована относительно идеологической либо расовой линии. Благодаря сетевому анализу выясняется, что принятие и реализация данных законопроектов прошла быстро и успешно благодаря наличию тесных горизонтальных связей между экономической и политической элитами города, что позволило сократить транзакционные издержки и избежать дилеммы торга. Кроме того, выявлено, что в процессе принятия законодательных решений на агентов политической сети оказывалось серьезное давление со стороны общественных организаций по защите прав расовых меньшинств, что привело к радикализации закона.

Вторая исследуемая работа – «Weapons sponsorship: Promoting strategic defense in the nuclear era» Эрика Пратта. В ней проводится предварительное оценивание политики Стратегическая Инициатива Защиты (Strategic Defense Initiative), которая могла быть принята правительством США в 1991 году. Автор исследует концепт «спонсорства вооружений», т.е. использование ресурсов индивидов и групп для развития новой оборонной системы, который был центральной доминантой принимаемой политики.

Анализ основных сетей спонсоров данной политики обнаружил, что сети акторов, принимающие решения, часто оказываются нескоординированными, соперничающими за ресурсы и преследующими противоположные цели. Кроме того, данные сети являются крайне гетерогенными. Это наблюдение привело к переоценке влияния и интересов военно-промышленных групп влияния. Дальнейший анализ связей спонсорских сетей и государственных агентов, ответственных за принятие политики, показал ослабление политического влияния первых и неэффективность концепта «спонсорства вооружений» после окончания Холодной Войны. Данная работа является примером внешнего оценивания принимаемой политики, она повлияла на то, что законопроект о данной политике был отклонен еще на стадии разработки.

Третья работа «Политика ОДО: постановка вопросов и поиск решений», российского исследователя Н.А. Школяра, посвящена сетевому анализу и оценке принятия политических решений в России по вопросам открытого дистанционного образования (ОДО). Эти решения принимаются на различных уровнях: государственном (министерство обра-

зования, управления образования субъектов федерации), корпоративном (руководства университетов и предприятий), международном (фонды и программы, финансирующие ОДО, организации, распространяющие "ноу-хау" в этой области), и для анализа коммуникаций данных акторов Школяр использует сетевой анализ.

Во многих странах инициативы развития ОДО не реализовывались или реализовались не в полной мере по причине того, что инициаторы руководствовались скорее "потребностями", чем "возможностями". Несмотря на то, что российское правительство неоднократно указывает на ограниченность "возможностей", или ресурсов (т.е. ожидаемых бюджетных поступлений) государственные Университеты, разработчики программ и курсов ОДО в своих заявках на программы неизменно ориентируются на "потребности". Ожидание государственного финансирования приводит к общему снижению потенциальной отдачи от самого процесса развития ОДО и потере существующих возможностей. С другой стороны, некоторые государственные и особенно негосударственные Университеты решают вопросы финансирования развития ОДО за счет собственных ресурсов, сотрудничества с коммерческими структурами, и путем борьбы за зарубежные гранты.

Один из первых вопросов, который ставят разработчики политики ОДО при оценивании политики, состоит в следующем: развивается ли процесс ОДО в нужном направлении, и удовлетворительны ли темпы этого развития? Им необходимо оценить не только внутреннее направление его развития, но и внешнее. С помощью сетевого анализа оценивается использование сотрудничества российских университетов с зарубежными в осуществлении проектов экспорта или импорта курсов ОДО.

Проблема альянсов в развитии ОДО является неотъемлемой составляющей политики ОДО и темой любой организации, занимающейся этой технологией обучения, так как наиболее эффективное обучение достигается лишь при наличии широкой сети распространения, которая формируется самостоятельно или на основе партнерства с другими Университетами и организациями. Сетевой анализ показывает зачатки такой сети акторов в Российском образовании, что позволяет говорить о том, что процесс реализации политики ОДО идет медленно, но верно.

Таким образом, проанализировав возможности использования сетевого анализа политик и программ, можно заключить, что они пока реализуются не до конца, но положительная тенденция налицо.

Даниил Цыганков: Спасибо за Ваше выступление! Вопросы зададим позже, а пока перейдем ко второму докладу – слово Валентине Поповой.

Валентина Попова: Согласно Конституции РФ важнейшим актором на поле принятия региональных решений является региональная власть. Источником влияния местных органов власти является финансовая независимость и сила, создаваемая возможностью сбора местных налогов.

Поэтому ситуация конфликта интересов вокруг принадлежности тех или иных объектов, облагаемых налогами, возникшая в Москве и в Санкт-Петербурге (субъекты федерации и муниципальные образования в одном лице) в 1990-х – начале 2000-х годов заслуживает пристального внимания.

Сила московской власти основывается на операциях с муниципальной недвижимостью в большей мере, чем на сборе налогов на частную собственность (приватизированную). Ввод новых местных налогов на собственность в Москве проходил трудно из-за пассивности горожан в приватизации своего жилья. Процесс приватизации шел крайне медленно: начавшись в 1990 году, к 1993 году приватизировано было только 35% московского жилья. 0,1% налог на собственность, который был установлен в 1993 году, не дал большого эффекта с точки зрения притока финансов. Напротив, важным источником поступлений в городской бюджет стали операции с городской недвижимостью: деньги от аренды магазинов и офисов были гораздо более весомой статьёй бюджета, чем налог на приватизированные квартиры. В этом развитие местной власти в Москве шло по сценарию, схожему с более общей тенденцией всех пост-социалистических стран, когда оплата за коммерческое использование муниципальной недвижимости значительно повышают доходы местной власти, даже без введения новых налогов.

Политический результат того, что местные доходы составляются от использования городского имущества в большей степени, чем из налогов, заключается в том, что возникает конфликт между региональной и муниципальной властями. Каждый из уровней власти заявляет претензии на часть собственности: контроль над пространствами, которые могли бы быть сданы в аренду, стал первой из проблем в конфликте местной власти в Москве. Еще одним источником дохода (и противоречий) была продажа магазинов и другой коммерческой недвижимости. В связи с этим, продажа собственности часто сопровождалась фактами коррупции. Возможность злоупотребления служебным положением появлялась, т.к. продажа недвижимости осуществлялась без публичного конкурса. Для заключения договора о покупке на первом этапе развития российской местной власти нужно было всего лишь получить одобрение пяти комитетов (что составляло примерно 35 визирующих подписей и согласований).

Источники власти, за которые шла борьба в Москве, можно систематизировать следующим образом: 1) экономическая власть (право облагать налогами, право использо-

вать блага и услуги, право принимать капитальные инвестиционные проекты, право предоставлять субсидии, гранты и налоговые льготы местным предпринимателям); 2) власть, идущая от собственности на услуги, например, обеспечение государственными квартирами, школами и т.п.; 3) власть работодателя (создание муниципальных рабочих мест); 4) регулирующая власть (лицензирование экономической деятельности, распределение земель); 5) власть собственника активов (т.е. домов, земли и коммерческой и индустриальной недвижимости).

По сравнению с советским периодом, теоретически доступный местной власти объем полномочий существенно вырос. Поэтому и встал вопрос: кто же является местной властью?

Большой объем теоретически доступной власти, несистематичность и половинчатость перестроечных реформ, большое поле для трактовки Конституции, привели к ситуации, когда на одной территории в Москве за влияние соперничали власти не только разных ветвей, но и разных уровней. Эта ситуация конфликта интересов и институтов возникла после того, как в период демократических преобразований 1990-х была разрушена советская вертикаль управления. Первые независимые московские местные выборы состоялись в марте 1990 года (после всеобщих выборов марта 1989 года). Именно тогда было заложено основание всем дальнейшим конфликтам властей внутри Москвы.

Несмотря на бурный рост различных дискуссионных клубов и политически «окрашенных» объединений, лояльность избирателей на московских выборах 1990 года концентрировалась в большей степени на отдельных личностях, чем на предвыборных программах. Голосование носило персонализированный и эмоциональный характер. Хаотическую ситуацию увеличивали распад СССР, отсутствие конституции в России и экономические проблемы, которые соседствовали с практически полным отсутствием попыток реконструкции экономической модели.

Выборы проходили по советской схеме: городской совет и 33 районных советов. То, что персональное наполнение структуры, которая до 1990 года была механизмом центральной власти, способно сделать этот орган власти самостоятельным (через действия вновь избранных советников, многие из которых пришли во власть под лозунгами реформ и демократии) стало неожиданным. Конфликтный потенциал обнаружился и на более низких уровнях вертикали: серьезный конфликт выявился внутри городской власти (включая попытки районных советов узурпировать функции городского совета). Осенью 1991 года городской совет решительно высказался за отмену районных советов и передачу их функций 10 префектурам, каждая из которых подчинялась бы непосредственно мэру города.

Основными целями этих преобразований были: убрать враждующие центры власти, которые бросали вызов городскому совету; ослабить политические силы, влияние которых сосредотачивалось на уровне районов; получить контроль над городской недвижимостью, которая находилась в распоряжении районных советов; усилить позиции мэра Москвы против выборных представителей городского совета.

Встал вопрос о новом административно-территориальном делении столицы и формировании новой системы управления. В июне 1991 года одновременно с утверждением структуры управления городом были приняты решения об организации органов управления административными округами и районами. Была реализована идея нового административно-территориального устройства, увеличено число участников управленческой цепи: вместо "город - район" процесс управления принял форму "город - округ - район", для чего было образовано 10 округов.

Формирование исполнительной вертикали произошло. Однако в 1994 году начался еще один этап развития системы управления городом: в некоторых районах, в виде эксперимента, появилось самоуправление. Иллюзии об его властных полномочиях просуществовали недолго. Летом 1995 был принят Устав г. Москвы, который фактически лишил городские районы возможности реализовывать функции местного самоуправления (МСУ). В Уставе закреплялся двойной статус представительного и исполнительного органов власти города Москвы – правовое положение, согласно которому эти органы одновременно являлись органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Помимо определения структуры, механизмов формирования и функций высших органов городской власти, Уставом Москвы были введены территориальные отделения администрации - Районные управы и представительные совещательные органы - Районные собрания, в компетенцию которых входило решение конкретных «местных» проблем и задач в границах муниципального района. Оба органа власти, как Управу, так и Собрание возглавлял один человек, который, по представлению Мэра, избирался советниками районных собраний. Важно то, что роль Мэра в этом случае была не простой формальностью: в отдельных случаях главой Управы мог стать не избранный представитель населения, а назначенный сверху чиновник. С течением времени, роль самих Управ становилась все меньше, и в 1996 году свелась к роли совещательного органа при главе Управы. Учитывая то обстоятельство, что доходные и расходные части бюджета не были привязаны к текущим проблемам района, самостоятельная работа по развитию территории и решению социальных вопросов на местном уровне стала невозможна. Причину подобной ситуации многие советники видели в излишней централизованности системы управления в городе.

Если на начальном этапе подобная система позволяла концентрировать ресурсы, необходимые для нормального функционирования городского хозяйства, то теперь она работает все менее эффективно.

К концу девяностых годов ситуация вновь изменилась. В 1997 году были избраны районные Собрания, номинально получившие некоторые полномочия МСУ. Однако в целевые бюджетные фонды районов направлялось порядка 1% городского бюджета. Полномочия органов самоуправления были настолько малы, что интерес жителей к ним вскоре пропал почти полностью. Эта ситуация не могла не вызывать недовольство людей, которые стояли у истоков местного самоуправления в городе. Основанием недовольства, как можно судить, была неравноценность в доступе к ресурсам, которая у местного самоуправления сводилась почти к нулю. При всех изменениях формата местного самоуправления, он никогда не получал распоряжение над собственностью, находящейся на соответствующей территории. Органы МСУ не имели полномочий принимать решения по многим проблемам жизни города. Те вопросы, которые мы назвали решающими для усиления статуса региональной власти: электроэнергия, водоснабжение, аренда городской недвижимости, остаются в руках регионального правительства.

Целый ряд людей, из тех, что стояли у истоков МСУ, были недовольны сложившимся положением. В частности, с этого времени идет непрекращающийся конфликт с администрацией города главы управы Пресненского района Александра Краснова, стремящегося в полной мере реализовать в районе предусмотренные федеральным законодательством полномочия органов местного самоуправления, что, по мнению московского руководства, может привести к нарушению единства городского хозяйства. С другой стороны, за плечами администрации города стояли крупные местные бизнесмены, которым невыгодно было изменение статус-кво среди лиц, принимающих решения — вопрос опять же упирался в доступ к тем, кто распоряжается городским имуществом, государственной информацией и доступом к льготам.

Современный этап изменения московского законодательства о местном самоуправлении, результатом которого явился действующий Закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (принят в ноябре 2003 года), начался в середине 2000 года. Начало этого этапа связано с несколькими причинами.

Во-первых, после избрания президентом В.В. Путина одним из направлений деятельности центральной государственной власти стало активное приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. В этом направлении существовало движение не только сверху, но и снизу: в августе 2000 года в судебную коллегия по гражданским делам Московского городского суда был подан ряд гражданских исков о признании

ряда статей Закона о районной Управе противоречащими нормам российского законодательства о МСУ (эти иски можно считать официальным началом нового этапа законодательства). Действующий в Москве закон “О районной Управе в городе Москве” был оспорен сразу с нескольких сторон: активистами молодежного движения (Вадим Жарко, Александр Павленко и Владимир Шмелев), прокурором Москвы, а также Олегом Герасимовым, советником районного Собрания района Перово. Представители московских органов государственной власти (МГД и Правительства) возражали против удовлетворения иска на том основании, что районная Управа не является органом МСУ. По их мнению, муниципальными образованиями являются не районы г. Москвы, а город в целом, и права москвичей на местное самоуправление реализованы на выборах депутатов Московской городской Думы и Мэра города. Суд согласился с этим аргументом и его решением от 6.09.2000 этот иск удовлетворен не был. Однако, в октябре 2000г. определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда решение было отменено и дело направлено на новое рассмотрение.

Во-вторых, причиной необходимости формального описания взаимоотношений властей Москвы и МСУ стала активная деятельность Управы Пресненского района. Глава Управы Александр Краснов стремился в полной мере реализовать в районе предусмотренные федеральным законодательством полномочия органов местного самоуправления. По мнению московского руководства, это могло привести к нарушению единства городского хозяйства.

В декабре 2000 года в Мосгорсуде вновь слушалось дело о признании противоречащими федеральному законодательству некоторых статей Закона г. Москвы «О районной Управе в городе Москве» (ч. 1 ст.1, ч.11 ст.4, ч.1 ст.5, ч.1 ст.12, ч.5 ст.13 и ст.19). Решением от 26.12.2002 суд признал эти положения закона “О районной Управе в городе Москве” не соответствующим федеральному законодательству и в столице началось движение к приведению норм московского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с федеральным. Таким образом, власти города были поставлены перед фактом необходимости введения МСУ. В противном случае мэр города Москвы должен был бы попроситься со своей должностью.

В марте 2001 года Правительство Москвы приняло концепцию дальнейшего развития местного самоуправления. В июне-июле того же года городская Дума приняла новую редакцию Устава и поправки к закону “О районной Управе в городе Москве”, согласно которым районы города были признаны муниципальными образованиями, а районная управа — органом местного самоуправления. Однако гл. 9 Устава, касающуюся местного

самоуправления, предполагалось ввести в силу только после истечения четырехлетнего срока полномочий районных собраний, избранных 19 декабря 1999 г.

По прошествии двух лет, в начале 2002 года, мэр города Ю.Лужков внес в городскую Думу Проект закона «Об организации местного самоуправления в городе Москве (редактор закона - вице-премьер правительства Москвы, уполномоченный представитель Мэра Москвы в Мосгордуме А. Петров), который был призван заменить закон “О районной Управе в городе Москве”. Этот проект был принят в первом чтении 27 февраля 2002 года, а 6 мая истек срок подачи поправок к нему. Однако после этого работа над принятием закона была приостановлена. Согласно большинству оценок экспертов, это было связано с тем, что московские власти ждали результатов работы комиссии Дмитрия Козака, которая в это время работала над проектом Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по которому Москва и Санкт-Петербург получали возможность самостоятельно определять форму организации МСУ.

Таким образом, в качестве третьей причины, определившей сегодняшний вид Закона об МСУ в Москве, можно назвать достижение договоренности между московским правительством и Кремлем по поводу устройства МСУ. Следствием этой договоренности является включение в проект закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьи №79 под заголовком «Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге». Согласно этой статье, указанным городам предоставляется право осуществлять МСУ в специфической форме, в частности, создавая законы самих городов. Эта привилегия оправдывалась необходимостью сохранения единства городского хозяйства.

Вывод о существовании договоренности основывается на высказываниях некоторых представителей московской Городской Думы в период подготовки решения. Так, по словам председателя Московской городской Думы Владимира Платонова, вместе с питерцами они смогли доказать необходимость поправки в закон об основах МСУ, который позволил городским правителям в городах федерального значения осуществлять МСУ по совершенно иной схеме, чем это предусмотрена для остальных субъектов Российской Федерации.

Видение московскими властями МСУ, его места и роли в городе можно проиллюстрировать публичными высказываниями городских чиновников и депутатов МГД. 4-5-го апреля 2002 года состоялся "круглый стол" по особенностям местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. В нем приняли участие де-

путаты Государственной Думы, сотрудники администрации Президента, депутаты законодательных органов власти, чиновники администрации и руководители муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга. Открывая дискуссию, мэр Москвы Ю. Лужков пояснил, что высокий статус муниципалитетов, обозначенный в Конституции РФ, лишает городские власти Москвы и Питера, как отдельные субъекты Федерации, реальных рычагов воздействия на местное самоуправление. А без этих рычагов «государство обрывается на уровне субъекта федерации и вертикаль государственной власти оказывается подвешенной в воздухе». Таким образом, мэр продемонстрировал убеждение в необходимости жесткой административной вертикали, в рамках которой и будут происходить взаимоотношения города и районов. В том же русле высказывались и высшие чиновники городской власти, А. Петров, редактор нового законопроекта об МСУ, открыто заявил о том, что население Москвы просто не готово к реализации в городе местного самоуправления: «А народу за дверь своей квартиры все равно, какая власть что решает. Мы все уже сами сделали, наверху. Зачем самоуправление — ради чистого закона? Отменить этот закон — и хорошо! Хотя в принципе мы за самоуправление».

Одновременно с продвижением закона о местном самоуправлении, в МГД шла разработка принципов действия низовых органов исполнительной власти города — Управ районов, альтернативной властной структуре, которая действовала на той же территории, что и МСУ и, как предполагалось, должна была осуществлять большую часть полномочий МСУ, только централизованно и подотчетно мэру и правительству Москвы. 10 сентября, на заседании Правительства Москвы было принято «Положение об Управе района города Москвы» и одобрены проекты изменений 17 статей Устава и одной статьи закона «О Правительстве Москвы». В течение двух следующих дней одобренные законопроекты были внесены в городскую Думу. Суть изменений, вносимых новыми проектами, сводилась к следующему. Вместо районной управы — органа местного самоуправления создается управа района — территориальный орган исполнительной власти города, подчиненный Правительству Москвы. Параллельно в районе создаются органы местного самоуправления.

Параллельное существование на одной территории органов двух разных ветвей власти неизбежно поднимало вопрос о разделении полномочий. Коллизия законопроектов заключалась в том, что управам — органам городской исполнительной власти передавалась большая часть полномочий, которые имели управы — органы местного самоуправления. Перечень полномочий, которые предлагалось закрепить за органами местного самоуправления, включал всего 23 пункта. Более того, лишь небольшая часть этих полномочий предусматривала возможность принятия самостоятельных решений: снижение брачного возраста, организация опеки и попечительства, охрана прав несовершеннолет-

них, организация местных праздничных мероприятий, организация первичных мер в области пожарной безопасности. Большинство полномочий, переданных местному самоуправлению, можно определить либо как консультативные (возможности внесения предложений в органы исполнительной власти города), либо как декларативные (полномочия по управлению муниципальной собственностью, которой нет и порядок формирования которой не прописан). Финансовое обеспечение такой, весьма незначительной активности МСУ, предполагалось соответствующее — примерно 10 руб. в год на одного жителя.

Предложения Правительства Москвы получили поддержку большинства членов комиссии Государственной Думы по государственному строительству и местному самоуправлению. Совсем по-другому отнеслись к этой инициативе некоторые депутаты Госдумы и городские отделения “Яблока”, СПС и КПрФ. Эти три партии, показав редчайший для них случай взаимопонимания, объединились в отношении к реформе московского МСУ: вначале провели общую пресс-конференцию, а затем и чрезвычайное собрание, в котором приняли участие около 400 человек — в основном советники районных собраний. На этом собрании были приняты ряд обращений: к депутатам Госдумы (с предложением принять в третьем чтении поправку к закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, расширяющую полномочия органов местного самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга), к полпреду в Центральном округе (с просьбой не допустить нарушения в Москве федерального законодательства), к мэру Юрию Лужкову (с призывом отменить постановление московского правительства) и к городской Думе (с просьбой не поддерживать данную инициативу столичного правительства). Активность городских отделений, и их однозначная позиция по вопросу МСУ привела к тому, что ряд депутатов городской думы, сохраняя лояльность мэру, вышли из партий, членами которых они являлись, либо же отказались от публичного неодобрения мэрского законопроекта. Так, из 6 депутатов в Городской думе Москвы от СПС три депутата вышли из партии, а, из оставшихся трех, лишь один активно выступал и выступает против действий правительства Москвы по развитию МСУ. Этим депутатом является Дмитрий Катаев, который показал себя активным противником нового законопроекта. Он является лидером и идейным вдохновителем создания Конгресса самостоятельных муниципальных образований и активный участник объединения НОРС, куда вошли представители районных собраний, советники, несогласные с предполагаемыми изменениями в статусе городского МСУ. Деятельность Катаева заключается в работе по публичному осуждению нового закона, через открытые письма и запросы должностным лицам московской администрации, представителям регионального правительства, популяризация идеи независимого местного самоуправления в прессе.

Рассчитывая найти поддержку новому законопроекту в районных собраниях, как и в городской думе, власти разослали проект вносимых изменений во все собрания. Вопреки надеждам, поддержали проект только около половины районных собраний. Около четверти выразили несогласие с отдельными (часто существенными) положениями проекта. Некоторые собрания просто решили принять предложения Правительства Москвы “к сведению”. Некоторые просили не спешить с принятием изменений и рассматривать комплексно все законопроекты, связанные с местным самоуправлением. Наконец, небольшое число районных собраний высказалось резко отрицательно. Среди них и Собрание Пресненского района, которое возглавляет А.Краснов — давний противник Ю. Лужкова.

Были и другие причины для неодобрения, высказанные Д.Катевым. Так, проект был вынесен на обсуждение городской Думы раньше, чем проект изменений Устава, что, по мнению Д. Катаева, недопустимо. В отличие от проекта изменений Устава, с новыми поправками к закону о местном самоуправлении районные собрания не были ознакомлены, хотя именно эти поправки определяют круг полномочий органов местного самоуправления: видимо, мэрия и правительство Москвы уже не рассчитывали получить поддержку районных собраний и предпочли оставить этот вопрос без публичного обсуждения. Кроме того, настойчивые требования Д. Катаева рассматривать в комплексе все вопросы, связанные с местным самоуправлением, А. Петров и большинство депутатов не поддержали. Закон предполагалось рассмотреть на заседании Думы уже 2 октября, и лишь отсутствие на этом заседании значительной части депутатов вынудило А. Петрова перенести рассмотрение вопроса на следующее заседание.

Несмотря на неоднозначную реакцию на закон о самоуправлении, изменения в Уставе и связанные с этим законопроекты со стороны районных собраний, актива городских отделений партий и общественных ассоциаций, формальная процедура принятия закона состоялась по официальной схеме. Второе чтение законопроекта «Об организации местного самоуправления в городе Москве» состоялось 9 октября, после того, как в марте–сентябре 2002 года власти города проводили многочисленные заседания, совещания, консультации с юристами, т.к. к проекту, предоставленному в первом чтении, поступило более 300 поправок. Резкой критике законопроект вновь подверг Д. Катаев. По его мнению, «урезанные» полномочия лишат низовой уровень управления обратной связи — выборов полномочной власти. На его взгляд, именно в местные полномочия должны входить благоустройство дворов, ремонт домов. Необоснованным считает он и предусмотренное законопроектом присутствие «государственной вертикали» на уровне района. Что же касается документа в целом, то он, считает депутат, «написан в преддверии нового, никому не известного Устава города, обсуждается в ускоренном виде — без рассмотрения на слуша-

ниях. Представлен практически новый документ, который принимается во втором чтении».

Цикл принятия закона окончился 6 ноября 2002 года, когда в третьем чтении закон был принят московской городской Думой почти единогласно (против него проголосовал только депутат Дмитрий Катаев) и подписан Мэром Ю. Лужковым. Закон начинает действовать с января 2003 года (из 30 зарегистрировавшихся депутатов 22 проголосовали «за», 2 – «против», 1 воздержался и 5 не голосовали). Содержание закона, по сравнению со вторым чтением, принципиально не изменилось: было подано более 200 поправок депутатов, большинство которых носило редакционный и уточняющий характер. В результате законом был оставлен неизменным принцип сохранения единства городского хозяйства, т.е. право Москвы как субъекта Федерации определять законами города предметы ведения, муниципальную собственность и источники формирования местных бюджетов. В настоящее время в административных округах города Москвы идет активная работа по реализации основных положений закона, перестраиваются структуры городского управления на районном уровне. Период формирования новых структур должен завершиться до конца этого года.

Как мы увидели, радикальных изменений в структуре управления города, на уровне перераспределения реальных механизмов власти и источников закона не произошло. То, что МСУ будет иметь четкую правовую форму, делает потенциально возможным новые всплески недовольства существующим законом и попытки изменить его, через обращения как непосредственно к мэру и правительству Москвы, так и в арбитражные институты, и к высшим уровням власти. Как уже показала практика, такие обращения — жизненная реальность. Сейчас большинство из них идут от того же давнего активиста и противника мэра — Д.Катаева. Однако, говорить о том, что эти действия могут серьезно изменить круг лиц, принимающих решения, или повлиять на принципы распоряжения местным имуществом, не приходится. Два законодательства, местное и федеральное, приведены в соответствие, и формальных поводов для изменения структуры МСУ в Москве не осталось.

Еще одно важное замечание относится к группировке мэра и правительства Москвы в один сетевой актор, т.к. Москва – пример взаимодействия сильного мэра и слабого правительства, что обусловлено ее законодательством. Подобный фильтр стоял в основе структурирования московской городской Думы, где, с одной стороны, Дума в целом, ее комиссии и комитеты вошли в один сетевой актор, а депутат Думы Д.Катаев – в другой. Районные советники, которые также не были единодушны в оценке решения, также были классифицированы не по формально-должностным признакам, а по факту отношения к

решению, что отразилось на их позиции в сети. Акторы, не проявившие интереса к решению, не были задействованы для анализа, даже если по формальным признакам они входят в ряд сетевых акторов (например, фракция ЛДПР в ГосДуме РФ не выделена, хотя ряд других фракций присутствует в анализе). При этом, формальная структура принятия решения (органиграмма) сильно отличается от той, которую мы построили в результате сетевого анализа. Ценность анализа политико-управленческих сетей в этом плане — в демонстрации номинальных и реальных механизмов принятия решения, что особенно важно на постсоветском пространстве, с давними традициями неформальных отношений в сфере государственного устройства.

На подготовительном этапе сетевого эмпирического исследования большую важность приобретает корректное установление границ сети. Для того, чтобы установить границы, исследователи могут использовать различные технологии. Два наиболее распространенных подхода — реалистический и номиналистический. Первый предполагает, что исследователь использует субъективное восприятие сети самими акторами. При втором подходе доминирующее место занимает концептуальная исследовательская рамка, созданная ученым, который наполняет ее реальным содержанием исходя из своих исследовательских задач; эта методика наиболее хороша для исследования искусственно образованных сетей, таких, как класс или организационное подразделение.

В нашем исследовании мы будем использовать реалистический метод, который является более подходящим для исследования большинства сетей. В этом случае исследовательской методикой становится метод *снежного кома*, когда исследователь строит сеть, получая информацию о контактах, передаче информации последовательно от каждого выявленного члена сети. Эта исследовательская методика предполагает выявление новых членов группы последовательностью шагов, чем вопрос границ сети сводится к вопросу о количестве шагов, или «зон» получения информации. Для некоторых исследований необходимым является 4-х, 5-и, 10-и зонное обследование, но структура политической коммуникации предполагает, что можно ограничиться только 2-х зонным обследованием. Политический мир — «это маленький мир». Реалистические исследования границ сети должны принимать в расчет критерий *взаимной выгоды*. Как мы говорили ранее, это предполагает сама концепция сети, где участники заинтересованы друг в друге и между ними партнерские, а не иерархические отношения. Критерий взаимной выгоды может быть основан на разных, эмпирически измеряемых характеристиках: позиционных, связанных с принятием решений, на репутации, или иметь в основе комплекс этих причин. Использование критерия взаимной выгоды позволяет отсекал «избыточных» для сети членов, которые не обладают в ней влиянием или являются тривиальными, не значимыми для действий.

Выбор методик измерения связей и отношений в сети — тоже одна из задач, которая требует предварительного решения. Сетевой анализ может использовать несколько методов. Один из методов — прямое наблюдение; главный плюс применения этого метода в том, что он дает несомненно валидные данные (если исключить возможность изменения поведения наблюдаемых под воздействием присутствия наблюдателя). Впрочем, применение этого метода не исключает ошибки на уровне представления и интерпретации данных, поэтому лучшее его применение — для исследования малых групп, которые не являются сложными системами. С другой стороны, исследователь может воспользоваться методом *анализа документов*, что имеет два неоспоримых преимущества. Во-первых, документы позволяют получить данные, которые не могут быть получены другими способами, например, потому, что человек умер, или потенциальный респондент не дал интервью, или организация развалилась. Во-вторых, документы лучше всего, и с наибольшей точностью, могут охватить исследуемый период. Другие методы, широко распространенные в социологии, по мнению многих исследователей, в анализе политико-управленческих сетей нужно использовать с большой осторожностью. Например, собственный рассказ о себе может создать такие трудности, как неправильное определение. В серии убедительных статей Бернанд и Килворт доказывают, что отношения, о которых люди говорят, что они в них вовлечены, почти никогда не являются теми же отношениями, в которые они вовлечены в реальности.

Для нужд исследования мы выбрали метод анализа документов, ограничив обследование тремя зонами. Это связано с тем, что другие методы подразумевают большее искажение информации, либо меньший объем доступных для анализа и интерпретации данных. С другой стороны, трехзонное исследование в политико-управленческой сфере является достаточным. В нашем случае мы будем использовать материалы печатных и электронных СМИ для того, чтобы восстановить хронику принятия решения. В числе проанализированных источников информации — центральные и местные московские (в том числе районные) газеты и Интернет-издания, интервью, материалы круглых столов и дискуссий. Также использован анализ нормативных документов для того, чтобы выяснить, изменяется ли круг должностных лиц, обладающих властными полномочиями в том объеме и содержании с принятием закона «Об организации местного самоуправления в городе Москве».

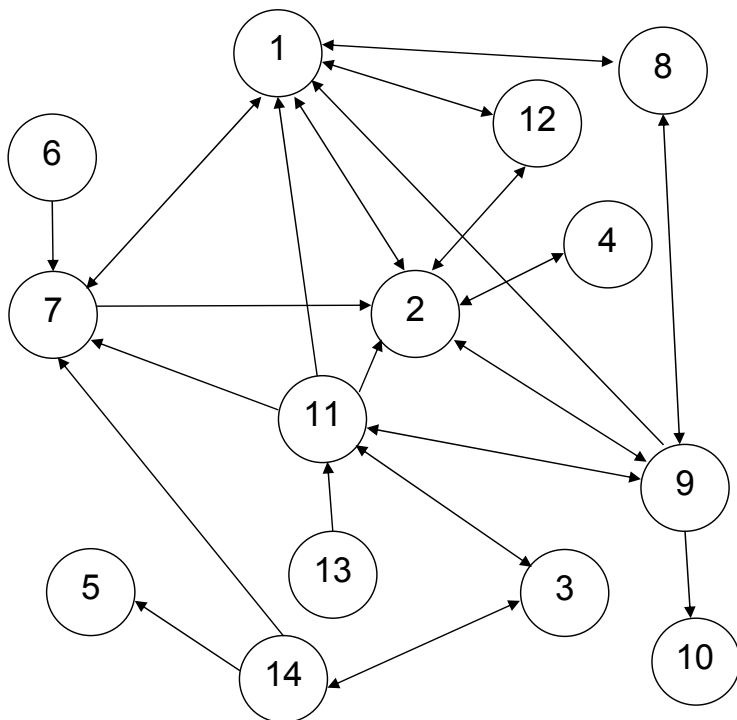
Важный предварительный вопрос любого анализа эмпирических данных — о методах представления полученной информации. Представление многих результатов сетевого анализа лучше всего проводить при помощи визуальных, т.е. пространственных, или графических, картин. Впервые визуальную презентацию данных стала возможной в виде *со-*

циограммы (начал использовать Дж. Морено) — двумерной диаграммы, показывающей отношения, наблюдаемые между акторами в системе. В социограмме акторы представлены набором точек, соединенных линиями, две соединенные линией точки носят название *граф*. Несмотря на ограниченные возможности использования социограмм, «хорошо сконструированные визуальные демонстрации сетевых отношений часто имеют драматическое влияние на смотрящего и могут выразить интуитивные представления о системе». Кроме преимуществ восприятия, анализ социограммы может дать ряд весьма ценных научных наблюдений. В частности, мы использовали именно метод социограмм при создании структуры сети, и на этом материале можем делать заключения о таких параметрах сетей, как контуры, границы, централизованность, дистанция, изоляция.

В дополнение к социограмме, в работе мы использовали достижения теории графов, для того, чтобы расширить и углубить анализ. Ниже описание элементов теории графов будет использовано в ходе анализа параметров сети принятия решения об МСУ в Москве.

Как следует из анализа, граф *неполный*, т.к. количество связей (соединительных линий) не равно максимальному (которое составило бы N^2-N , т.е. 182 связи), и составляет только 21. Мы использовали ориентированный граф, где точки соединены *ориентированными* (направленными) линиями, и направленность показывает стрелка на конце линии. Нужно заметить, что в ориентированных графах существуют три типа направленных линий: взаимная («двухголовая» стрелка), асимметричная, направленная только в одну сторону, и «нулевая», показывающая отсутствие связи между точками. В анализируемом нами случае только 8 связей являются взаимными, а 13 – асимметричными, т.е. связи именно такого типа преобладают. Кроме того, как мы видим на графе, между некоторыми точками (сетевыми акторами) существует *траектория*, т.е. они соединены между собой не напрямую. В теории графов, траектория бывает как прямая, так и циклическая, т.е. незамкнутая и замкнутая. Наш граф демонстрирует примеры и незамкнутой траектории (городские НГО - районные собрания - городские отделения партий - мэры и правительство - Мосгорсуд), и замкнутой (районные собрания - городские отделения партий - мэры и правительство - Мосгорсуд; Мосгордума – районные собрания – мэры и правительство Москвы). Минимально возможное количество соединительных линий, необходимое для того, чтобы соединить две точки, называется длиной *кратчайшей траектории*, а ненулевое значение этого показателя обозначает *достижимость* (в русскоязычном математическом анализе используется термин *смежность*) одного сетевого актора для другого. В нашем случае все сетевые акторы принципиально достижимы друг для друга.

Схема 1. Анализ принятия решения об МСУ в Москве: социограмма



1. – Мэр и Правительство Москвы, 2. – Мосгордума, комиссии и комитеты, 3. – Д.Катаев, 4. – Кремль, 5. – Конституционный суд, 6. – Верховный суд РФ, 7. – Московский городской суд, 8. – Государственная Дума РФ, 9. – Городские отделения партий, 10. – Полномочный представитель президента, 11. – Районные собрания, советники, 12. – Крупный московский бизнес, 13. – Мелкий городской бизнес, 14. – Городские НГО.

Достижимость — одна из простейших характеристик сети. Еще одна важная характеристика — *связность*, т.е. характеристика пар точек, показывающая, как две точки могут быть соединены ориентированными линиями. **0** - связанные точки не имеют ни одной направленной линии, которая бы связывала их в любом направлении. **1** - связанные связаны одной ориентированной линией, вне зависимости от ее направления. **2** - связанные точки составляют часть одной траектории, но не имеют взаимной связи между ними. **3** - связанные точки составляют часть одной траектории и связаны в двух направлениях. В зависимости от числа 0-х, 1-х, 2-х и 3-х-связных точек граф называется *крепко-связанным* (если каждая пара точек обладает 3-связью), *односторонне-связанным* (если каждая пара входит

в 2-связь), *слабо-связанным* (все пары точек 1-связаны, в русскоязычном матанализе используется термин – *разреженный граф*) или *несвязанным*, если хотя бы одна из точек не связана с другими. Наш граф, как показывает его визуальное рассмотрение — слабо-связанный, разреженный.

Для того чтобы дополнительно обогатить анализ, мы использовали еще один вариант представления данных сетевого анализа — численное выражение результатов. Стандартное численное выражение данные сетевого анализа получают в форме *матрицы*, в которых данные представлены в виде совокупности строк и столбцов. В типичной сетевой матрице как строки, так и столбцы представляют одних и тех же акторов, поэтому она является квадратной. По традиции, в сети с ориентированными отношениями, акторы, размещенные в строке — инициаторы отношений, а те, кто размещен в столбце — получатели.

Рис. 1

Матрица сети принятия решения об МСУ в Москве

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.
1.	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0
2.	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
3.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
4.	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6.	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
7.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8.	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
9.	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0
10.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11.	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
12.	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
14.	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0

1. – Мэр и Правительство Москвы, 2. – Мосгордума, комиссии и комитеты, 3. – Д.Катаев, 4. – Кремль, 5. – Конституционный суд, 6. – Верховный суд РФ, 7. – Московский городской суд, 8. – ГосДума РФ, 9. – Городские отделения партий, 10. – Полномочный представитель президента, 11. – Районные собрания, советники, 12. – Крупный московский бизнес, 13. – Мелкий городской бизнес, 14. – городские НГО

Постольку, поскольку ориентированные отношения редко взаимны, большинство матриц с ориентированными связями *асимметричны*. Только в тех случаях, когда каждая связь между i и j является одновременно и связью между j и i , матрица является *симметричной*. Как мы видели на примере графа, построенного для процесса принятия решения об МСУ, большинство связей носит асимметричный характер, и матрица также будет асимметрична. Значения, находящиеся в рабочем поле матрицы — $((N^2-N)$, т.к. связь ак-

тора самого с собой невозможна) числовых значений, которые обозначают природу связей между каждой парой точки в сети. Наиболее простой вид матрицы — матрица с бинарными значениями, где «1» обозначает наличие связи, а «0» — ее отсутствие. Более сложные матрицы могут отражать, к примеру, частоту связей между элементами, характер взаимодействия, т.е. силу или важность отношений в сети, однако, в неэкономических исследованиях такие матрицы являются избыточными.

Отношения в сети принятия решения о местном самоуправлении в Москве описываются матрицей. Матричное представление данных позволяет производить над ними математические преобразования и получить некоторые простые статистики, говорящие об отношениях внутри сети. Далее будут приведены примеры таких статистик, рассчитанные на примере вышеприведенной матрицы. В анализе сетей, представленных в виде матрицы, можно судить о: *плотности* (density) внутрисетевых отношений, которая рассчитывается как отношение реально существующих связей в сети к максимально возможному их числу. *Плотность* анализируемой российской сети – 0,176, или 17,6%, *сплоченность* (cohesion) сети, т.е. отношение реально присущих сети взаимных связей к максимально возможному их числу — в нашем случае этот индекс равен 0,087, т.е. менее 10% возможного.

На индивидуальном уровне после анализа матрицы можно говорить о *плотности индивидуальных отношений* (ego network density), где значение индекса показывает, в какой степени каждый индивидуальный актор сети связан со всеми другими. Это может позволить говорить о «первой скрипке» в отношениях, и очень полезно для выявления клик. Максимальным числом связей обладают акторы 1 и 2, т.е. мэр и правительство, а также московская городская дума.

Таблица 1. Плотность индивидуальных связей матрицы принятия решения об МСУ в Москве.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
0,066	0,066	0,022	0,011	0,011	0,000	0,044	0,022	0,033	0,011	0,033	0,022	0,000	0,011
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
0,066	0,066	0,022	0,011	0,011	0,000	0,044	0,022	0,033	0,011	0,033	0,022	0,000	0,011

Таким образом, мы увидели, что, несмотря на общую слабую связность сети, в ней присутствуют несколько акторов, которые обладают до 2/3 всех возможных связей. Это можно увидеть и на графике, но матричное представление хорошо тем, что более наглядно,

устраняет возможность упустить какие-либо связи и упрощает анализ. Посмотрев на таблицу, мы видим, что центральными акторами являются мэр и правительство Москвы, а также Московская городская дума, со всеми ее комиссиями и комитетами. Также значительная плотность индивидуальных отношений приходится на долю Московского городского суда (за счет исков, инициировавших принятие решения), городских отделений партий (за счет их множественных обращений) и районных собраний и советников, т.к. их пытались привлечь в качестве сторонников многие другие сетевые акторы. Однако, большинство акторов сети принятия решений имеют достаточно ограниченный контакт с другими, что подчеркивает закрытый характер сети.

Кроме этого, на основе матрицы легко можно вычислить индекс *централизованности* (centrality), который основан на исследованиях эффектов социальной структуры в межличностных отношениях. В целом, этот индекс воспроизводит идею о том, что чем более центральна роль субъекта, тем с большей интенсивностью он вовлечен во все сетевые отношения, при расчете этого индекса выводят отношение связей, которыми актор реально обладает в сети, к максимально доступному для него связей. В сети принятия решения два ключевых актора, которые реально поддерживают около половины возможных для них контактов.

Таблица 2. Централизованность сети принятия решения об МСУ в Москве

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.
0,462	0,462	0,154	0,077	0,077	0,000	0,308	0,154	0,231	0,077	0,231	0,154	0	0,077

Мы можем заключить, что, кроме двух акторов сети, которые подтверждают свои центральные позиции, значимым актором остается Мосгорсуд, а вот роль городских отделений партий и районных собраний мы должны несколько переосмыслить — в сторону ее уменьшения. Как показал более изощренный анализ вовлеченности в сетевые отношения, их роль не является такой значимой, как это кажется на первый взгляд.

Клика (clique) — центральный концепт в исследованиях такого, субгруппового уровня, на протяжении более чем трех десятилетий. Наиболее признанное определение гласит, что клика — наиболее сплоченная часть сети. По другим версиям, члены клики имеют между собой специфические взаимоотношения, более частые, или более близкие, чем другие члены сети между собой. При этом, клика содержит не менее, чем три члена, каждый из которых находится в двухсторонних отношениях. Анализ графа, построенного для принятия решения об МСУ, показывает, что в нашей сети тоже есть клика, которая

включает в себя 4 члена. Это мэр и правительство Москвы, Мосгордума, ее комиссии и комитеты, отделения некоторых городских партий и ряд фракций в ГД.

Таким образом, мы еще раз можем подтвердить правильность утверждений, высказанных о политико-управленческих сетях в рамках концепции элитизма: секторальный уровень более значим, чем суб-секторальный, имеется одна центральная клика, ее же участники — акторы с наиболее разветвленной сетью контактов. Связи внутри основной части сети — долговременные, но, по преимуществу, слабые. Существует ряд центральных акторов, которые генерируют в себе большинство связей, и являются своего рода, посредниками между всеми другими. Для иллюстрации можно указать на то, что мы видели из истории вопроса, некоторые из них прошли через слом основ социальной жизни и государственного устройства. Преимущество сетевого анализа, в данном случае, в том, что он позволяет выявить этот факт и в более спорных случаях, на основе использования математических процедур.

На основе анализа мы выделили следующие особенности московской сети принятия решения об МСУ:

1) Политико-управленческие сети присутствуют как на секторальном, так и на суб-секторальном (отраслевом) уровне, но результаты их деятельности на секторальном уровне имеют большее влияние на членство, действия и результаты суб-секторальных сетей, чем в обратном случае.

2) Сети демонстрируют крепкие внутренние связи, что позволяет обозначить их как политические сообщества (policy communities), в противопоставление проблемным сетям (issue networks), ориентированным на решение конкретных проблем.

3) Сети базируются на структурных, а не на межличностных взаимоотношениях

4) Существуют устойчивые общественные образцы для включения или исключения из сети (т.е. это происходит не в зависимости от ситуации, а под действием четких убеждений, стандартов, установок). Сети основываются на широком круге интересов, экономических, профессиональных и государственных, а не на узкой корпоративной выгоде (несмотря на существование убеждения в том, что государственные интересы особенно нуждаются в том, чтобы быть децентрализованными)

5) Сети носят тайный, исключительный характер, что является объяснением их слабой связанности и асимметричности. Членство в сети является важным ресурсом, обладание этим членством трактуется как благо, привилегия, которую нужно заслужить, что также способствует исключительному характеру сети.

6) В таком виде политико-управленческие сети являются ограничителем для демократии. Сетевые связи отражают устойчивые образцы структурного политического несо-

ответствия и характеризуются исключением большинства интересов; результаты взаимодействия не направлены на решение конкретных (общественных) проблем и служат интересам только членов сети.

Даниил Цыганков: Вопросы к докладчикам?

Мария Смирнова: У меня такое предположение, где может это использоваться. Мне кажется, что одна из областей возможного использования сетевого анализа — это исследование различных научных областей, областей инновации, потому что все чаще научные сообщества представляют собой именно сети и они могут формироваться на уровне отдельной страны, отдельного государства. Это также могут быть сети скажем так отдельных научных единиц, учреждений, так и на уровне, например, Европейского Союза, Так возможно, мне кажется, наладить взаимодействие этих двух методологий. Что касается непосредственно примера, то мне кажется, что сложно однозначно из нарисованных и подсчитанных стрелок сказать о реальности этих влияний. Например, что значит — чем больше связей, тем больше важность? Важность в смысле принятия решений этого актора или в каком-то другом смысле?.

Даниил Цыганков: Мария, это уже второй вопрос?

Мария Смирнова: Да. Потому что с точки зрения принятия решений это может быть совершенно не так. Например, опять в тех же сетевых структурах посредников количество связей будет намного больше, чем в конечных структурах. Но по важности принятия решения они не будут играть такой роли. Вот мой такой комментарий.

Алексей Кузьмин: Добрый вечер! Я прошу прощения за то, что опоздал. Мне легко комментировать, поскольку я почти ничего не слышал. Я просто хотел сказать о том, что принес книжку. Это одно из последних изданий, которая опубликовала Американская ассоциация по оценке - Social Network Analysis in Program Evaluation : New Directions for Evaluation (by Maryann M. Durland, Kimberly A. Fredericks, Jossey-Bass, 2006. ISBN: 0787983942). И здесь есть примеры, которые меня как практика пугают, а некоторые меня убедили. Ну, например, есть пара примеров, которые могут быть отличными иллюстрациями инструментария.

Пример такой. Скажем, есть программа, которая направлена на то, чтобы учащиеся школ отвлекались от бандформирований, которые присутствуют в регионе, и больше ори-

ентировались на своих одноклассников, которые более нормальные с точки зрения криминала. И говорят, что сетевой анализ позволяет до и после. Если программа достаточно длительна, то они строят гистограмму, проще говоря, спрашивают «Кто твои друзья?» и получают картинку, которая позволяет подтвердить и аргументировать. Другой вариант — многое зависит от вопроса — если вопрос такой «Какие люди изменились благодаря программе?», то они строят гистограмму и видят, кто есть ключевые игроки. Вот эти два примера, как мне кажется, можно применять.

Там есть и другие примеры, которые выше моего понимания. Мне как практику их тяжело понимать. Ну, наверное, если посидим, то разберемся.

Даниил Цыганков: Спасибо за комментарий! Есть еще вопросы и комментарии?

Сэсэг Ванчикова: Я представляю Международную сеть «Оценка программ». Мы с Алексеем Кузьминым коллеги, в одном поле работаем. Мне кажется, что очень нам бы жизнь облегчило, если бы мы под сетевым анализом понимали несколько вещей. Первое — как сетевой подход. Последний пример как раз показывает нам этот сетевой подход, потому что я бы не согласилась и не назвала социограмму сетью. Важным элементом сети является самоидентификация. Я не уверена, что городские и местные самоуправления идентифицируют себя с сетью. Это тоже очень важно. Зато выявить какие-то такие моменты сетевого взаимодействия, да, анализ позволяет. Значит, вот это первое — сетевой подход. Потом сеть как объект. Тоже было несколько интересных случаев приведено, когда исследовались какие-то сети и на основе этого проводился какой-то анализ. Это, мне кажется, сейчас тоже очень перспективно и в свете того, что сейчас разрабатываются различные методики оценки государственных программ — это тоже очень важно и перспективно. Ну, кроме того, может быть еще одно я бы выделила. Это когда сами сети включаются и проводят анализ. Т.е. это уже другой такой как бы пласт. Мне кажется, что это тоже очень интересно. Я бы все-таки предложила выделять и разделять, иначе происходит некая такая путаница.

Даниил Цыганков: Спасибо. Вопрос у Маршакова.

Вадим Маршаков: У меня коротко. Мне просто кажется, что сетевой анализ имеет смысл проводить там, где есть сеть. В примере Вы взяли регион, в котором сеть существует, насколько мне известно, только на уровне отношений мэрии и бизнеса. Как можно го-

ворить о том, что были какие-то горизонтальные отношения, когда в регионе один центр и в Москве он всегда был один. Какая сеть?

Мария Смирнова: Вообще насколько мы можем говорить об адекватности сетевого анализа, если один человек (группа) выделяет ключевых акторов и прослеживает взаимосвязи между ними? И если мы знаем, что формальные связи мы учитываем все, а неформальные связи мы не учитываем.

Даниил Цыганков: Как Вы видите, первый круг вопросов у нас прошел. Теперь мне кажется, что докладчикам надо предоставить возможность ответить. Я постараюсь суммировать. Первый вопрос. Работает ли сетевой анализ там, где сети нет? А второй — об инструментальности сетевого анализа для таких кейсов, как пример с городской политикой.

Валентина Попова: Был еще один не вопрос, а претензия, связанная с тем, что сетевики лезут со своим рылом в калашный ряд оценщиков. На это тоже хочется ответить.

Даниил Цыганков: Ну, зачем лезут — это вполне понятно. Это растущий рынок.

Валентина Попова: Мы не очень лезем. Если Вы удовлетворитесь выводом, что из Ваших 80 поправок не работают 30, то это хорошо. Если Вы захотите узнать поподробнее, почему они не работают, а в другой сети они бы работали, то сетевики могут Вам в этом некоторую помощь оказать. Т.е. кроме монетарных эффектов от преобразований существует и влияние структурное, которое можно проследить в более широком контексте. И на этой основе уже прогнозировать, как сложится судьба в этом же контексте какого-то другого решения. Еще в нескольких других.

Дальше. Как работает сетевой анализ в той ситуации, где нет сети? Здесь мы сталкиваемся с такой проблемой, как определять сеть. Если на основе самоназвания — прийти к Лужкову и проинтервьюировав его выявить, что ни в какой сети, кроме как в браке с Батуриной. Не надо сразу говорить, что сети нет. Нельзя сказать, что на принятие какого-либо решения повлияли только два человека — Лужков и Петров.

В общем, у сетевого анализа есть определение, которое не было представлено в данной презентации. Но сеть в данном случае объединяет акторов, повлиявших на принятие решения, даже если они не объединяют себя под названием сеть. Вот это то, что касается МСУ. Они были значимы, они подавали протесты в суды, проявляли свою актив-

ность. На этом основании они были объединены. Хотя они наверняка будут отрещиваться, если им будут говорить, что они составляют сеть с Лужковым. Для этого решения они были значительными.

И второй вопрос насчет методологии. Насчет исчисляемости и валидности методик сетевого анализа. На самом деле, формальные связи частично не были учтены, потому что о них не было никакой информации. Это ограничение данного исследовательского направления, так же, как ограничение любого другого. Здесь мы можем снять его только экспертными заключениями специалистов.

Даниил Цыганков: Хорошо. Вадим Маршаков и Валентина Попова смогут в кулуарах продолжить свой концептуальный спор о московских сетях. Теперь мы перейдем ко второму кругу выступлений и вопросов. Пользуясь привилегией модератора, я бы хотел его начать. Все-таки постараемся расковырять эту тему с точки зрения практической сетевой анализ сейчас в России. Теория показывает, что сетевой анализ может дать новые результаты. Но заказчика интересуют вещи не только абстрактные, научные, фундаментальные, но и практические рекомендации, расчет эффективности той программы, которую он реализовывает. Вот в связи с тем, что Вы описали, мне кажется, что есть несколько более фундаментальная проблема. Она связана с тем, что экспертное сопровождение в России сейчас представляет собой кабинетный анализ. Кабинетный социальный анализ, кабинетный сетевой анализ, кабинетный политический анализ, а полевые исследования, эмпирические данные в этот анализ не вовлекаются. По одной простой причине — бюджеты не велики, а если они велики, то они распиливаются. И когда до конкретного исполнителя — не важно, сетевик это или оценщик, экономист либо эксперт, который готовит проект административного регламента, доходит такая небольшая сумма, он стоит перед выбором, либо сделать это нормально и потратить остатки бюджета на эмпирическое исследование и самому работать ради славы и соблюдения кодекса социолога. Второй вариант — поскольку исследователь устал от выбивания денег, просто сесть и написать отчет на очень ограниченном количестве источников, сколько есть. Что называется, формально закрыть этап. Поэтому то, что здесь прозвучало, у одинокого аспиранта беда такая же, как у мощного танка. Т.е. ресурсы для полевого эмпирического исследования невелики. Поэтому завершая мое выступление — мне кажется, что инвестиции в консалтинг и экспертное сопровождение в России должна быть связана с тем, что часть средств должна тратиться на хорошие эмпирические исследования. Написать хороший кабинетный анализ, провести какое-нибудь рутинное исследование по статформе. Оно доступно уже скажем 5-6 хорошим профессиональным командам в стране, в Москве. Я говорю о

консультациях в интересах государства. Те, кто перейдет от кабинетных к полевым исследованиям (вернее те, кто дополнит кабинетный анализ полевыми исследованиями), те и внесут в community и в процесс принятия управленческих решений ту информацию, на основе которой действительно можно действовать, а не только составить очередной НИР и радоваться, что деньги освоены.

Александр Данков: Я заведу лабораторией в ЦЭМИ. Я вот внимательно слушал. Я даже не знаю, что мне, обидеться что ли? Я только что приехал из Министерства финансов, где их консультировал. Работаю вроде как в академическом институте. Это обо мне, что ли, было сказано?

Даниил Цыганков: Ни в коем случае.

Александр Данков: Тогда у меня вопрос. Все то, о чем вы говорили сейчас, оно безусловно имеет место. Все дело лишь в мелочах. Это относится только к конкретному направлению: к экономике или к чему-то другому? Потому что экономику без эмпирии не представить. Ну, я знаю, что несколько экономистов, как мы их называем, экономистов здравого смысла — тех, которые сидят в кабинетах и мыслят о схемах в духе Маркса, которые потом разбиваются о реальную жизнь. Но в принципе вся экономика построена на математике. Поэтому эта проблема — вся в области социальных и политических наук. Потому что эту претензию к себе я не могу адресовать. В науке это все довольно сложно. Почему? Если верить Академии наук, то это сборище лучших из лучших, тогда кто их будет оценивать? Это большая проблема. Она связана с реформированием Академии наук.

Я бы хотел несколько слов сказать о сегодняшних выступлениях. Они мне очень понравились. Они очень правильно излагают сетевой анализ с методологической точки зрения, но что касается выводов, которые Вы получили, то я не знаю, может быть, здесь необходим какой-нибудь повторный анализ. Почему? Если спросить у Вас, какая средняя температура в городе Москве? Вы скажете какое-то значение. Но Вы же будете ориентироваться и на положительную температуру, и на отрицательную. И зимой будем мерить, и летом. А когда Вы делали анализ, Вы мерили только положительную температуру. У Вас градусник от нуля и выше. Согласитесь, это не очень корректно. То, что Вы не можете мерить отрицательную температуру, или то, что не можете выявлять все связи, это не дает возможность признавать полученные результаты корректными. Может быть, тогда надо использовать другие методики.

Валентина Попова: Это, в общем, проблема любой науки, что знания, получаемые ей, они не являются всеобъемлющими.

Леонид Поляков: Аналогию я не очень понял.

Александр Данков: Формальные и неформальные связи. Ну, я буду упирать на связи между Кремлем и всеми остальными участниками при анализе реформы МСУ. Кремль у нас — что не влияет на Верховный Суд и на Конституционный Суд? Конституционный Суд принимает какое-то решение, они его отправляют в Санкт-Петербург? Нет влияния?

Валентина Попова: Почему нет. Оно есть. Вы как эксперт его видите. Так как кейс достаточно простой, то любой здравомыслящий человек его тоже увидит. Но если случай был более сложным, то Вы не могли бы точно осознать это как проблему. Здесь существует ограниченность использования методологии. Но отвергать метод на том основании, что у него есть ограничения, не очень продуктивно.

Александр Данков: Да нет. Все методы хороши. Пускай расцветают все цветы. Просто признавать выводы, которые получены на основании половины выявленных связей, это не совсем корректно.

Валентина Попова: Несомненно. Если бы это был не учебный пример, то конечно.

Леонид Поляков: Я бы хотел высказаться по поводу двух позиций, что сети носят тайный характер или что они действуют ограничительно на демократию в нашем субъекте федерации, в г. Москве. Я бы хотел поддержать критический пафос коллеги. Мне представляется, что попытка создать узлы в сети — здесь только наметка. Даже на основе представленных связей можно составить реальную сеть. Но вот эти смысловые скачки мне бы хотелось проанализировать. Это скачок от неполноты эмпирии к таким жестким выводам: А) сеть тайная, Б) она душит демократию. На самом-то деле, я как человек, по-другому видящий то же самое, вижу здесь абсолютно неформальную, нетайную сеть. Все акторы на поверхности, связи между ними прописаны в том или иной законодательстве: в региональном, федеральном или местном. Т.е. это, я бы сказал так, это карта институтов, которые взаимодействуют по любому поводу. Повод интересен тем, что для многих из них обсуждения проблемы является ключевым. Вы сделали вывод, что кто проигрывает:

проигрывает все сообщество, которое покрывается сетью этих институтов, а сеть — это самоуправление в самом городе Москве. Первое — сеть явная. Второе — а где здесь проигрыш и где ограничение демократии. Такая сеть и такое принятие решения — что здесь демократического / антидемократического произошло?

Валентина Попова: Что недемократического здесь произошло. Произошло принятие решения, удовлетворяющего интересам двух из представленных четырнадцати акторов, которые были заинтересованы в этом решении. Даже отвлекаясь от решения, даже его принятие — результат демократии повредил.

Леонид Поляков: Т.е. Вы берете 14 субъектов. Они являются разными акционерами. Выиграли двое, остальные – проиграли. Кремль, Катаев, Верховный Суд, Конституционный Суд. Они оказались проигравшими сторонами?

Валентина Попова: Сначала был принят Устав, потом он был оспорен, Мосгорсуд не подтвердил его. Верховный Суд не согласился с этим решением. В результате закон дал мало полномочий для МСУ.

Даниил Цыганков: Я бы задал такой вопрос. А качество госуслуг повысилось в результате такой конфигурации местной власти? Если мы проведем опрос населения? Им стало проще решать свои задачи или нет? Демократия, авторитаризм — это им не важно. Для меня интересно оценить транзакционные издержки. Предположим, что на место кричащих советов пришли бюрократические, но профессиональные управы районов. По моему ощущению, ничего не изменилось, что демократия была, что автократия наступила. По-прежнему качество госуслуг невысокое. Но именно ставить вопрос, демократии стало меньше, ну и что? В данном случае это представляет интерес для госдепа США, больше демократии или меньше.

Леонид Поляков: Это другой поворот. Я согласен, что так тоже можно поставить вопрос. Вопрос о демократичности или недемократичности принимаемых решений и самой сети, которой такие решения продуцируются, лежит за пределами сетевого анализа как такового. Для сетевого анализа важна оценка эффективности решения как такового.

Валентина Попова: Давайте забудем на минуту о демократии. Были перечислены конкретные вопросы, на которые дает ответ сетевой анализ, и мне кажется, что они для

оценки не бесполезны. Если мы сейчас на основе этого примера ответим на вопрос, возможно ли среди акторов внутреннее оценивание, ответим на вопрос, что разница формальных и неформальных механизмов существенна, и можем сделать вывод о характере принимаемой политики, то это не лишено смысла.

Даниил Цыганков: Кстати, интересно. Первое, на что Вы обратили внимание, с помощью сетевого анализа какие-то механизмы оценивания возможны в каждом субъекте. Не знаю, вице-мэр высылает проект закона экспертам, либо субъект выдает предложение. Насколько можно влезть?

Валентина Попова: В общем, да. Сетевики — это одно время были единственные люди, которые пытались все экспертные знания формализовать, перевести на социограмму и язык матриц, и это их великое достижение. И сейчас, когда я искала статьи для раздаточного материала, обнаружилось, что где-то с прошлого года появилось большое количество материалов о связи сетевого анализа и оценки.

Даниил Цыганков: Пожалуйста, Мария Смирнова.

Мария Смирнова: У меня будет два комментария. Мне кажется, что в кейсе больше был показан процесс принятия решения по поводу конкретного закона. Это был policy case, или то, как между собой взаимодействуют основные акторы. Сетевой подход более широкий, он позволяет оценивать поведение акторов в конкретной среде, или осуществляющих какую-либо программу. И вот в этой связи оценивание воспринимается как оценивание программы, в реализации которой участвует какая-то сеть, сообщество и оценить эффективность взаимодействия в этой сети. Т.е. в рамках какого-то процесса, программы.

Второе. Насчет методов и применения сетевого подхода в социальных науках, в политических науках. На самом деле, все методы являются ограниченными. Эмпирические исследования тоже могут быть по-разному проведены. Каждый метод имеет свои ограничения и не только в социальных и политических науках.

Даниил Цыганков: Тогда мы на этом сможем завершить. Поблагодарим наших докладчиков. В следующий раз нас ждет доклад коллег из Института экономики города по индикаторам социально-экономического развития муниципальных образований.

Стенограмма заседания № 3: «Индикаторы социально-экономического развития как инструмент оценивания муниципальных программ и политик», 18 мая 2006 г.

Вадим Маршаков: Добрый вечер, уважаемые коллеги! Мы начинаем очередное заседание нашего коллоквиума. Сегодня мы будем говорить о применении оценки к развитию муниципальных программ и политик. Мы знаем, что тематика реформы местного самоуправления сегодня чрезвычайно актуальна. Напомню, с 1 января 2006 года вступил в действие 131-ый федеральный закон, к которому в Госдуме и в Совете Федерации уже принят ряд поправок. Сейчас мы вступили в адаптационный период, который до 2009 года продлится, и мне кажется, что должны быть разработаны возможные подходы к оценке эффективности муниципальных программ, апробированы и т.д. В этой связи у нас сегодня доклад Романа Аркадьевича Попова и Владимира Шутилина об индикаторах социально-экономического развития в рамках оценок муниципальных программ и политик. Пожалуйста, Вам слово.

Владимир Шутилин: Давайте тогда я представлю Романа Аркадьевича. Это сотрудник Фонда «Институт экономики города», который занимается, в том числе, разработкой системы индикаторов социально-экономического развития. Фонд «Институт экономики города» реализует проект «Городской барометр», про который Роман Аркадьевич сегодня подробно расскажет.

Роман Попов: Собственно, тема большая, тема интересная, поскольку задача измерить как-то уровень социально-экономического развития, уровень качества жизни населения, будь то муниципальные образования или регионы — одна из разряда вечно актуальных. И тем более она актуальна для России последних лет с учетом того, что серьезное развитие получила практика планирования на местном уровне. Причем планирования, в корне отличного от планирования советского. Стали появляться муниципальные программы разного рода и разного уровня, начиная от комплексных программ, целевых программ и кончая муниципальными стратегиями как высшим уровнем. Достаточно большое число программ создано на местах. В этой связи без опоры на систему индикаторов говорить о разработке полноценных плановых программ, документов и об их адекватной реализации затруднительно.

Как уже сказал Владимир, я представляю Фонд «Институт экономики города». В прошлом году нам исполнилось 10 лет. Организация, которая сотрудничает активно с муниципальными образованиями в разных областях. Нашу деятельность можно обозначить

как содействие местному развитию. Мы, в частности, содействуем в подготовке муниципальных программ разных, в том числе отраслевых. У нас есть отраслевые подразделения: жилищно-коммунальное хозяйство, землепользование, социальная сфера и т.д. Одно из многих направлений нашей деятельности — разработка системы индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований. Чуть позже я расскажу о системе, которая получила название «Городской барометр». Теперь вообще несколько общих слов о том, что такое индикаторы социально-экономического развития, какими они вообще должны быть, как они могут использоваться.

На первом слайде приведена очень сильно упрощенная структура Муниципальной программы социально-экономического развития. В ней, как правило, выделяется аналитическая часть, где исследуется ситуация в муниципалитете. Уже на этом этапе нужна индикаторная база. От того, на какие показатели мы будем опираться, будет зависеть, какие выводы мы сделаем и выход на конкретные проекты, мероприятия. На этом этапе требуется система индикаторов.

Прогностическая часть также входит в Муниципальную программу социально-экономического развития. Она может быть разной в плане подробности, в плане охвата. В ней могут рассматриваться сценарии муниципального развития, каким быть муниципальному образованию в перспективе. Они могут быть по-разному просчитаны. Условно говоря, прогноз динамики численности населения, миграционные тенденции, сценарии развития отраслей, если в муниципальном образовании имеются какие-то градообразующие предприятия, от которых они в значительной степени зависят, и т.д. Для этого тоже нужна система каких-то показателей.

Наконец, в Муниципальную программу входят какие-то целевые программы. Их может быть множество, они могут иметь другой вид. Эта часть — это своего рода «ядро» муниципальной программы. И чтобы мы судили о том, в какой степени, мероприятия, представленные в программе, выполнены и выполнены ли они вообще, нужны индикаторы результативности, которые бы однозначно соотносились бы с поставленными целями и задачами. Индикаторы позволяют определить те пороговые значения, которые определяют, удалось или не удалось реализовать ту или иную задачу.

Наконец, в Муниципальной программе описывается порядок реализации мероприятий программы. Это техническое описание процесса мониторинга программы. Это необходимый элемент отслеживания, как идет программа, как она реализуется, есть ли какие-то трудности. Если какие-то трудности есть, то как с ними бороться. Возможно, необходимо вносить какие-то изменения по ходу. Это совершенно нормальная процедура. Современная муниципальная программа — это гибкая вещь, которая позволяет маневри-

ровать в случае изменения внешних факторов. Везде здесь заходит речь о системе неких индикаторов.

Дальше. Какие задачи стоят перед показателями — индикаторами социально-экономического развития муниципальных образований? Собственно, об этом я во многом уже сказал. Анализ, оценка эффекта от мероприятия и промежуточные результаты реализации программы.

Мы здесь говорим о муниципальных образованиях, хотя во многом это справедливо к показателям, оценивающим развитие регионов, например. Чтобы здесь лишний раз не оговариваться, мы будем говорить о муниципалитетах. Здесь нужно подчеркнуть еще один момент. Мы главным образом будем говорить о показателях социально-экономического развития, т.е. не о тех показателях, которые призваны оценивать выполнение конкретных мероприятий (не о показателях результативности), а о системе показателей, по которым можно судить о ситуации в муниципалитете в целом и соответственно в динамике и в сравнении с другими.

Рассмотрим принципы разработки системы показателей социально-экономического развития муниципальных образований. Первый принцип — комплексный характер системы показателей. Он вытекает из того, что по возможности в системе должны быть охвачены различные стороны муниципальной экономики, социальной сферы. Но в то же время полнота охвата не должна доходить до абсурда, не должно быть раздутой необъятной системой показателей. Тем более, надо учитывать технический момент. Мы знаем по опыту работы с городами, что всегда требуется значительно время на обработку статистики, на построение выводов, графиков. Требуется время, требуются ресурсы. Поэтому второй принцип — полнота охвата в сочетании с относительной простотой системы показателей. Вот две крайности. Третий принцип — возможность насыщения системы достоверной информацией и сопоставимость показателей во времени и пространстве. Тоже понятный принцип. Проблема сопоставимости очень часто возникает в связи с тем, что многое меняется. В разных муниципальных образованиях могут понимать разные сюжеты под одними и теми же вещами. За счет этого сопоставимость теряется и этого не должно происходить.

Четвертый принцип — возможность расширения пространственных и временных границ. Ну, тоже понятно. Система должна расширяться. Необходимо, чтобы новые муниципалитеты присоединялись к проекту. Так что это тоже должно быть заложено. Пятый принцип — открытость. Тоже очень важный момент. Одна из проблем муниципальной статистики — это ее либо полная закрытость, либо фактическая закрытость. Трудно доставать информацию в городах. Нередко приходится действовать через знакомых, часто

есть противоречия. В общем, здесь масса всяких препонов. А в идеале это должна быть вещь, с которой могли бы ознакомиться все желающие. Ну, я позже об этом скажу применительно к «Городскому барометру». Важны и Интернет-технологии при реализации проекта.

Ну и последний, шестой принцип — однозначная интерпретация показателей. Тоже понятно. Чтобы все понимали под показателем что-то одно. Например, если речь идет об уровне безработицы, то должно быть понятно, либо это безработица официально зарегистрированная, либо рассчитанная по методологии МОТ. Мы тоже очень часто сталкивались с разночтениями. Они тоже очень часто возникают и негативно влияют на конечный результат.

При разработке системы показателей социально-экономического развития муниципальных образований мы сначала рассматриваем явления и процессы. Происходит осознание, для чего нам нужно разработать систему показателей. С какими задачами нам придется столкнуться?

Потом происходит отбор показателей, определение их содержания. Как они могут быть оценены, из каких источников они могут быть почерпнуты. Опять-таки дальше я этого коснусь уже более конкретно.

Есть три уровня — тоже достаточно понятных — показателей социально-экономического развития муниципальных образований.

Собственно, первичные показатели — самые простейшие, те, которые берутся из статистических источников.

Индикаторы — это более сложные показатели, полученные расчетным путем из имеющейся статистики.

Ну и индексы — это результаты агрегирования. Они рассчитываются с помощью разного рода формул из сопряженных показателей. Для их расчета требуется введение весов, нормирование и т.д. Это высший уровень. Система «Городской барометр» только выходит на этот этап.

Сейчас Владимир проведет некий экскурс в историю зарубежную, которая касается разработки систем индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований. А позже я расскажу уже о системе «Городской барометр», которой я занимался.

Владимир Шутилин: Если говорить об истории разработки систем индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований, то можно выделить несколько периодов.

Вообще интерес к индикаторам был проявлен с начала 70-х годов. В период 70-72 гг. появилось большое количество работ, посвященных этой тематике. Однако системы индикаторов, которые были описаны в этих работах, обычно были пригодны только для разового применения.

Роман Аркадьевич сказал про временные расширения системы индикаторов. Как раз чуть позднее стали появляться системы индикаторов, обновляемые на регулярной основе. В частности, в 1974, а потом в 1978 и 1982 гг. появились сборники World Handbook of Political and Social Indicators. Это системы индикаторов, которые представляли собой результаты исследований во многих странах. Особенностью данной системы было то, что в ней приводились статистические зависимости между различными социально-экономическими индикаторами.

Период с середины 70-х годов и до конца 80-х годов характеризуется изучением городского качества жизни. В этот период стала расширяться не только система индикаторов, но и сфера их применения. В это время проводились исследования городского качества жизни, в которых упор делался на сопоставлениях между городами. В частности, появился сборник Places Rated Almanac, в котором на основе присвоенных городам рангов в общей выборке проводилось их сравнение. Однако недостаток этой системы был в том, что методика не всегда однозначно применялась. В этой связи надежность сопоставлений также была невысокой. Где-то города сравнивались по одним показателям, где-то по другим. Точнее говоря, не все города сравнивались по всем показателям.

Как продолжение роста интереса к городскому качеству жизни, это "Международный год жилища и проблем бездомности", который был провозглашен в 1988 году.

С 1989 года начинается новый период. Происходит создание институтов, которые бы занимались разработкой системы индикаторов. В этом году была создана, в частности, Европейская сеть городских исследований, которая объединила в себе города стран ЕС с целью создания единой базы индикаторов для оценки городов и других муниципальных образований.

Если говорить далее, то в 1990 году стартовал проект NORDSTAT. Его задача заключалась в том, чтобы создать базу показателей для оценки муниципальных образований не в Европе в целом, а в северных странах. В проекте участвовало пять северных стран – Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия, Швеция. С 1991 года уже собиралась статистика по 16 городам в этих странах. Дальше я поподробнее расскажу про эту систему и про то, какие сложности возникли.

Вскоре Центром по поселениям человека «Хабитат» при ООН была принята глобальная стратегия развития жилищной сферы до 2000 года. Этот Центр — это, пожалуй,

основной актор, который занимается разработкой систем индикаторов социально-экономического развития.

В 1994 году стартовала программ Global Urban Observatory and Statistics. Составной частью этого проекта является комплексная система для мониторинга социально-экономического развития городов мира. По-моему, по 240 городам сейчас собирается информация. Одной из составных частей этого проекта является программа Urban Indicators Program, которая должна служить целям мониторинга различных программ на муниципальном уровне.

С 1995 года в США начал издаваться бюллетень Urban Quality Indicators. В бюллетене была собрана информация о системах индикаторов социально-экономического развития, которая обновляется с квартальной периодичностью. В качестве примера можно привести серию статей по индикаторам социально-экономического развития, которые были опубликованы в этом бюллетене, многочисленные расчеты индекса качества жизни, индекса роста городских территорий и т.д.

Аналогичная система была реализована с 1996 года Федерацией канадских муниципалитетов. Отличие данной системы заключалось в том, что была поставлена задача ограничить число индикаторов, чтобы система, как правильно сказал Роман Аркадьевич, не разбухла, чтобы там не было безграничного числа индикаторов. Отобранные в конечном счете индикаторы отражали следующие проблемы городского развития: занятость населения, доступность жилья, здоровье населения, безопасность, социальная напряженность, политическая активность населения, человеческие ресурсы и социальная инфраструктура.

В 1997 года на европейском уровне стартовал проект «Городской аудит». Целью проекта стало измерение качества жизни городских поселений.

Если в целом говорить про историю, то процесс шел таким образом, что развивалась и усовершенствовалась как система индикаторов, так и сфера задач, которые они могли решать, также расширялась. Следует сказать, что мы не говорим здесь о тех проектах, в которых индикаторы были призваны оценивать программы и политики. Но одна из задач, для которых они могут использоваться, — это как раз оценка муниципальных программ и действия местных властей.

Теперь я подробнее расскажу о наиболее значимых проектах по данной проблематике.

Начнем с системы индикаторов проекта NORDSTAT, который был запущен в 1990 году. Так как в этом проекте участвовало пять стран северной Европы и 16 городов, то соответственно возникли некоторые сложности. Индикаторы, которые были взяты в этой

системе, не всегда могли быть сопоставлены по всем городам-участникам. Поэтому было решено разбить эти индикаторы на три группы.

Первая группа — индикаторы класса А — это индикаторы, которые легко рассчитываются и напрямую могут быть сопоставлены между городами разных стран. В частности, численность населения, количество объектов незавершенного строительства, количество больниц и т.д.

Следующая группа — индикаторы класса В — индикаторы, которые могут представляться относительно легко сопоставимыми, но тем не менее требуют предварительного анализа методики расчета и последующей ее корректировки во избежание неадекватных сопоставлений. Они не всегда сопоставимы, но в то же время возможность такая имеется.

И третья группа — индикаторы класса С — несопоставимые напрямую индикаторы, рассчитываемые по строго специфичной методике в каждой стране и в связи с этим требующие обстоятельного анализа для проведения интерпретации сравнительного анализа значений этих показателей между городами разных стран.

Далее мы переходим к индикаторам проекта «Городской аудит». В этом проекте участвовало 58 городов и индикаторы были разбиты на пять блоков: социально-экономические аспекты, политическая активность граждан, образование, городская среда, культура и отдых. Каждый из перечисленных блоков состоит из нескольких тематических разделов, по которым группируются имеющиеся индикаторы. Допустим, в социально-экономические аспекты входит 10 разделов: общая характеристика населения, национальный состав, структура домохозяйств, состояние рынка труда, доходы населения, жилье, здоровье, преступность, занятость и экономическое развитие. Разбиение индикаторов по блокам осуществляется для того, чтобы сравнивать между собой муниципальные образования не только в целом по системе индикаторов, но и по отдельным блокам или тематическим разделам. Это тоже, на мой взгляд, важно.

Еще один проект и еще одна система индикаторов Департамента транспорта, местного самоуправления и регионального развития Великобритании. В своей структуре система индикаторов содержит три основных типа: индикаторы состояния системы общественных услуг, индикаторы — целевые ориентиры, результаты обследований удовлетворенности населения качеством предоставления услуг и деятельности местного правительства. Я думаю, вы понимаете, что индикаторы состояния системы общественных услуг — объективные показатели, которые сейчас есть. Индикаторы — целевые ориентиры устанавливают нормативы качества предоставления услуг на перспективу. Показатели удовлетворенности — результаты социологических исследований о качестве оказываемых услуг.

Последний проект — проект Максвеллской школы. Максвеллская школа — один из тех институтов, который занимается индикаторами социально-экономического развития в США. Она реализовала проект Governance Performance Project. Реализация проекта ведется с 1999 года. Они занимаются в основном оценкой деятельности субфедеральных органов власти, т.е. оценкой деятельности конкретных людей, а не программ. Также они занимаются оценкой деятельности правительств штатов США. Методика, по которой они работают, разделение оценки деятельности субфедеральных органов по пяти позициям — финансовый менеджмент, человеческие ресурсы, информационные технологии, управление капитальными ресурсами, качество организации мониторинга результатов собственной деятельности. Оценки получают экспертным путем по специально разработанной 12-шаговой шкале, по которой оценивается каждая из пяти позиций.

Следует отметить, что в США для субфедеральных органов власти или для правительств штатов участие в проекте является очень престижным. Благодаря этому обеспечивается соответствующее качество информации — та проблема, которая есть сейчас в России. Теперь давайте перейдем к проекту «Городской барометр». Роман Аркадьевич может про это проект рассказать подробнее. Поэтому ему слово.

Роман Попов: Как я уже говорил, довольно давно, а именно с 1999 года наша организация — Фонд «Институт экономики города» — занимается проблемой разработки и расчета системы индикаторов социально-экономического положения, социально-экономического развития муниципальных образований. Изначально эта деятельность развивалась как побочная, как второстепенная по отношению к разработке муниципальных программ. Как я уже говорил, неизбежно вставала задача — нужно проанализировать ситуацию в динамическом ключе и в сравнительном. Необходимо было сравнить уровень социально-экономического развития по различным муниципальным образованиям. Какие показатели для этого брать? Откуда их брать? Сколько их должно быть? Промежуточным итогом этой деятельности стала брошюра, которая так и называется — «Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований».

Впоследствии эта система индикаторов была выделена в отдельный проект, который получил название «Городской барометр». Стояла следующая задача — сформировать такую систему показателей (первоначально индикаторов, а впоследствии на их основе системы индексов), опираясь на которую можно было бы проводить мониторинг ситуации в муниципальном образовании и в динамике, и чтобы она была сопоставима по различным муниципальным образованиям. Также система показателей должна была стать одним из элементов оценки результативности муниципальных программ. Тут опять-таки нужно

подчеркнуть, что когда мы говорим об оценке эффективности тех или иных программ, то есть два блока, два вида показателей. Первый — это индикаторы результативности мероприятий и программы, которые конкретизированы. Их довольно много, они привязаны к конкретным задачам и характеризуют степень выполнения этих задач. Это один блок. Другой блок — показатели, которые характеризуют ситуацию в муниципалитете в целом, которые не привязаны к конкретным мероприятиям. При работе с муниципальной программой нужно рассматривать оба блока обязательно в комплексе, поскольку показатели, характеризующие ситуацию в целом, тоже отражают степень выполнения и эффективность муниципальных программ, только не напрямую. Например, если показатели по всем мероприятиям в целом достигли плановых значений, а ситуация в целом ухудшилась, то вряд ли можно говорить об успешности выполненных мероприятий. Наоборот, если ситуация в целом улучшилась, а конкретные мероприятия были провалены, то нельзя говорить, что роль планирования в улучшении была ключевой.

Каковы были изначальные цели проекта «Городской барометр»? Сформировать некую систему, некий комплекс показателей. Сделать выборку муниципальных образований пилотных. Понятно, что речь может идти только о достаточно ограниченной совокупности муниципалитетов как участников первого этапа проекта. И в пилотном режиме начать мониторить, начать исследовать ситуацию на муниципальном уровне. Показатели должны были быть достаточно доступными, т.е. мы брали те показатели, которые могут быть легко получены из существующей отчетности (муниципальной, федеральной, в редких случаях — ведомственной). Они должны были быть достаточно репрезентативны. Для этого мы перед тем, как утвердить список показателей для первого этапа, подключили к этому специалистов в своих сферах — муниципального управления, муниципальной экономики. Мы спросили, какие показатели на их взгляд лучше всего отражают состояние их сферы и дальше могут быть объединены в комплексную систему.

В результате на первом этапе мы выделили четыре блока и 117 показателей. Блоки были названы следующим образом: «Уровень жизни», «Экономическая база муниципального образования», «Муниципальные финансы, нежилая недвижимость и землепользование», «Сфера услуг и городское хозяйство». В блок «Уровень жизни» вошли основные показатели, характеризующие качество жизни населения, там и демография, уровень благосостояния, уровень доходов и другие социальные показатели. В блок «Экономическая база муниципального образования» вошли все показатели, которые касаются муниципальной экономики, деятельности предприятий, бизнес, малый бизнес — все это сюда попало. В блок «Муниципальные финансы, нежилая недвижимость и землепользование» вошли показатели муниципального бюджета, состояние управления недвижимостью и

землей на местном уровне. В последний блок «Сфера услуг и городское хозяйство» попали показатели жилищно-коммунального хозяйства, транспортного хозяйства, сюда же попали показатели развитости сферы услуг. Вот тут собственно дана более подробная разбивка показателей по блокам. В скобках соответственно указано количество показателей по каждому из блоков.

Приведенная на этом слайде таблица иллюстрирует описание конкретного индикатора в этой системе, как он присутствует в этой системе и как он описывается. Для каждого индикатора приводится название, — что он показывает, в чем он измеряется, как он рассчитывается, если это расчетный индикатор, и откуда (из какой статистической формы) он берется. Таким образом, реализуется доступность системы, о которой я говорил выше. Для каждого из индикаторов системы существует такая таблица, где по названным пунктам они расписаны.

Теперь о муниципальных образованиях — участниках проекта. Достичь идеальной репрезентативности было бы конечно хорошо, но у нас не было такой возможности. Мы исходили из того, из чего могли исходить на тот момент. Тогда у нас активно шли программы в Приволжском федеральном округе, когда Кириенко был как раз полпредом. У нас сложились хорошие отношения со многими муниципалитетами Поволжья. Понятно, что участниками проекта стали муниципальные образования именно этого региона. Но мы конечно стремились, чтобы были представлены и другие регионы страны, чтобы территория страны хоть с какой-то долей репрезентативности была покрыта. Мы изначально не хотели включать более 30-40 муниципальных образований. Понятно, что тут были определенные проблемы. Изначально практически вручную все это делалось. Принцип «добровольности участия» тоже понятен, потому что муниципалитеты должны были подходить к этому не формально, а понимать, что им это интересно и важно, чтобы посмотреть, как они выглядят на фоне других, как они выглядят на фоне самих же себя в динамике и т.д.

В итоге сложилась матрица первоначальных участников проекта. Их всего было 19 муниципальных образований на первом этапе. Была задача охватить, более или менее, территории. Видите, АСДГ — это Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. Мы работали через ассоциации, потому что проще было распространять информацию. Внутри крупных макротерриторий мы пытались соблюсти пропорции по крупности. Мы выделяли крупнейшие и крупные, большие, малые и средние города и районы. Это было естественно до реформы местного самоуправления, когда все муниципальные образования были формально равнозначными — районы или города. Сейчас ситуация другая — у нас есть два уровня.

Что собственно этот первый этап показал? Первоначально муниципальные образования, участвующие в проекте, самостоятельно заполняли формы, направляли нам, мы их обрабатывали, выявляли неточности и проводили дальнейшую работу. Но сразу же возникли проблемы. В частности, формы не всегда заполнялись с достаточной степенью полноты. Первичная информация не вся предоставлялась муниципалитетами. Были ошибки, неточности. Однако в целом можно было утверждать, что проект состоялся, определенные выводы делать можно было на основании старта «Городского барометра». Все шероховатости, неточности мы постарались учесть на следующем этапе. А на следующем этапе уже автоматизировался процесс. Был создан дочерний сайт по отношению к сайту института. Там была определена такая система, что мы дали муниципальным образованиям возможность уже самостоятельно регистрироваться и самостоятельно вбивать первичную информацию, чтобы снизить вероятность ошибок и ускорить процесс, потому что было много ошибок, с этим связанных.

Кроме того, по итогам первого этапа была подвергнута корректировке и сама система индикаторов, но не радикально. Одним из основных выводов было то, что в целом никакого радикального сокращения или существенного расширения системы не требуется, кроме как по отдельным показателям и блокам, исходя из заполняемости граф. Другие показатели, наоборот, по просьбе муниципалитетов были добавлены, дополнены. В ряде случаев были изменены формулировки, чтобы повысить однозначность интерпретации, о которой я говорил выше. Можно привести пример. В первоначальном проекте системы индикаторов отсутствовал такой показатель, как число автомобилей в личной собственности граждан на 1000 человек населения. Впоследствии он был добавлен, поскольку многие эксперты и муниципалитеты выступили за то, чтобы такой показатель присутствовал. Изменились и некоторые формулировки. Где у нас речь изначально шла о росте числа малых предприятий, выяснилось, что одни муниципалитеты этот показатель трактовали, как юридические лица, а ПБОЮЛов и ИЧП не учитывали, другие учитывали ПБОЮЛы. В измененной системе было уже два показателя — отдельно по предприятиям, отдельно по предпринимателям — физическим лицам и т.д. Много было таких мелочей, которые работали на повышение собираемости и репрезентативности информации и адекватность ее интерпретации.

Общее число индикаторов при этом увеличилось незначительно. Было 117, стало 123. Какие-то ушли, какие-то пришли. Результаты исследования были размещены на сайте, была опубликована брошюра. При подготовке программ в ряде муниципальных образований эти результаты со ссылкой на проект тоже были приведены. Количество муниципальных образований изменилось. К 19 присоединилось несколько новых. 2 муниципаль-

ных образования присоединилось в ходе этапа, еще 7 заявили о своем желании участвовать в проекте и впоследствии были включены в эту панель. Какие-то наоборот отпали. Иногда по очень экзотическим причинам. В каких-то малых муниципальных образованиях просто были проблемы с Интернетом и они технически не могли участвовать в проекте. Можно привести и другой пример. Город Сургут вышел из проекта после того, как увидел себя на фоне других. Понятно, что это нефтегазовый город, достаточно богатый. Они были уверены, что у них очень серьезные проблемы с бюджетной обеспеченностью на душу населения. Но когда они увидели, что у них бюджетная обеспеченность на несколько порядков выше, чем в других муниципальных образованиях, то они решили, что им это не надо. Это их право, поскольку участие в проекте добровольно. Нам было важно, что участники полно и оперативно обеспечивали наполняемость информации.

Таблица 1. Пример индикатора в системе «Городской барометр»

4.4.4.	Название индикатора	Удельный вес эксплуатационных затрат на перевозки, покрываемых платой за проезд (внутригородские, пригородные и междугородние маршруты отдельно по трамваям, троллейбусам, автобусам, маршрутным таксомоторам и метро)
	Что показывает	Степень окупаемости работы предприятий пассажирского транспорта за счет продажи билетов.
	Единицы измерения	Проценты
	Расчет индикатора	Представляет собой частное от деления выручки от реализации билетной продукции на величину эксплуатационных затрат.
	Информационная обеспеченность	форма № 65-автотранс, Раздел II «Эксплуатационные автобусы», строки 202 «Доходы маршрутных автобусов от перевозок платных пассажиров» и 211 «Расходы по маршрутным автобусам (включая маршрутные таксомоторы)», 6 графа «внутригородское сообщение».

Следующий этап уже начался. Он в процессе. Это разработка индексов на базе индикаторов. Об этом я уже сказал. Было решено вывести три индекса из массива индикаторов. Индекс экономического положения муниципальных образований, индекс качества

жизни и уровня жизни населения. Качество жизни — это все, что касается социальных благ, средних вещей и т.д. Уровень жизни — показатель обеспеченности населения. Эта работа в настоящее время ведется. Готовится к публикации брошюра, описывающая дальнейшие результаты проекта. Ну и мы думаем о том, чтобы далее модернизировать систему, интегрировать ее в систему SPSS для более точного расчета дальнейшей информации и т.д. Думаем над расширением числа муниципалитетов. Работа ведется. Также ведется продвижение проекта. На ряде семинаров института в Москве, так и в регионах, мы высказываемся о проекте, это один из основных видов нашей деятельности в настоящее время. Мы также активно сотрудничаем с муниципальными ассоциациями. Хотя после принятия 131-го федерального закона эти муниципальные ассоциации вступили в пору всяких пертурбаций. Вводится новая система. Процессы в этом смысле несколько затормозились.

Все, что касается «Городского барометра», я рассказал. Если будут какие-то вопросы, то я на них отвечу. А сейчас Владимир расскажет о другом опыте разработки системы показателей.

Вадим Маршаков: Так сказать – «западный» опыт.

Владимир Шутилин: Мы как раз взяли республику Беларусь и ее опыт разработки системы индикаторов социально-экономического развития, чтобы показать, что эта тема популярна не только на Западе. Обычно на коллоквиумах говорят, что западный опыт, приводят в пример Европу и США. Возникает вопрос: а почему США и Европа? А где примеры, что это применяется где-то в соседних странах. Мы взяли в качестве примера Беларусь.

В соответствии с Программой первоочередных мер по комплексному развитию территорий населенных мест республики Беларусь, которая была принята до 2000 года, было необходимо разработать систему показателей, которая бы позволяла оценивать устойчивость развития населенных мест в республике. Разработчиками системы показателей были Министерство строительства и архитектуры, Министерство статистики и анализа, а также ГП «БЕЛНИИГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА».

Задача там была в основном создания информационной базы показателей, и направленность там была на строительство, т.е. устойчивое развитие населенных мест республики Беларусь в основном ассоциировалось со строительством.

В результате была создана система, позволяющая решать следующие задачи: мониторинг существующих процессов, корректировка программ развития населенных пунктов, инициирование новых программ.

Таблица 2. Составление «панели» муниципальных образований - участников проекта.

Регионы	Город – центр субъекта Российской Федерации (11)		Город областного или республиканского подчинения или город – районный центр (14)		Район (5)
	<i>Крупнейшие и крупные</i>	<i>Большие</i>	<i>Большие</i>	<i>Средние и малые</i>	
ПФО (20)	Пенза	Йошкар-Ола	Березники	Бузулук	Белебеевский (Республика Башкортостан)
	Пермь	Чебоксары	Глазов	Козьмодемьянск	Городецкий (Нижегородская область)
	Тольятти		Димитровград	Отрадный	Немский (Кировская область)
			Октябрьский		Татищевский (Саратовская область)
			Орск		Янаульский (Республика Башкортостан)
		Стерлитамак			
		Сызрань			
АСДГ (8)	Омск	Абакан	Междуреченск		
		Кемерово	Сургут		
		Магадан			
		Чита			
		Южно-Сахалинск			
Московская область (2)				Дзержинский	
				Красноармейск	

И эта система была разработана в соответствии с системой Центра «Хабитат» при ООН. Поэтому данные индикаторы позволяли участвовать в единой системе по развитию населенных мест.

Разработанная система состояла из восьми модулей, один из которых являлся базовым, т.е. в нем содержалась вся основная информация. Другие модули были тематическими и получили следующие названия: «социально-экономическое развитие», «инфраструктура», «транспорт», «охрана окружающей среды», «местное управление», «приемлемость и адекватность жилья», «обеспечение жильем».

Следует отметить, что программа была в первую очередь связана с обеспечением жильем. Эти вопросы были основными в разработанной системе показателей.

В принципе все, что мы хотели рассказать, мы кратко осветили. Теперь мы готовы выслушать вопросы.

Вадим Маршаков: Вопросы, комментарии коллег. Напомню, что презентация выложена на сайтах www.iopp.ru и www.politanaliz.ru.

Роман Попов: На сайте вообще много чего доступно. У Вас, кстати, Интернета нет здесь. Там можно прочесть итоги первого этапа. Не помню только, есть итоги в открытом доступе или в закрытом. Там есть список индикаторов и список участников.

Илья Компасов: Отслеживалось ли Вами, кто в муниципальных образованиях заполнял эту форму?

Роман Попов: Как правило, это были руководители отделов (департаментов) экономики. Они поручали физическое заполнение сотрудникам департамента. Мы сами это получали и контактировали. Конечно, человеческий фактор существует. Бывали ошибки при заполнении и какие-то недопонимания.

Илья Компасов: А сколько приблизительно по срокам занимает процедура заполнения форм?

Роман Попов: Все это очень сильно затягивалось. Если проект в 2001 году начался, то первый этап на год затянулся. Тут еще наложились реформа местного самоуправления. Понятно, что некоторые муниципальным образованиям стало не до того. Какие-то прекратили своей существование, какие-то наоборот разделились и т.д. Тем не менее, проект вышел и существует.

Олег Вахромеев: А стимулы участия в проекте какие?

Роман Попов: Стимулы — исключительно заинтересованность в том, что это нужно. Честолюбие для малых муниципальных образований. Плюс ко всему возможность засветиться. Поощрений никаких у нас не было. Иначе это могло выразиться в формальности.

Олег Вахромеев: А на каких основаниях Вы отбрасывали индикаторы?

Роман Попов: На разных основаниях. Какие-то просто плохо заполнялись. Они были реально труднодоступны. Ряд были уточнены экспертами. Изначально мы высылали муниципальным образованиям формы, они возвращали нам заполненные формы. Ну и естественно, что у них были какие-то свои замечания. На втором этапе эта форма уже была вывешена на сайте.

Илья Компасов: Не оценивался ли Вами эффект от принятия 131-го федерального закона?

Роман Попов: У нас такой задачи не стояло. Для того чтобы оценить эффект от введения той или иной нормы, необходимо соответствующим образом сформировать задание оценки. Т.е. выработать некий блок индикаторов, которые бы эти вещи показывали. Речь шла о достаточно универсальной системе вне зависимости от perturbаций в стране и в мире. В то же время ситуация конечно влияет на показатели и каким-то образом отражается. Это вопрос уже к аналитику, к эксперту — определить, в какой степени изменение тех или иных показателей связано с нововведениями, будь то введение 131-го закона, жилищного кодекса, Уставов новых, системы власти и т.д.

У нас же были еще исследования. Я, может быть, отвлекаюсь, но это близко. В начале 2003 года мы провели анкетирование. Исследование называлось «Городское управление в современной России». Главной задачей исследования было выяснить управленческие аспекты, их должны были заполнять главы муниципальных образований. Насколько широко используется стратегическое планирование? Каков штат администрации? Насколько глава удовлетворен деятельностью сотрудников? Как они оценивают перспективы муниципальных образований в свете нового закона? Достаточно интересное исследование. Причем мы изначально старались путем телефонного опроса и рассылки охватить максимальное число городов. В итоге у нас ответило что-то около 120 глав муниципалитетов. С другой стороны, они представляли почти все сегменты. Получилась интересная картина. Результат исследования тоже доступен на нашем сайте. Там-то как раз вопросы были сформулированы таким образом, чтобы высчитать оценку ожиданий реформы местного самоуправления, насколько используются те или иные технологии управления и т.д. Но общие впечатления разные. Ну, например, понятно, что это был сдвиг, потому что те, кто отвечал, был более продвинутым. Был ряд выводов сделан относительно автоматизации, был большой скепсис, многие боялись утратить свой статус. Многие города опасались, что их уравниют с сельскими районами. Будут еще какие-нибудь вопросы?

Вадим Маршаков: Мы благодарим наших докладчиков. Спасибо за внимание!

**Стенограмма заседания № 4: «Стратегия Action Research в практике оценивания»,
21 сентября 2006 г.**

Даниил Цыганков: Добрый вечер, уважаемые коллеги! Перед началом коллоквиума, хочу поделиться приятной новостью. В последние дни Ученые советы факультетов социологии и ГиМУ поддержали концепцию совместной межфакультетской программы по оцениванию. Проект базового плана и другие материалы Вы можете посмотреть в Интернете (<http://new.hse.ru/sites/ma-evaluation/default.aspx>). Но он, бесспорно, будет дополняться. Я надеюсь, что выступающие здесь будут преподавать на этой программе, которая стартует уже в сентябре следующего года. Экзамены запланированы на лето 2007 года. На этом мы, пожалуй, можем завершить первое вступление в поэму и предоставить слово двум нашим докладчикам — Ольге Савинской и Марии Цветковой.

Наконец-то на нашем заседании выступают представители факультета социологи ГУ-ВШЭ. Исторически в семинаре активно участвовали политологи, потом к нему примкнули представители госуправления (после массового исхода политологов на этот факультет), и у меня была давняя мечта пригласить к нам социологов с их перекрестным видением. А теперь факультет социологии, вероятно, будет базовым для совместной магистерской программы. Как образно выразился наш питерский коллега Владимир Ильин в своей книге «Драматургия полевого качественного исследования», социолог путешествует из одного социокультурного мира в другой». В данном случае — в миры, где существуют различные точки роста для оценки программ. Мы, во всяком случае, очень рассчитываем на студентов-социологов старших курсов.

Ольга Савинская: Добрый вечер! Тема моего выступления — «Стратегия Action Research в практике оценивания». Action Research – одна из исследовательских стратегий, которая достаточно активно сейчас развивается в сообществе социологов — как академических социологов, так и тех социологов, которые работают в разных прикладных полях. Естественно, здесь много поработали и те, кто занимался оценкой. Кроме того, когда мы говорим об Action Research, нам надо понимать, что поскольку это поле и эта исследовательская стратегия развивалась в разных сферах, то не формировалось какого-то жесткого метода. Поэтому это можно скорее назвать группой стратегий оценочной деятельности. Эта стратегия, которая предполагает некоторую последовательность событий, которая способствует не только выявлению проблемы, но также и ее решению. Например, эта стратегия позволяет определять реальные потребности членов социальной группы и пути их реализации, выявлять разногласия в организации и находить наиболее оптимальные компромиссы и т.д.

Стратегия Action Research — это пример того, как социология и методология социологии проходят этап экспансии, они занимают смежные поля. Классическое социологическое исследование предполагает, что материал, который попросил сделать заказчик, мы сделали и отдали заказчику. А заказчик, если мы предполагаем какое-то прикладное исследование, чаще всего оказывается человеком-практиком. Он получает данные, но у него не всегда оказывается необходимая квалификация, которая позволяет ему работать с результатами выполненного нами исследования. Возникает некоторый разрыв в коммуникации. В стратегии Action research этот разрыв хорошо осознается и предлагается выход. После того, как исследование уже сделано, социолог приходит снова к заказчику и начинает вместе с заказчиком работать над внедрением полученных результатов. Т.е. происходит процесс такой хорошей кооперации, что приводит к более эффективному результату. Это только один из примеров Action Research, который показывает, что исследователю, использующему эту стратегию, необходимы еще и другие навыки – менеджерские и консультационные.

Далее, стратегия Action Research — это стратегия, которая характеризуется признанием особых этических и ценностных принципов. Очень важно, чтобы оценщик, который использует эту стратегию, разделял и проводил этику активного и равноправного взаимодействия всех участников исследовательского процесса или всех заинтересованных лиц. Этот принцип отражен в одном из названий этой стратегии — Participative Action Research. Причем здесь выявление заинтересованных лиц и признание статуса полноправного участника за ними должно происходить с самого начала исследовательского процесса. Если снова вернуться к примеру взаимоотношений исследователя с заказчиком, то следует сказать, что в подавляющем большинстве случаев заказчик будет одним из таких заинтересованных лиц, или одним из участников исследования.

Признание всех участников исследовательского процесса именно как участников, может быть, наиболее характерно именно для Action Research. Хотя этот принцип сейчас активно используется и другими исследователями, в большей степени, наверное, «качественниками». Следует здесь также сделать ремарку, что несмотря на то, что в Action Research используются разные методы, эта стратегия развивалась в большей степени в русле качественных методов. Она выростала из метода включенного наблюдения, которое предполагает активное включение в исследуемые практики. С другой стороны, Action Research много взяла из методов ведения интерактивных групп в психологии. Action Research предполагает особое искусство и технику вовлечения людей в исследовательский процесс. Это достигается выявлением и декларированием интересов каждой социальной группы, если это достаточно крупное исследование, или отдельных лиц и соотнесение

этих интересов между собой. Кроме того, здесь тоже важно некоторое «демократическое сотрудничество» или равноправное взаимодействие. То есть предполагается, что участники обладают разным, но уникальным и полезным друг для друга набором знаний. Эти этические нормы приветствуют то, что исследователь признается, что он является не единственным носителем знаний, а лишь некоторым профессиональным «фасилитатором» или координатором коммуникаций. Все необходимые знания уже есть в умах изучаемых им людей. Задача исследователя — лишь помочь им эти знания «открыть» для себя. Поэтому исследователь может искренне обратиться к изучаемой группе людей: «Я знаю, что Вы знаете о проблеме больше, чем я. Расскажите, пожалуйста, что здесь происходит». Если в классическом социологическом исследовании каждый исследователь знает все, свысока смотрит на то, что происходит, то здесь он позиционирует себя как одного из участников этой деятельности, которую он для себя определяет как исследовательский процесс.

Кроме самой практики или действия, исследователь всегда рефлексивен, осознает и оценивает то, что происходит. И это — третий принцип Action Research. В первую очередь, эта рефлексия касается самого исследователя или оценщика. Он всегда пытается разобраться в том, что произошло, то есть присутствует рефлексия прошлого, прожитого опыта, и в том, что может произойти, то есть проективная рефлексия. Именно благодаря этому постоянному процессу рефлексии Action Research, несмотря на его ориентацию, нацеленность на практику изменений, является исследовательской деятельностью. Поскольку процесс рефлексии позволяет исследователю получить некоторый результирующий объем знаний об исследуемой группе, исследуемом действии, исследуемом процессе. Вместе с тем, важно, чтобы в процесс рефлексии исследователь вовлекал всех участников исследовательского процесса посредством разных методов. И это будет уже следующий принцип — с методической точки зрения, использовать все, что «работает», все, что «под рукой».

И здесь еще раз хотелось бы вернуться к определению. Action Research — это все-таки не метод, это стратегия, стоящая над методами, сформированная разными полями исследовательской практики. Это общий дизайн того, что предполагается делать. В рамках самого исследования вполне могут быть применены и количественные, и качественные методы. Может быть использована и статистика. Если есть возможность провести сетевой анализ, то он также активно используется для того, чтобы получить какие-то результаты. Если исследование, например, проводится в какой-то организации, то просто необходимо посмотреть, как строятся сети внутри этой организации. Также используются качественные методы, с помощью которых добываются в различных вариантах качественные данные. Т.е. могут проводиться глубинные интервью, фокус-группы, наблюдение и т.д., при этом методы сбора и анализа данных будут чередоваться с активными и вне-

дренческими действиями по изменению изучаемой ситуации, по обоснованию, планированию и проведению действий, направленных на некоторые изменения.

Что же было источниками создания Action Research?

Во-первых, это различные психологические терапевтические и корректирующие исследования и тренинги, которые проводились Куртом Левиным (Lewin) и позже его последователями. В этих группах было важно не только протестировать какие-то психологические проблемы, связанные с изучаемой группой и отдельными участниками, но и провести некоторый тренинг, который бы позволил имеющиеся проблемы осознать самим участникам тренингов и разрешить их.

Во-вторых, Action Research связывают с некоторыми инновациями в практиках образования. Здесь важно отметить, что это как раз пример того, как Action Research использовался в академических практиках. Хотя этот опыт близок к тому, как эта стратегия использовалась в организациях по работе с трудовыми отношениями и повышением квалификации. Оба этих примера говорят о еще одном поле применения AR — прикладных исследованиях в организациях (корпоративные исследования и оценки). Несмотря на то, что оба этих направления сближает масштаб охвата — организация, я их разделила. Почему? Потому что образовательная практика не всегда связана с деятельностью организаций. В то же время прикладные исследования в организациях не всегда связаны с образовательной деятельностью сотрудников. Они могут быть связаны с изменениями, происходящими в организации.

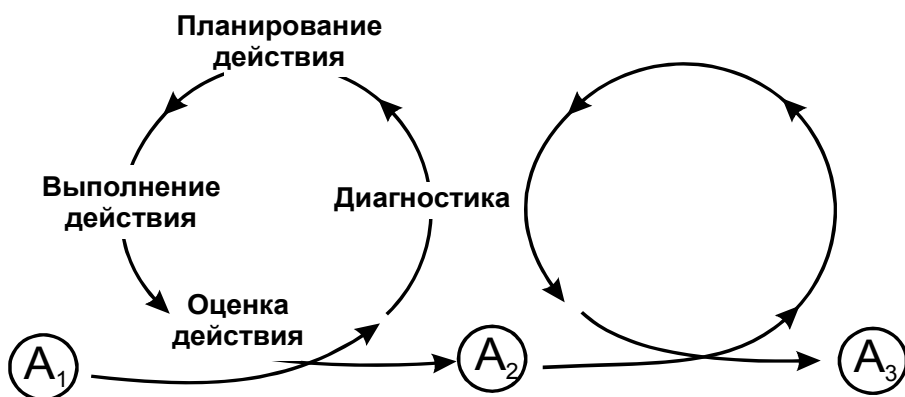
И третье, это достаточно такое мощное направление. Оно включает в себя наиболее крупные проекты, в которых используется Action Research. Это проекты по общественному развитию в странах третьего мира, по оказанию международной помощи. Здесь, наверное, стоит отметить, что все наиболее сильные и заметные организации, такие как Всемирный банк, ООН, USAID и др. использовали эти методы в африканских, азиатских и т.д. странах. В этой сфере накоплен большой опыт по применению Action Research. Этот опыт дал осознание и обсуждение многих проблем, которые таит в себе эта стратегия. Возможно для специалистов, которые занимаются социальными проектами и оценкой, именно это направление развития AR будет более релевантным и интересным. Для иллюстрации этого направления мы подготовили в раздаточных материалах статью. Это глава из сборника, где индийская исследовательница Камла Базин¹ описывает, как они проводили исследование в Индии с использованием Action Research и с какими проблемами они

¹ Bhasin K. Are We on the Right Track? Report of a Workshop on Participatory Evaluation // Knowledge shared. Participatory Evaluation in Development Cooperation / Ed. by Edward T. Jackson and Yusuf Kassam IDRC/Kumarian Press, 1998.

столкнулись. Эта статья является хорошим примером не только самой практики применения принципа «участия», но и репрезентации дискурса и жанра описания этой практики. Эта статья демонстрирует несколько отличающуюся от нормативно научной или позитивистской этику взаимодействия с людьми внутри профессионального сообщества.

Далее я представлю Вам модель Action Research, как она обычно представляется многими исследователями. Это некоторая спиралевидная модель, основанная на модели цикла, который состоит из четырех этапов — диагностика, планирование действия, выполнение действия, оценка действия. После прохождения всех четырех этапов исследователь выходит на новый этап изучения. Поскольку это рефлексивный процесс, то A_1 , A_2 и A_3 – это точки накопления знаний социальной группой о себе самой. Кроме того, говоря об этой модели (это не удалось сделать на схеме, она получалась слишком громоздкой) важно заметить, что оценка того, что происходит, включена в каждый из этапов. И в связи с этим оценщик, который выбирает эту исследовательскую стратегию в качестве основной для своего действия должен понимать, что мы оцениваем процесс на каждом из этапов.

Рис. 1. Модель Action Research.



Теперь, оставляя в фокусе внимания эту модель, определим каковы ее методологические основания. Прежде всего, эта модель опирается на принципы научного «позитивистского» исследования, а именно на принцип поступательности научного исследования, планомерного целенаправленного движения и постепенного наращивания объема знаний.

В-вторых, модель Action Research заимствует инновацию качественного исследования. В свое время логика качественного исследования создала некий вызов количественным позитивистским исследованиям, и возможно, именно благодаря этому «взрывлению» твердой научной почвы появилась возможность для появления Action Research. Что же появилось в качественном исследовании, и чего не было в количественном? А появи-

лась некоторая цикличность в исследовании, допущение итерационности исследовательского процесса. В качественном исследовании этапы сбора и анализа могут сменять друг друга несколько раз. И в стратегии Action Research, как в гибкой стратегии, мы тоже можем «возвращаться». Например, мы анализируем собранные данные и чувствуем, что нам каких-то данных не хватает. Мы имеем полное право и возможность снова «вернуться» за ними на этап сбора данных. Т.е. в AR используется принцип исследовательского процесса, уже сложившийся в рамках методологии качественного исследования.

Кроме того, AR активно развивает идею расширения интерактивности исследования, зародившуюся в качественных методах. Снова попытаемся сравнить две ситуации. В количественном исследовании, когда мы идем в поле, мы общаемся с респондентом по заранее подготовленной анкете, побеседовали — разошлись. Качественное исследование расширяет поле взаимодействия. В нем позволяет варьировать темами, что-то менять, задавать те вопросы, которые раньше не были записаны в гайде. И, кроме того, в ситуации качественного интервью больше внимания уделяется личности интервьюируемого, а на этапе анализа приветствуется аналитическая работа с привлечением всех «заинтересованных лиц», на чем основан принцип триангуляции. Ведь понимание о заинтересованных лицах стало формироваться еще до появления стратегии Action Research в качественных исследованиях.

В-третьих, как я уже сказала, Action Research — это некоторая экспансия за пределы традиционных исследовательских стратегий. Если мы вернемся к модели AR (рис.1), то мы увидим, что она очень близка к модели принятия решения, то есть к тому, как практик принимает решение. Action Research из этой управленческой модели берет практичность, прагматизм, ориентацию на динамику и изменения. Здесь хорошо было бы добавить, что Action Research близко подбирается к практикам менеджмента и, может быть, в связи с этим достигает большей эффективности, и закрывает тот gap, который остается в классических исследованиях в коммуникациях с заказчиком.

И, в-четвертых, AR многое берет из образовательной практики. Модель интерактивного обучения — то, о чем мы уже говорили. Она привнесла в модель AR интерактивность, ориентацию на динамизм и развитие ситуации, на обучение и изменение сознания. На осознание и понимание того, что новые знания позволяют изменять мир, в котором мы находимся.

Теперь перейдем к типам Action Research. Первый тип — это «co-operative/participative action research», который мы перевели как «исследование в процессе сотрудничества и соучастия». Второй — это исследования в процессе активного обучения (learning action research). Третий — критическое исследование действием (critical action

research). Эти типы были выделены на основании сфер применения. Если первый тип относится к изучению сообществ, второй — к изучению образовательных процессов, то третий ориентирован, прежде всего, на изучение жизни местных сообществ, на некоторое желание развитого мира обучить и «развить» сообщества третьего мира, то есть научить их критическому мышлению и посредством его подтолкнуть к переосмыслению стратегии развития общества и изменениям.

Отдельно выделяют корпоративное/индустриальное Action Research. Примером может быть такая сфера в исследовании организаций, как корпоративное управление. И последний тип AR — это индивидуальное социо- и психотерапевтическое исследование. Это исследование через рассказ, через нарратив.

Теперь хотелось бы после такого краткого освещения сути стратегии Action Research рассказать о том, как она вписывается в практику оценивания. Action Research и практика оценивания формировались почти в одно время и на близких площадках. Одной из общих сфер было изучение местных сообществ международными организациями. И в связи с этим люди, представляющие эти две сферы профессиональной деятельности, общались, может быть, иногда это были люди, которые занимались и той, и другой практикой. И поэтому этика исследования оценки и этика Action Research близки друг другу. Те же самые принципы демократичности общения, участия и вовлеченности. Именно поэтому их взаимное пересечение методологически возможно и эффективно.

Каким образом они могут сочетаться?

Во-первых, мы можем проводить оценку как один из этапов Action Research. Если какая-то исследовательская команда выбрала стратегию Action Research, то, кому-то из своих членов команды выпадет именно проведение оценки. Причем, поскольку мы говорили, что рефлексия происходит на каждом из этапов, то этот человек будет включен во все этапы исследования для проведения оценки. И с другой стороны, можно использовать стратегию Action Research внутри процесса оценки. Т.е. если какой-то заказчик просит провести оценку, то, проводя ее, можно выбрать для себя стратегию Action Research. Также я встречала (на мой взгляд, радикальное мнение), что любая оценка есть некая интерактивная практика и поэтому ее можно называть Action Research. Я скорее не согласна с этим мнением, но оно есть.

Сфера применения. Хотелось бы сказать, что сферы и масштаб применения Action Research достаточно широк. Это может быть малая организация. Мы можем исследовать какую-то НКО, как она управляется, что происходит в команде, какие могут быть перспективы развития и т.д. Другой пример — терапевтическая группа. Мы можем сказать, что происходит с каждым членом группы. Это могут быть и большие организации, корпо-

рации, где есть многоуровневая структура, иерархия. И эта организация может обратиться с заданием помочь выработать свою новую стратегию развития. Третья сфера применения — ассоциации, как я их назвала. Хотя здесь примером может быть и НКО. Например, зонтичная сетевая НПО, которая приглашает экспертов или сотрудничает со многими другими организациями. Либо, например, ассоциация каких-то профессионалов. Пример применения стратегии AR для такого рода организации чуть позже нам представит Мария Цветкова. Также можно применять стратегию Action Research в оценке развития местных сообществах, причем от малого двора, когда изучается, как, например, формируется товарищество собственников жилья, до целого поселка. Наконец, можно использовать Action Research в оценке городских и региональных программ. Либо выбирать какие-то пилотные точки для того, чтобы делать сравнительный анализ. Либо анализировать предвыборные кампании, или мероприятия, которые используются в политическом маркетинге. Сейчас есть устные дискуссии о том, можно ли называть это Action Research. Сейчас этот термин только появился, и разные люди в разных ситуациях его пробуют использовать.

И, наконец, мне хотелось бы сказать о преимуществах и недостатках этой стратегии, где и когда следует применять Action Research, что эта стратегия дает.

Преимуществами этой стратегии можно считать гибкость исследования, возможность изменять ход исследовательского процесса. Как я уже говорила, эта стратегия не ограничивает выбор метода. Мы не ограничены форматом данных и методом сбора. Мы можем анализировать любые доступные нам данные.

Второе — высокая чувствительность к локальным особенностям, к уникальности изучаемой проблемы. Чаще всего, работа с применением AR происходит в конкретном местном сообществе, в какой-то определенной организации. Ориентация на сотрудничество предполагает открытость, что дает возможность получить больше информации от представителей изучаемой социальной группы. Получаемые данные уникальны для изучаемой среды. И в итоге результаты анализа также должны быть специфичны и уникальны, привязаны к этому конкретному локальному сообществу.

С содержательной точки зрения Action Research опирается на многоуровневый пласт информации — от «объективной», «документальной», «фактографической», которую мы получаем в помощью каких-то количественных методов, до «субъективной» — личных и групповых оценок участников. В AR исследователь всегда открыт к обратной связи и всегда внимателен к тому, как участники исследовательского процесса оценивают текущую ситуацию, какие проходят изменения. Это всегда будет не обобщенная информация, а какие-то субъективные мнения. И третье — поскольку мы предпринимает некоторые действия, сознательные действия, мы можем оценить эти действия, посмотреть, что

люди говорят о них и как это соотносится с их действиями, их интересами. Не противоречит ли одно другому.

Action Research также ориентировано на изучение практик, процессов, групповой динамики. Если традиционные социологические методы можно сравнить с фотоснимками, то есть в процессе сбора данных мы получаем какой-то статический продукт, то в Action Research мы как бы постоянно снимаем на камеру. Мы оцениваем и рефлекслируем, как происходит процесс. Иногда действительно очень важно увидеть динамику. Также Action Research позволяет изучать последовательность событий и действия их участников как взаимосвязанный с общим контекстом процесс.

Action Research имеет широкий спектр охвата, про который я говорила, от изучения маленьких организаций до городских и региональных сообществ. При этом, поскольку всегда оцениваются действия людей, то в рамках стратегии возможно оценить, как работают групповые и социетальные нормы, и как они предопределяют действия людей.

Action Research также позволяет получать обратную связь как еще один источник оперативной информации.

Теперь скажу про ограничения использования Action Research. Первой ограничение — это субъективизм метода, т.е. результат исследования зависит от всех участников исследовательского процесса, и от заказчика, и от исследователя, и от исследовательской команды, и от тех, кого мы изучаем. Люди включены в ситуации изнутри и выращивание знаний с точки зрения их позиций и интересов внутри изучаемого сообщества привносит субъективизм.

Второе ограничение — политизированность метода. Очень велико влияние заказчика и оценщика. Почему? Потому что ему необходимо предпринимать какое-либо действие. Для заказчика действие может предполагать некоторую ситуацию повышенного риска. Если бы пришел оценщик, собрал аккуратно информацию и ушел, то для заказчика, например, некоей властной структуры, это было бы более спокойно. Никого не тронули и ушли. Если принимают решение использовать Action Research, то это уже более высокий уровень ответственности, потому что мы оказываем влияние на то сообщество, в котором мы находимся. Что это означает для выбора стратегии AR? Это предполагает большее доверие к исследователю или оценщику со стороны заказчика, в связи с чем необходимо заранее согласовать нормы и ценности, в рамках которых будет использоваться Action Research. Действительно, это очень важно. Если просто начать проводить какие-то мероприятия, не согласовав это с некоторыми stakeholders, не учитывая их интересов, скажем, и их ценностей, можно наоборот создать более конфликтную ситуацию. Т.е. на этапе определения целей работы и технического задания важно оценить, что собой представляет

заказчик, какие есть другие субъекты и заинтересованные лица, что необходимо делать исследователю и каковы рамки его возможных действий, которые бы не вызвали беспокойства заказчика и других субъектов.

Третье ограничение — это высокая персональная ответственность исследователя. Т.е. если исследование социально значимо и предполагает изучение острых тем и затрагивает широкие слои населения/сообщества, нужно понимать, что будет происходить после окончания исследования, каков будет «хвост» последствий. Исследователь должен контролировать возможные последствия. В общем, любое AR предполагает какие-то изменения масштабные, кардинальные или незначительные. Однако, заказчики могут быть не готовы к изменениям и не видят в этом потребности. У многих заказчиков есть представление об оценщике как о человеке, который не включен в процесс, а просто собирает некоторую информацию.

Далее, применение AR с необходимостью предполагает наличие демократичной среды или организационной культуры. Если исследователю приходится работать со строго иерархической организацией, то, скорее всего, в такой организации принцип равноправного сотрудничества окажется «не работающим» и применение Action Research окажется неэффективным.

Следующий пункт — изучаемая проблема должна носить процессуальный характер. В некоторых случаях нет необходимости действовать, поскольку нет необходимости что-то менять. В подобных случаях не следует использовать Action Research. Если нужно что-то подытожить уже произошедшее, то нужно использовать другие методы, не нужно, образно говоря, «ворошить муравейник». В этом смысле Action Research больше подходит для «формирующей» оценки, направленной на предстоящие изменения ситуации в сообществе, чем для «результатирующей» оценки.

И последнее — действие должно иметь ясную прагматичную направленность и цель. Все участники действия должны осознавать свой интерес участия в действии, а исследователь (оценщик) должен понимать или предполагать, какой мотив и интерес у каждого участника. Метод невозможно применять в ситуациях отсутствия общих интересов.

Еще один технический момент. Action Research требует больше времени, чем традиционные виды оценки. Это — следствие того, что мы более активно включаемся в изучаемую среду и должны совершить некоторые предполагаемые действия. На этом все!

Теперь мне хотелось бы передать слово Марии Цветковой. Она, на мой взгляд, сделала интересное учебное исследование. Возможно, оно не выглядит как крупный исследовательский проект, но это исследование действительно комплексное и очень интересное.

Мария Цветкова: Добрый день! Сначала я расскажу, почему этот метод и почему именно это исследование. Метод Action Research мало описан в российской литературе. Есть только одна книжка, в которой он упоминается и то местами. В социологии, и не только, существует проблема: мы очень часто проводим исследования, но их результаты остаются вне внимания общественности. На одном из семинаров Ольга Борисовна как раз говорила, что есть такая методика Action Research, которая опирается на результаты социологических исследований. Хотела бы начать с западного опыта применения методики. Ольга Борисовна немного рассказала об этом. На Западе этот методика используется активно. Проводятся даже конференции, посвященные обсуждению и развитию методики. Исследования идут и в настоящее время.

Первое интересное исследование — исследование Рахмана. Он изучал бедные сообщества. Ему было интересно, почему же бедняки не пытаются выбраться из сложившейся ситуации. Они живут в бедности, потом их дети, которые не пытаются подняться по социальной лестнице. Рахман провел ряд глубинных интервью, начал общаться с представителями бедных слоев. Оказалось, эти люди воспринимают свое положение как нормальное, поэтому они не предпринимают никаких действий, чтобы что-то изменить в жизни, воспринимают свой образ жизни как данность. И он начал проводить глубинные интервью с людьми, но уже немного в другом ключе. Рахман начал объяснять беднякам, что существует другая жизнь, что есть определенные ресурсы, которые могут позволить им улучшить свое положение, повысить статус. Он начал их опрашивать, почему они не делают по-другому, ведь у них есть такая возможность. Таким образом, исследователь начал поэтапно ломать стереотип, сложившийся у бедняков. И действительно, тенденция начала наблюдаться более или менее положительная. Некоторые начали задумываться об образовании, привели свой быт в порядок.

Второе исследование посвящено изучению организаций, которые занимались борьбой со СПИДом. И исследователи задались вопросом, почему же организация не включает людей в сообщество? Задачей исследования стала организация так называемого клуба по интересам. Исследователь и участники исследования решили организовать сообщество, которое будет не только помогать больным СПИДом лекарствами, но рассказывать о методиках лечения, станет своего рода площадкой общения людей и т. п. Исследователи решили, что самым оптимальным вариантом сбора информации для лучшего знакомства с нуждами больных станет включенное наблюдение. Они обратились в систему здравоохранения Канады. Началась работа по реализации проекта. Однако в процессе исследования обнаружили, что директора многочисленных институтов по борьбе со СПИДом — тот барьер, который не дает развиваться уже имеющимся организациям типа «клуб по инте-

ресам», в том числе, над которым работали исследователи. Многие директора организаций выписывают большие деньги под многочисленные исследования, различные мероприятия для больных СПИДом, но при этом реальная помощь не оказывалась. Причина проста, — если бы больные СПИДом начали активно общаться между собой, обмениваться информацией о новых способах лечения заболевания и т. д., то потребность в многочисленных исследованиях, институтах психологической помощи, мероприятиях по пропаганде могла отпасть. Как следствие, потеря источника дохода.

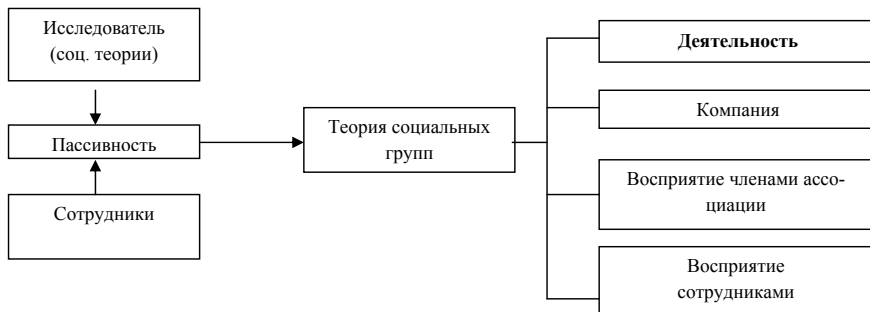
Третье исследование (это скорее целый опыт) — исследование Алена Турена. Его всегда интересовали конфликтные ситуации, и, в частности, многие работы автора были посвящены изучению забастовок, движений и т. д. Турен отмечал, что в конфликте двум сторонам чего-то не хватает. Он сажал противоборствующие стороны, к примеру, топ-менеджмент и бастующих за один стол, и они начинали обсуждать один общий вопрос. В результате получалось, что под одними и теми же понятиями стороны понимали совершенно разные вещи. Представители топ-менеджмента думали, что бастующие ленятся и ничего делать не хотят. Рабочие, в свою очередь, не понимали, чем занимается топ-менеджмент. Т.е. специфику друг друга они не знали. На группе принятия решений Турену удалось это обнаружить и объяснить участникам конфликта. Таким образом, группа создавалась для того, чтобы участники начинали понимать друг друга, т.е. это была группа действия, находящая точки соприкосновения сторон. В результате конфликт был частично разрешен.

Еще одно исследование — оно, как оказалось, было проведено в России. Оно было посвящено людям-инвалидам. Вопрос заключался в том, почему так мало внимания обращают на людей с ограниченными возможностями? Банальная ситуация. Исследователи решили посредством организации портала для людей-инвалидов создать ресурс, который позволит им общаться, будет содержать полезную и важную информацию и т. д. Новизна заключалась в том, что новый проект был ориентирован на то, чтобы помогать жить инвалидам дальше, адаптироваться в обществе, а не призывать жалеть этих людей. Действия исследователей состояли в следующем. Во-первых, были изучены все сайты, посвященные людям-инвалидам. После их изучения авторы проекта обнаружили, что практически вся информация ограничена телефонами специализированных служб, рассмотрению проблемы инвалидности в обществе и т. д. Инвалидов жалели, обсуждали проблему, но не было полезной информации, контактов таких же людей, необходимой правовой информации и т. д. Возникла идея сделать что-то отличное от имеющихся проектов. Авторы идеи обратились к экспертам: сотрудникам организаций, занимающихся проблемами инвалидов, представителям общественных организаций, студентам, специализирующимся на

социальной помощи инвалидам. Эксперты назвали тот перечень проблем, которые чаще всего возникают у инвалидов. Кроме того, эксперты, которые работали в организациях для инвалидов, объяснили, что эти люди не хотят выделяться на фоне здоровых людей, главная потребность инвалидов — не чувствовать себя другими, особенными. Таким образом, был организован портал интересный и полезный, прежде всего, людям с ограниченными возможностями.

Последний пример связан с деятельностью центра по социальной работе, в котором люди занимались вопросами бедности и помощи населению. Сотрудники обратили внимание на то, что их организация работает неэффективно, пытались организовывать специальные программы повышения эффективности, но все проваливалось. Они решили разобратся, что же происходит с помощью метода внутренней оценки. Для начала сотрудники начали обсуждать, как они относятся к бедным, какие меры могут помочь этим людям и т.д. Обсуждали очень долго, три дня. Потом методом включенного наблюдения стали исследовать установки других сотрудников организации: кто и как работает, у кого глаза горят, у кого нет. В итоге поняли, что цели работы в организации у разных людей разные. Было организовано что-то вроде круглого стола. Оказалось, что у сотрудников организации высокая зарплата, многие не понимают бедных и в принципе для них эти проекты не очень интересны, им не нужна была динамика, поэтому организация была статична. Тогда руководство приняло решение о частичном отказе от ряда проектов и перехода к более активной деятельности, более интересной заинтересованным сотрудникам. Оставили только те проекты, которые были интересны — система здравоохранения, образовательные вещи и т.п. Действием было то, что сотрудники приняли решение на основе анализа самих себя.

Схема 1. Схема диагностики проблемы.



Воодушевившись примерами других, у меня возникла идея попробовать реализовать небольшой похожий проект. Как методологу, мне было интересно, что это за методика и каковы ее возможности. Немного расскажу предысторию. Рассматриваемое далее общество представляло собой некоммерческую организацию, созданную на базе одной из коммерческих фирм. Организация объединяла представителей одной из отраслей. Сотрудники оказывали всяческую поддержку деятельности организации — организовали встречи, специализированную страничку и т. д. В фирме было несколько заинтересованных в развитии сторон, разделенных на две группы: во-первых, непосредственно представители отрасли и, во-вторых, ряд сотрудников фирмы, относящейся к этой отрасли. Следуя плану Action Research, была проведена диагностика проблемы.

Познакомившись с деятельностью и ресурсами изучаемого сообщества, я поняла, что в нем отсутствуют некоторые элементы социальной группы. Далее я разложила те факторы, которые могут влиять на пассивность сообщества. К основным факторам были отнесены деятельность сообщества, деятельность компании (бизнес-структуры), восприятие процесса членами сообщества и сотрудниками.

Источником информации стали телефонные звонки, письма и небольшие беседы с сотрудниками компании (неформальные интервью). Далее вся информация была сведена в проблемную карту и проанализирована с точки зрения социальной теории.

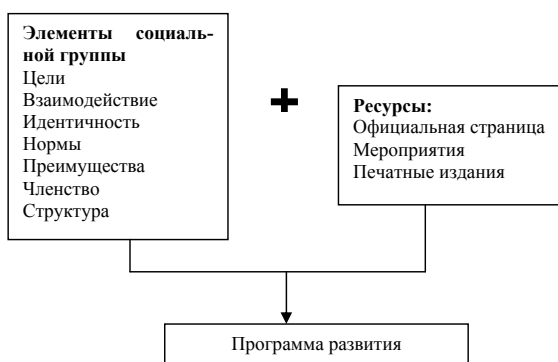
Таблица 1. Проблемная карта

Теоретический уровень	Повседневный уровень
Фрагментарность	Отсутствие интереса к заседаниям Длительный период между собраниями Забывчивость членов сообщества о заседаниях Отсутствие пометки о заседании в графике и т.д.
Отсутствие идентичности	Незнание членов сообщества Отсутствие на собраниях и незнание президента сообщества Забывчивость (забыли о членстве и т.д.) Непонимание целей присутствия на заседаниях
Информационное пространство	Низкая посещаемость интернет-странички Отсутствие возможности для общения Неосведомленность о практике издания книг Низкая степень осведомленности о публикациях отчетов о заседаниях сообщества в одном из периодических изданий отрасли

В ходе анализа, во-первых, была отмечена фрагментарность деятельности сообщества. В чем она выражалась? Люди жили от собрания к собранию, после чего наблюдался спад активности членов сообщества.

Во-вторых, было выявлено отсутствие идентичности между членами изучаемой организации. Некоторые члены сообщества друг друга попросту не знали. В-третьих, наблюдалось отсутствие единого информационного пространства для взаимодействия вне собраний.

Схема 2. Схема разработки плана



В итоге, были рассмотрены основные элементы социальной группы и имеющиеся в распоряжении изучаемой организации ресурсы. Далее был разработан план, выполнение которого позволяло придать организации более неформальный характер.

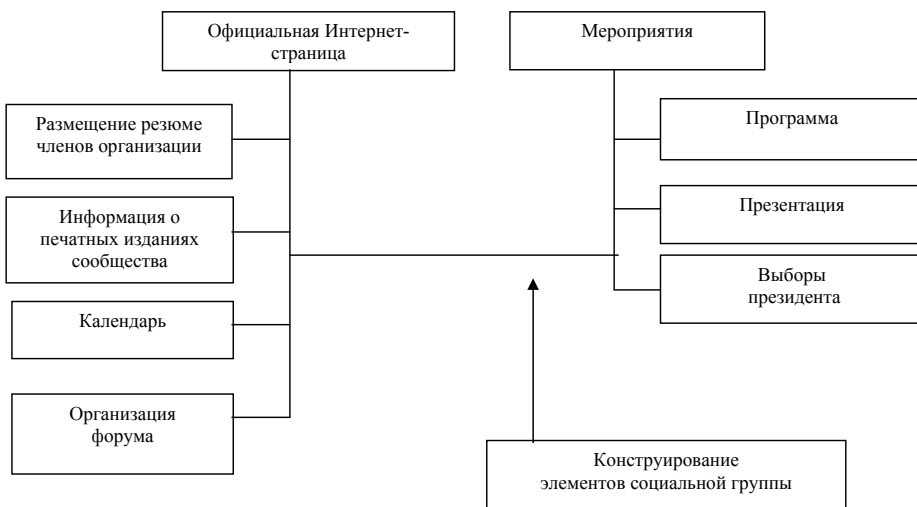
Было решено, что надо в первую очередь работать с официальной страницей. Т.е. развивать два направления: внешнее и внутреннее. Внешнее — это официальная Интернет-страница. Это было нужно для того, чтобы не только сами члены сообщества понимали свою роль в изучаемом сообществе, но и чтобы другие представители отрасли могли познакомиться с организацией. Ведь предполагалось, что в ассоциацию будут вступать новые участники. Если названные атрибуты были бы непрезентабельны, то интерес к организации не мог возникнуть, а значит, не было бы развития. Внутренний фактор — мероприятия, которые проводятся сообществом. Проблемы нужно было найти и там.

Работа с официальной страницей была проще. Первое, что мы сделали, — разместили резюме членов сообщества на официальной страничке. Оказалось, что некоторые члены сообщества друг друга до этого не знали. Кроме того, на страничке был организо-

ван специальных раздел, в котором размещалась информация об издательской деятельности организации.

Был также создан календарь мероприятий изучаемого сообщества. Это было сделано как раз из-за фрагментарности. Фрагментарность восприятия понижает интерес социальной группы. Нужно было сделать процесс линейным. Именно для этого и нужен был календарь. Человек знает, когда следующая встреча, он может планировать посещения собраний заранее. Кроме того, был организован форум. Это подсказали сами сотрудники и члены сообщества.

Схема 3. Схема программы внедрения



Мероприятия по подготовке к собраниям были проведены в два цикла: до и после. Между повторением циклов были внесены изменения в частоту и форму оповещения членов сообщества о предстоящем собрании: если раньше использовались звонки и массовая рассылка приглашений, то теперь приглашения носили именной характер, звонок осуществлялся не в форме приглашения, а скорее обсуждения вероятности присутствия человека на собрании.

Был разработан ряд косвенных индикаторов, по которым были сделаны замеры до и после нововведений.

Мы использовали здесь оценку эффективности того, как мы работали. После оценки начинался следующий этап. Мы продолжали действовать, смотрели, работает или не

нет. Наш план постоянно менялся, оценка совершенных действий и их последствий повторялась.

Таким образом, в основу проекта была положена методика, по схеме действия схожая со схемой оценки. Спасибо.

Таблица 2. Индикаторы эффективности внедрения

Индикатор	До внедрения	После внедрения
Подтверждение участия	49	54
Количество участников	21	25
Вопросы	3	12
Инициативы	0	3
Благодарности	0	3

Даниил Цыганков: Спасибо! Я думаю, сначала будут вопросы, затем уже какие-то выступления. Вопросы по первой части – по теории Action Research.

Владимир Балакирев: У меня на самом деле к обеим докладчицам вопрос. И последний проект, который описан достаточно подробно, и в целом «исследование действием» похоже на консультирование, на консультирование организаций, у которых есть реальная проблема. Есть ли все-таки разница между этими двумя вещами? Я думаю, это вопрос о терминах, о каких-то нюансах или это все-таки какая-то принципиальная разница. И вообще, может быть, я некорректно вопрос ставлю? Может быть, это не так и на самом деле есть различия?

Ольга Савинская: Мне точно так же, как и Вам, кажется, что эти сферы достаточно близки. И по целям, и по задачам. Консультант может использовать стратегию Action Research. Я даже показывала ее в связи с практиками decision-making, с практиками принятия решений, взаимодействия с заказчиками. Мне кажется, что Action Research претендует на исследовательскую стратегию. А использоваться она может в консультировании также, как и в других сферах. Action Research — это некоторая стратегия, которая может применяться и в академической среде, скажем, в студенческих исследованиях, когда нет претензий на какое-то консультирование. Мне кажется, что это вот такое пересечение. Ведь консультирование — это некая профессиональная деятельность. Консультант может использовать эту исследовательскую стратегию, а может использовать и другую.

Владимир Бажов: Я с факультета социологии. У меня несколько вопросов к обоим докладчикам. Первый вопрос: предполагает ли Action Research решение каких-либо проблем. Если предполагает, то тогда должны формулироваться какие-то выводы. Я имею в виду рекомендации к действию. Выводы есть всегда, но что мы должны делать, это есть не всегда. Всегда ли даются рекомендации к действию в Action Research. И дальше: Какие типы проблем решаются с помощью Action Research? Есть ли специфические какие-то проблемы или эта стратегия может применяться практически везде?

Ольга Савинская: Вы знаете, первый вопрос я поняла, а второй не совсем.

Владимир Бажов: Ну, вот, есть ли специфические типы проблем, для решения которых применяется Action Research или такого нет?

Ольга Савинская: Первое: по поводу рекомендаций, это действительно необходимо. И Мария это подчеркнула в своем выступлении. Это-то как раз и было тем разрывом, гепом, который был не заполнен в традиционных исследованиях. Именно это и хотели заполнить люди, которые занимались Action Research. И поэтому, концепция исследования расширилась, и в ней появился последний этап, на котором специально обдумают, а что делать с рекомендациями и как их внедрять. То есть разработка и внедрение рекомендаций – это один из этапов Action Research. Если посмотреть на схему (рис.1), то там обозначен этап, где предполагается планирование дальнейшего действия. И он как раз базируется на некоторых рекомендациях, которые дальше будут внедряться.

Владимир Бажов: А что касается типов?

Ольга Савинская: Про типы. Я думаю, что это относится, скорее всего, к некоторым конфликтам в организации, но Мария, наверное, больше скажет.

Мария Цветкова: Отвечая на первый вопрос. Возможно, социология заимствовала что-то у консультирования. Взяла логику действий и адаптировала в соответствии с собственными нуждами. Дело в том, что в классическом социологическом исследовании нет этапа «оценки после». Пишутся выводы, рекомендации и все. В Action Research исследователь совершает действия, а потом анализирует результат совершенного.

Что касается второго вопроса, то да, есть специфика. Специфика такова, что этот метод очень хорошо подходит в тех ситуациях, когда ограничены возможности классических социологических методов. Например, изучение явления, группы в естественных социальных условиях, либо в условиях динамики.

Даниил Цыганков: Хорошо, спасибо! Еще вопросы.

Алексей Кузьмин: У меня вопрос про компетенции исследователя, который хочет пользоваться таким методом. Я думаю, что эта стратегия предъявляет дополнительные какие-то условия к исследователю, потому что если я собираюсь предпринять действие, то, значит, я должен уметь это действие совершать, иначе я все испортить могу. Если я пойду консультировать организацию и выступлю терминатором. По итогам Action Research организация исчезла, а я радостно ухожу, у меня отлично все получилось, у меня очень много новых знаний. Или приведу совсем другой пример. Я, например, считаю, что школьникам нужно рассказывать о том, как не надо пробовать наркотики, чтобы они даже не пытались. А в итоге я им покажу другой мир, они все заинтересуются и все пойдут пробовать. Значит, нужны какие-то дополнительные требования к исследователю, да?

Ольга Савинская: Когда я говорила про ограничения, возможно, я не очень подробно остановилась, но действительно, это ограничение есть. Человек должен обладать определенными умениями, и он должен отвечать за свои действия. Это повышенный уровень ответственности, это больше компетенций у исследователя. Он берется совершить только то изменение, которое он в силах проконтролировать. В книжках по Action Research детально рассказывают про этику исследования как особую проблему. Разного рода дополнительные требования возникают в зависимости от сферы применения Action Research. Вот пример, который дан в раздатке по Индии, там тоже есть некоторые такие политические конфликтные моменты, о которых тут уже говорилось. Вот пришли развитые страны, которые хотят в Индии все развивать. Но все ли политические структуры Индии согласны с тем, чтобы происходило именно то, что предполагают пришедшие из развитых стран доноры? Возможно, что подобного рода проекты могут привести к еще большим социальным протестам в этих странах. Хотя сами исследователи едут в эти страны с благими целями и намерениями. Это обсуждается и в предложенной литературе по Action Research.

Даниил Цыганков: Пожалуй, тогда я задам вопрос, который у меня возник по ходу выступления. Хотел бы напомнить один из старейших социологических сюжетов, который я поясню участникам коллоквиума, которые не интересовались глубоко социологической теорией. С самого начала, когда социология появилась, шли достаточно свирепые споры о роли исследователя, о валидности данных исследования, объективности, о субъективности, о сдвиге, который может оказать социолог на данные. В разных школах предлагались чуть ли не противоположные варианты решения. Те, кто занимался этим еще в советское время, помнит о таком ругательном термине как «буржуазный объективизм». Нам, первокурсникам-социологам ЛГУ, на первых же лекциях по «Введению в специальность», был предложен марксистский вариант: в качестве исследователей занять точку зрения передового класса — т.е. рабочего. Мы все приуныли, потому что в большинстве были не из семей рабочего класса и не понимали, почему надо на их точку зрения вставать. Большинство так и не научилось на эту точку зрения вставать, а ударились в буржуазный объективизм. Но, если серьезно, был такой известный французский социолог, уже покойный, гуру социологии Пьер Бурдьё. И он сформулировал такую вещь, тоже очень заумную, будучи ученым, на которого повлиял марксизм. Он говорил об объективации объективирующих субъектов. Т.е. если социолог занимается объективацией действительности, то необходимо тоже понять его роль в данном процессе, «измерить» дистанцию между социологом и объектом исследования. И, более того, это задача социолога понять, какую роль он играет в этом исследовании. Потому что тут нет ни марксистского варианта, что надо там правду искать, ни того самого буржуазного позитивизма. Но видно в любом случае, что исследователь влияет на объект исследования. Более того, он даже искажает объект исследования, публикуя свои материалы. Т.е. опубликовав, он уже изменил это поле, так как мы уже живем в глобальном информационном мире. И к тому моменту, когда он начинает изучать объект исследования, поле изменилось, оно подвержено влиянию и исследователя, и публикации итогов исследования. Поэтому Action Research — изменение поля. Почему не делать осознанными эти изменения? С точки зрения социологии, такое вторжение на поляну управленческого консалтинга оправдано. Помните, что на одном из заседаний нас спросили: «А что это Вы полезли на поляну менеджмента?»

И второе соображение. Может быть, оно просто поможет, чтобы коллоквиум проходил в более широком контексте. Вы в большей степени представляете тенденции развития организации. Вот здесь эта методика могла бы помочь? Алексей Кузьмин сказал, что с ее помощью можно разрушить. А вот могла бы она сработать на общее благо?

Алексей Кузьмин: Я могу привести пример. У меня близкая знакомая готовилась к защите PhD и она проводила исследование в таком ключе. Она как консультант год работала с организацией. Она заключила с ней контракт и на постоянной основе консультировала, т.е. с точки зрения организации. Одновременно проводилось исследование. Происходили изменения в организации, и одновременно проводилось исследование. Оно очень интересно, признано, опубликовано. И таких примеров масса. Но я бы не стал это доводить до уровня управленческого консалтинга. По-моему, традиция Action Research родилась среди таких социальных активистов, когда они с сообществами работали, а не среди управленческих консультантов. Т.е. это были люди, одержимые какой-то идеей, плюс еще новые знания привнести, испорченные социологией.

Даниил Цыганков: У коллеги Бажова был еще один вопрос, если мы его не закрыли еще.

Владимир Бажов: Да, но он такой частный. Что такое критическое исследовательское действие, остальные три типа понимаю, а вот это нет.

Ольга Савинская: Как только что сказал Алексей Иосифович, когда приходит социолог, горящий желанием что-то изменить, помогает людям, которые в этом сообществе работают, учит их критическому отношению к тому, что происходит вокруг. И через рефлексию к происходящей ситуации учит изменить ее, т.е. изменить свое отношение, поведение, деятельность. Таким образом, происходят в сообществе некоторые изменения.

Даниил Цыганков: Вот тут интересен этический аспект. Понятно, что критическое исследование, образно скажу, открывает глаза, снимает маски. Но в том-то и дело, что во многом знания печальны. Вот люди бедные и бедность воспроизводится, но ведь в каком-то смысле они ведь если и не счастливы, то довольны. А мы раскрываем им глаза на то, что они живут убого, разрушаем эту общину, которая создавалась годами. Молодежь наезжает на стариков, грабит, один человек может быть удачным, остальные — маргинализируются, становятся преступниками. Т.е. такой важный момент, оценка последствий. Учитываются ли здесь некие долгосрочные, побочные последствия? Поэтому критическая оценка – такой вариант, безусловно, существует, но его носители — те самые энтузиасты, которые не знают последствий своих действий.

Алексей Кузьмин: Можно я добавлю два слова. Эта тема обсуждалась на одной из конференций Американской ассоциации по оценке в штате Оклахома. Мне очень запом-

нилось высказывание одной женщины. Джейн Кинг (Jane King) ее зовут, она признанный специалист, у нее очень много публикаций, она из университета Миннесоты. Она сказала: «Я считаю неэтичным использовать этот метод в сообществах, которые бедные, которые живут в плохих условиях. Потому что я принадлежу к среднему классу, доход моей семьи очень высокий, я не вправе приходить в это сообщество, рассказывать людям о тех высях, куда они должны стремиться, а потом приходить в свой богатый район, и включать джакузи там. Я считаю для себя это неэтичным вот так действовать». По-моему, это очень близко к тому, что Вы сказали, Даниил. Вообще здесь есть о чем подумать, на самом деле.

Даниил Цыганков: Да, это как в физике. Изобретателей атомной бомбы мы все знаем, а вот те кто сжег чертежи, понимая последствия, остались неизвестными. Поэтому это все, конечно, замечательно, но если Action Research претендует на включение в механизмы оценки, то надо присоединяться к стандартам оценки. И если я не ошибаюсь, то об этих вещах говорится в исследовании. Потому что оценщик в отличие от социолога еще и медиатор, он ворошит сообщество. Поэтому это очень тонкая грань. Потому что очень часто мы знаем, что в России западные методы применялись совершенно без тормозов и этические кодексы доходили позже.

Владимир Балакирев: Я продолжу. Вот по Вашим ощущениям, в какой мере эксперт или оценщик, принимающий эту стратегию, должен быть специалистом в этой узкой области? Понятно, что есть теория социальной группы и есть теории организации. Можно наложить. Но с другой стороны. Работа там с людьми, с инвалидностью, с ВИЧ-инфицированными, сочетание медицинского сообщества и ВИЧ-инфицированных людей. В какой мере я, приступая к работе, должен быть специалистом и в чем? В методологии и проблемах исследования или в проблеме СПИДа или в проблеме инвалидности? Вот с Вашей точки зрения, если выбирать эту стратегию?

Ольга Савинская: У исследователя, и в данном случае оценщика, прежде всего, должно быть некоторое позитивное отношение к решению этой проблемы. Он хочет включиться и решить. И тогда все-таки он может использовать эту стратегию, даже имея первоначально небольшой запас знаний, поскольку стратегия предполагает равноправное участие. Ему не сложно включиться, сказать: «Я не знаю, но Вы знаете». Он может привлечь экспертов и сделать экспертные интервью. Либо привлечь какого-то эксперта для общения в группе людей. Мне кажется, что если он горит желанием, но пока не обладает знаниями, то он в процессе исследования получает знания.

С другой стороны, я бы хотела рассказать такой крайний случай. Если исследователь — энтузиаст и он возвращается каждый вечер в джакузи — это одно. А может быть и другой случай. Одна энтузиастка-американка уехала в Арабские Эмираты и учит девушек становится более свободными. Т.е. она поменяла образ жизни, она живет там, но она с американским сознанием, общается, внедряет какие-то другие, новые образцы поведения.

Даниил Цыганков: Агент влияния?

Ольга Савинская: Да. Она, конечно, профессионал. Возможно, в прошлом она какая-то феминистка, американизированная, потом она увлеклась вот этой арабской культурой, приехала туда и там, наверное, она уже адаптировалась. Да, я думаю, это уже жизненный такой, долгосрочный Action и включение в новые практики.

Даниил Цыганков: Я думаю, уже можно переходить к выступлениям, пожалуйста, Владимир Львович!

Владимир Римский: Понимаете, я выскажу некую свою позицию. Я абсолютно не претендую на объективность, на правду, не пытаюсь никому ничего навязать. Просто пытаюсь пояснить, какая позиция может иметь место.

На мой взгляд, здесь нет ничего нового, ни в плане исследовательских методов, ни в плане этики, ни в плане консультирования, ни в плане практики оценивания. Это просто попытка описать, каким должен быть хороший социолог, хороший оценщик, ничего другого нет. Это все есть большая составляющая пиара. Вот люди хотят зарабатывать деньги на рынке, нашли какой-то метод. Или просто сумели сделать несколько удачных проектов, чтобы получить дополнительно большое финансирование. Очень просто. Надо сказать, что все кто раньше работал, не знают этого метода. И для того чтобы убедились все остальные, что именно они знают, надо проводить конференции, надо писать какие-то доклады, надо найти яркое, звучное название, которое никогда раньше не применялось и объяснять, что вот те, кто работает по старым методикам — это люди отсталые, они не знают современности, они не могут обеспечить реальное социальное измерение. А вот мы можем. А все остальные — ну как-то у них не получается. Смотрите, какие мы успешные! Может быть, я, конечно, грубо это описываю, но, на мой взгляд, здесь очень уж сильна вот эта вот линия. В принципе все, кто хочет быть успешным в этой деятельности, должны присоединяться к нам и, соответственно, пользоваться нашей методикой.

Теперь, что здесь, на мой взгляд, следовало бы взять и выделить в плане мотивов. Очень показателен пример с этой дамой, которая считает себя средним классом и считает для себя неэтичным помогать бедным, становится более успешной. Это, господа, классовая стратегия в плане марксизма. Совершенно очевидно. Пусть они там и живут, мы знаем, мы умеем, а им не скажем. Потому что бедным не надо говорить, что Вы становитесь миллионерами. Им надо объяснить. Вот, господа! У нас сейчас будет приниматься Жилищный кодекс. Все будут совещаться, будут обязательно вносить изменения и Вы обязательно получите много разнообразнейших проблем, если пролоббируете свой какой-то интерес. Понимаете, что никто в своих этих квартирах спокойно жить не будет, потому что все, кто пишет законы, их пишут в своих интересах. Ну, вот, для нашей страны видно на этом примере. Был рынок жилья. Но наши уважаемые экономисты не понимают и говорят, в чем достижения Жилищного кодекса? Рынок жилья у нас теперь действительно рынок. При этом миллион беспризорных детей, людей выселяют на улицу, что с ними делается потом, непонятно, рост преступности колоссальный. Если в рамках экономической оценочной деятельности сложить негативные последствия всех этих факторов, которые действительно никто не складывает, выгоднее не принимать такой кодекс, но это выгоднее в долгосрочной перспективе. Поэтому если закон будет о реальных социальных проблемах, то надо, чтобы эти две группы людей: бедных, малоимущих и тех, кто живет в рынке и с помощью механизмов рынка решают свои проблемы, нашли общий язык. Они должны поговорить между собой. Вот в этом диалоге в общем-то как-то сформировалась бы общая позиция. Понимаете, что в этом диалоге каждый что-то должен потерять, как у нас очень любят говорить. Есть какой-то компромисс, чтобы и богатым было плохо жить, и бедным было плохо жить. Нужно, чтобы каждый имел возможность постепенно улучшать свою жизнь. Бедные — нормальные люди, между прочим. Они понимают, что миллионерами они не смогут быть, но улучшать свою жизнь хочет каждый. Вот в таком действительно Action Research можно показать, что Вы можете улучшать свою жизнь, сами можете улучшать. Понимаете, мы можем Вам помочь, но улучшать будете Вы. И вот здесь, мне кажется, вот эта вот этическая компонента она в этом обсуждении была сдвинута. Я слабо себе представляю, как можно квалифицированному специалисту работать с людьми с какими-то физическими недостатками, с бедными и т.д. Им нужно помогать становиться более успешными. Не надо решать сразу все проблемы, это невозможно. Шаг за шагом давать им уверенность и средства решения своих проблем.

Вот то, что тоже заметно, это не очень так явно было описано. Даже в очень продвинутых, в очень видных коллективах члены этих коллективов, как правило, не в состоянии отрефлексировать вот эти вот свои возможности в продвижении, в решении каких-то

реальных задач. Даже если они отрефлексовали, они, как правило, решения сами не найдут. В этой ситуации, как обычно и бывает, нужен консультант. И дальше опять-таки, чтобы усилить позицию этого консультанта, каким будет этот консультант, насколько он будет профессионален, на мой взгляд, без включения его в эту деятельность просто невозможно оценить. Вы как-то сказали, что можно оценить: вот это профессионал, он может заниматься этим решением, а другие не могут. Надо пробовать. К сожалению, здесь очень многое зависит от того, как будут складываться различные факторы, обстоятельства, что будет делать этот коллектив, когда немножко почувствует, что действительно возможно достижение поставленных целей. Ведь это естественно, сразу же возникнут другие цели и надо будет что-то делать. Вы обучили инвалида что-то делать, значит, он включается в какую-то деятельность, у него другие потребности. Он взял и встал. Кто к этому будет готов? Он сам не будет готов. Естественно, ему надо помогать. Но здесь есть еще одна проблема, чем я, собственно говоря, и закончу. Это фраза не прозвучала, хотя вполне может быть, что в отчетах об исследовании, которые описываются в рамках этого метода, это все-таки есть. Здесь очень важна еще позиция заказчика, т.е. того, для кого исследование проводится. В нашей бизнес-среде готовности к заказам такого рода заказам просто нет. У нас, как правило, консультанты люди достаточно близкие и если они будут высказывать какие-то позиции, тем более объективные, не дай Бог, они предложат какие-либо стратегические изменения. Вряд ли. Они скажут, что будет через десять лет. Он будет уволен и, скорее всего, такие консультанты не получают заказ. Если бы постепенно — доклады, знакомство с литературой — продвигалось бы в сознание вот этих, условно говоря, заказчиков, то они бы постепенно понимали, что внутренний консалтинг важен, но без внешних, без объективных исследований вообще невозможно развивать ни бизнес, ни госуправление, ни муниципальное управление, ни политическую партию, ничего. Ничего в социальном мире не сдвинется, если не будет независимой оценки, независимого консультирования. Для меня наибольшим достижением в этой сфере было бы следующее: наиболее профессиональными и наиболее востребованными были бы максимально объективные специалисты в этой сфере. Т.е. не те, которые говорят то, что хочет услышать заказчик, а те, которые хотят найти бизнес-стратегии, последовательности изменений, которых сам коллектив не видит. Вот можете себе представить, что это было бы для крупных корпораций, для крупных партий, для крупных сообществ и т.д. Понимаете.

Все-таки еще пару слов, чтобы было понятно, о чем я говорю. Местные сообщества, допустим. Есть некоторые очень даже успешные, понимаете. Но они теряются в нашей муниципальной реформе. Но большинство говорят, что у них нет ресурсов, что у них нет ничего. Это глубочайшее заблуждение. Ресурсы есть везде и всегда. Не хочу приводить

пример. Есть такой город Мышкин. В городе Мышкине нет ничего, жителей несколько тысяч. Там была оборонная промышленность, которая вообще не работает. Люди сделали заказ консультантам. Ну, придумайте, ну как же, мы же жить не можем. У Вас есть название «Мышкин». Нет другого такого города в России. Давайте раскрутим. Начали раскручивать. Ну и какие-то деньги появились. Какой-то там они музей мышек придумали, еще чего-то. Люди начали двигаться, и дай им Бог здоровья. Вот это позитивный пример. Пусть каждый найдет, как двигаться. Все спасибо!

Фридрих Бородкин: Я, так сказать, социолог еще из того поколения и хотел бы сделать два замечания. Во-первых, все-таки продолжить речь относительно ресурсов города Мышкина. Во-вторых, два слова сказать специально об этом самом Action Research. Дело в том, что больше двадцати лет назад мы с одним моим другом опубликовали работу под названием «Принцип дополнительности в социологии». И за эту работу заработали титул первых врагов советской власти. Может кто-нибудь помнит. Был опубликован такой список врагов, которые провозгласили, что в социологии работает принцип дополнительности. В чем он заключался? У физиков примерно также проблема обстоит. Дело в том, что если физик берет и начинает исследовать некую элементарную частицу и свойства ее с помощью мощных приборов, которые позволяют ему все увидеть, то он ее увидит, но она исчезнет. Он увидит результат разрушения. Если он захочет хоть что-то узнать, минимально ее «трогая», то он почти ничего о ней не узнает, но ее увидит. И принцип заключается в следующем: если ты хочешь о чем-то побольше узнать в социальном исследовании, то ты ничего об этом что-то не узнаешь после того, как ты пришел в эту группу. Если ты приставил людей к стенке, погрозил автоматом и приказал отвечать, они ответят. Но когда ты вышел, то , что осталось, это уже другой объект. Имеет смысл рассуждение не об объективном исследователе, а о паре «исследователь-объект» и они не делимы в такого рода исследованиях. Более того, приходится исследовать результат их взаимодействия, а вовсе не объект, который Вы исследуете. Они вместе меняются. И мы имеем дело всегда с результатом взаимодействия исследователя и объекта. И вот на этом надо успокоиться и сказать, что исследования типа Action Research — это всегда исследования вот такого типа. Хочешь исследовать — узнавай результат взаимодействия и изучай взаимодействие.

Второе: когда это возможно? Все-таки за долгое время мне пришлось многим заниматься, в т.ч. являюсь одним из создателей Ассоциации сибирских городов. В общем, в этом направлении много было собственными руками сделано. Вот так случилось, что мы с женой этим летом в Мышкине были и были довольно долго. И у меня оттуда снимков да-

же много. Мышкин, конечно, производит страннейшее впечатление. Мы на пароходе туда приплыли. Встречает вас оркестр. Где-то там наверху стоят какие-то женщины. Я даже сначала думал, что это статуи. Я долго спорил с друзьями, что это за статуя, потому что это не человек, никакого шевеления не было. Пошли в торгующие ряды, где торгуют крысами и мышками. Услышал разговор: «Мы не этих ждем. Приехали обычные туристы, не корпоративники, не те, кто кидается на все и хватает все подряд, а ходят-прицениваются». «Мы таких не ждем», — говорят они. Т.е. они целиком нацелены уже на то, чтобы из туристов выкачивать деньги всеми способами, какими только можно. Глава города у них, они на него молятся: мэр исчезнет — и все заглохнет. Вот, пожалуйста, консультируй — не консультируй: нашелся человек, который все это организовал сам. И, конечно, там Бог знает, что делается. На следующий год там будет международный конгресс мышей. Путин обещал туда приехать. И я думаю, приедет!

Даниил Цыганков: Очень напоминает историю о другом волжском городе — Нью-Васюки.

Фридрих Бородкин: От Нью-Васюков этот город отличается тем, что никто не убежит оттуда. Т.е. это реальное дело. Но этот город Мышкин без чужих ресурсов жить не может. Он ничего не может. Он вытягивает ресурсы. Буквально, вчера вечером волею судьбы я залез в Интернет в очередной раз, что я делаю много раз каждый день. Посмотрел для интереса, что значит Action Research и что такое оценка проектов. Англоязычных терминов порядка 5000000 упоминаний. Русскоязычных – если строго говорить – порядка 200. Почему такая разница? Мне кажется, что в бедном обществе, строго говоря, не «до того». На Западе на это тратятся просто колоссальные средства, в особенности в Соединенных Штатах. Эти средства есть, их желают потратить, и Вы правы, что в значительной степени это пиар и действия такого рода — поиск ниши, находят нишу, а вслед за ней и другую щелку найдут и вся Америка, а вслед за ней и Западная Европа увлекаются то этим делом, то этим, то этим.

И, наконец, те, кто занимается оценением проектов, прекрасно знают PERT, который в свое время в Советском Союзе расцветал со страшной силой. Потом его забыли, а в переводе это и есть как раз «оценка проектов». Т.е. я хочу сказать, что в действительности, правда, ничего нового нет. Более того, я хочу сказать, что в том виде, в котором его преподносят, Action Research — это не столько методология, сколько преподавание искусства. А раз искусство, то ему, вообще-то говоря, научить нельзя. Его можно показать, найти талант. Значит, те, кто занимается Action Research, должен, в первую очередь, ис-

кать таланты. У оценщика есть некая такая сторонняя позиция. Он не вмешивается и, более того, не рекомендует вмешиваться. Это не его дело. Оценивай, пожалуйста, но решать не твое дело, ни в коем случае. Тем более, у нас. Даже такое словосочетание их напугает.

Алексей Кузьмин: У меня два возражения есть. Первое — не согласен насчет оценки и бедных стран. Возьмем Мексику. Пример очень живой. В Мексике проходит пенсионная реформа. Насколько я понимаю, они некоторую сумму средств затратили на то, чтобы сначала пилот провести, а потом скорректировать некоторые данные. Причем если говорить о Мексике, то это успешный проект, он считается одним из самых успешных. Ну, я сумму не помню, но порядка там 5% от стоимости всей этой реорганизации было потрачено на оценку.

Теперь второй момент, насчет искусства. Вы знаете, если говорить об искусстве, то в части анализа данных, как в любом исследовании, Action Research — во многом неоперационализируемые вещи и можно считать это искусством. Курт Левин — это, конечно, искусство. Но все интерактивные методы, методы фасилитации — совершеннейшие технологии. Это не поиск соответствующих людей. Это также как футболиста искать со своими данными.

Ольга Савинская: Здесь речь идет о том, что есть научные методы, но нужен еще и талант.

Даниил Цыганков: Хорошо! Мы сейчас, по-моему, затронули совершенно другой пласт. Он очень интересный. Надеемся, что нам удастся пригласить где-нибудь в начале следующего года Анну Лукьянову из Центра экономических и трудовых исследований Вышки, которая занимается оценкой изменений на рынке труда. Спасибо! Мне кажется, что сегодня была очень интересная дискуссия. Мы поблагодарим докладчиков, которые сделали по самостоятельному представлению. Следующее заседание будет 19 октября и будет посвящено оценке в рекламе.

Стенограмма заседания № 5: «Оценка эффективности рекламной кампании как один из видов программных оценки», 19 октября 2006 г.

Даниил Цыганков: Добрый вечер, уважаемые коллеги! Я хотел бы предоставить слово двум нашим докладчикам. Это Алексей Кузьмин, президент компании «Процесс-Консалтинг» и одна из ключевых фигур в международной сети оценщиков. Когда я был недавно на конференции Европейского общества по оцениванию в Лондоне, первое, что мне говорили: «Ах, Вы из России? Ну, наверное, знаете г-на Кузьмина?» Поэтому, думаю, будет очень интересно. Это была моя давняя мечта, чтобы люди из практики здесь выступали. Второй докладчик — Наталья Гладких. Они выступают с сюжетом, который вроде бы мало соотносится с оценкой. Оценка эффективности рекламных кампаний лежала всегда в сфере PR и маркетинга. Сегодня ее представят как программную оценку. Это значит, что в какой-то момент они уже начали сливаться. Пожалуйста!

Алексей Кузьмин: Я хотел бы сделать краткое вступление, потому что из нас двоих специалистом в этой области является Наталья. С Натальей мы встретились в Московской высшей школе социальных и экономических наук. Она писала магистерскую диссертацию, а я был руководителем этой диссертации. И Вы, конечно, хорошо понимаете, что руководители магистерской диссертации совсем не обязательно разбираются в предмете лучше, чем студенты. На самом деле, задача заключается в том, чтобы помогать студенту. Так, вот, в данном случае я узнал об оценке эффективности рекламной кампании.

Я хотел бы, прежде всего, поделиться своими соображениями, прежде чем Наталья расскажет о своей очень интересной работе. Мне кажется очень занимательной тема, которую она выбрала для своего исследования. Наталья, во-первых, в этой области практически работает. Вы, наверное, знаете, если кто-то из Вас интересуется оценкой, что истоки оценки программ связаны с оценкой программ именно социальной направленности. Родилась оценка, судя по тому, что пишет история, в сфере образования, потом распространилась на другие сферы, которые также относятся к социальным секторам – здравоохранение, социальная защита и т.д. И сегодня, если посмотреть на мир людей, которые позиционируют себя как специалисты по оценке, мы чаще всего видим тех, кто профессионально, серьезно занимается оценкой социального плана и зачастую это происходит в государственном секторе.

Таким образом, получается, что с одной стороны оценка программ, в первую очередь, связана с программами социальной направленности. С другой стороны, существуют специалисты, которые говорят, что элементы оценки всегда присутствуют в любом виде деятельности. Если взять учебники по оценке, то можно найти такие сюжеты: когда пер-

вобытный человек делал каменный топор, то он занимался оценкой, потому что он сделал топор, порубил, посмотрел, насколько хорошо рубит, что-то поправил и т.д. Здесь также присутствовал элемент оценки.

Это люди, которые оценку определяют шире, не как оценку программ, а как оценку в смысле, насколько хорошо у нас что-то получается или насколько то или иной действие улучшает ситуацию. Все, кто трактует оценку шире, говорят, что в принципе методология оценки может быть достаточно универсальной. При этом оценка в каких-то особых областях и, в частности, оценка, связанная с бизнесом, развивается вне такой магистральной линии оценки программ. Если мы посмотрим, специалисты такие, как Наталья, специалисты по оценке рекламы, собираются на конференциях по маркетинговым исследованиям или на конференциях, которые прямо связаны с оценкой рекламных кампаний. Но они не приезжают на конференции, которые называются «оценка вообще».

Я посмотрел тематику американской конференции по оценке, в которой я участвую с 1999 года. Там не было таких выступлений по оценке рекламы. Это не значит, что люди не занимаются оценкой рекламы в США. Конечно, занимаются. Просто они в других местах собираются. И мне кажется, что, вообще говоря, это очень интересный сюжет. Люди, которые занимаются оценкой в разных сферах, если бы они начали взаимодействовать между собой и собираться вместе, они очень многое могли бы друг у друга почерпнуть. Ну, например, люди, которые занимаются оценкой персонала, наверняка могли что-то интересное найти в оценке рекламы. Люди, которые занимаются оценкой политик или прогнозируют влияние каких-то новых нормативных актов, наверняка могли найти что-то интересное у тех, кто занимается оценкой социальных программ и программ международного развития и т.д. И с точки зрения развития дисциплины оценки мне кажется, что это очень интересное направление. Поэтому это одна из причин, по которой эта работа Наталья и ее доклад очень знаменательны.

Вторая причина связана с оценкой и консультированием как бизнесом. Конечно же, развитие оценки как дисциплины тесно связано с тем, насколько востребованы специалисты по оценке и будут ли люди, которые готовы платить за это деньги. И понятно, что оценка эффективности рекламных кампаний — это такая услуга, которая востребована и за которую деньги будут платить, если будет результат, конечно, для тех, кто платит деньги. В принципе распространение оценки в рекламной сфере с этой точки зрения, мне кажется, очень эффективно.

Я принес материалы кое-какие дополнительные, и Вы их тоже сможете взять. На одном листочке есть копия с сайта Мичиганского университета, где есть междисциплинарная программа по оценке. И здесь как раз дается определение оценки, компетенции

людей, которые занимаются оценкой. Это специалисты, которые трактуют оценку широко. Основоположник программы - Майкл Скривен (Scriven), известный Вам специалист по оценке, говорит, что ему вообще все равно, что оценивать. Он говорит, Вы мне поставьте задачу, а я Вам скажу, как оценить и сделать все правильно. Я могу оценивать воздействие новых лекарств, оценить все, что угодно. С ним многие не соглашаются, что он действительно все может сделать, но, тем не менее, он позицию занимает такую. Материал действительно очень интересный. Если это будет интересно, то можно на сайт зайти, посмотреть, у них есть программа по оценке, они приглашают PhD получить в штатах.

И еще здесь Вы можете полистать. Я не стал много копий делать. Я просто в подтверждении своих слов принес материал такой. В Американской ассоциации по оценке, а это на сегодняшний день ведущая школа, есть такая вещь, как группы по интересам. Таких групп там порядка 40. Причем они формируются снизу, т.е. самими членами ассоциации. Они говорят: «У нас есть общие интересы. Мы занимаемся тем-то и тем-то, мы хотим сформировать такую-то группу и хотим, чтобы на конференции у нас была отдельная секция». И они такую группу делают. Много групп сформировалась в ходе развития ассоциации. И если посмотреть на названия этих групп, Вы только одну найдете, которые имеет отношение к бизнесу. Она так и называется: «Оценка в промышленности и в бизнесе». Все остальные либо касаются методологии оценки, количественные методы, качественные методы, оценка, основанная на теории, либо они касаются каких-то очень специфических областей. Например, оценка, связанная со злоупотреблениями наркотиками и алкоголем или оценка программ в здравоохранении или оценка программ, связанных с сексуальными меньшинствами и т.д.

В подтверждение факта, что сейчас включается в оценку программ, на самом деле не включает то, что с этим связано напрямую. И, в частности, оценку эффективности рекламных кампаний. Я с удовольствием передаю слово Наталье и надеюсь, что ее выступление очень интересным будет.

Наталья Гладких: Меня зовут меня Наталья Гладких. Я являюсь исполнительным директором агентства рекламных исследований «Grand Prix», а также консультантом по исследованиям рекламного агентства «Enter Media». По основному образованию я психолог, закончила кафедру организационной психологии и психологии менеджмента. В этом году, как уже сказал Алексей Иосифович, я защитила диссертацию под его руководством по оценке эффективности рекламных кампаний на соискание степени магистра Манчестерского университета в Московской высшей школе социальных и экономических наук.

Вообще, в рекламу я попала случайно, но не случайно в ней осталась. Меня поразили два момента, когда я начала изучать рынок рекламных исследований. Первое — это то, что методы исследования, в первую очередь психологические, находят очень ограниченное применение в практике рекламных исследований. Второе — это отсутствие системности в тех исследованиях, которые проводятся и отсутствие технологии работы с клиентами по оценке эффективности рекламы.

Если кратко говорить о том, как рынок рекламных исследований выглядит сейчас, то можно выделить четыре основных момента. Я думаю, что их на самом деле гораздо больше, но это те, которые стоит акцентировать в контексте обсуждаемой темы.

Во-первых, в настоящее время существует большое число предложений по решению частных исследовательских задач, связанных с оценкой рекламы.

Во-вторых, отсутствует системность этих исследований. Оценка отдельных этапов рекламной кампании проводится безотносительно к общему контексту, в частности, к остальным этапам кампании.

В-третьих, цели оценки во многом определяются возможностями исследовательского инструментария. Так, часто можно наблюдать позицию «нигилизма» — отрицание того, что рекламный эффект вообще можно измерять. Поэтому многие исследовательские компании этой позиции придерживаются и транслируют ее клиенту — оценить эффективность вашей рекламы мы, конечно, не сможем, т.к. это невозможно, но сможем провести опрос или фокус-группу, «измерить» интерес, запоминаемость рекламы и т.д.

В-четвертых, отсутствует согласованная система понятий. В частности, нет четкого разведения таких понятий, как коммуникативные и экономические рекламные эффекты. Вот здесь я немного поясню. Очевидно, что любая рекламная компания помимо эффектов экономических, которые могут выражаться в увеличении объемов продаж, привлечении новых клиентов и т.д., сопровождается также эффектами коммуникативными, теми, которые возникают в сознании потребителей при воздействии рекламного сообщения. Мы поговорим об этом подробнее, но пока достаточно того, чтобы мы эти категории различали.

Очевидно, что такая ситуация требует изменений к лучшему и по нашему мнению одним из инструментов изменения является использование методологии Evaluation применительно к оценке рекламных кампаний. Рассмотрим основные возможности такого «союза».

Первое. Если мы будем рассматривать рекламную кампанию как программу, то это позволит определить и систематизировать спектр возможных исследовательских задач и инструментов для их решения для каждого из этапов реализации этой программы.

Второе. Использование принципов и алгоритмов программной оценки позволит нам систематизировать и организовать процесс работы по заказу на проведение оценки рекламной кампании.

В итоге все это позволит нам создать обоснованную, системную, понятную и эффективно работающую технологию проведения оценки рекламных кампаний.

В своем выступлении я не ставлю цели рассмотреть все возможности применения методологии Evaluation и остановлюсь только на некоторых примерах использования методологии оценивания политик и программ в рамках оценки рекламных кампаний. В конце своего выступления я хочу рассказать об одной технологии оценки и показать ее возможности на примере реализованной рекламной кампании.

Но прежде, чем перейти непосредственно к теме нашего обсуждения, я еще раз обращу внимание на те категории, которые мы вкратце упоминали. Я не раз буду использовать понятия коммуникативной и экономической эффективности, поэтому сразу определю основные, связанные с этими категориями, особенности. Итак, оценка экономической эффективности рекламной кампании. Ее можно оценивать двумя основными способами: через анализ объемов продаж или полученных доходов до и после рекламной кампании и сравнительный анализ полученных доходов с расходами на рекламу. Во втором случае реклама рассматривается как инвестиционный проект и рассчитывается по принципу возвратной стоимости. Это достаточно популярный способ оценки.

Вторая категория оценки — оценка коммуникативной эффективности. Здесь также выделяются два вида оценки. Это оценка эффективности каналов распространения и оценка эффективности рекламного сообщения. В первом случае мы оцениваем, доставлено ли наше рекламное сообщения до целевой аудитории, а во втором — как наше рекламное сообщение повлияло на потребителя, что оно изменило, какие эффекты вызвало. С моей точки зрения, коммуникативная эффективность является более интересным объектом анализа, поэтому в основном буду говорить о ней. Нельзя сказать, что область экономической эффективности более проста для исследователя, но она целиком лежит в области экономики и уже обладает широким спектром технологий и формул для расчетов, чего не скажешь об эффективности коммуникативной.

Теперь настало время перейти к тому, что может дать нам использование методологии оценивания применительно к решению задач в области оценки рекламы. Оказывается, что уже на этапе постановки цели исследования работа в рамках методологии Evaluation обретает совершенно иной характер. Ниже приведен пример того, как может выглядеть процесс определения основных составляющих заказа на оценку.

Первое — уточнение потребностей. Необходимо ответить на три основных вопроса. Первый — то, какое лицо или группа лиц заинтересованы в проведении оценки. Если мы говорим об оценке эффективности рекламной кампании, то в качестве такого лица или группы лиц могут выступать Account Manager, специалист по медиапланированию, руководитель отдела маркетинга и т.д.

Второй вопрос, на который нам необходимо получить ответ, это то, что именно этот человек или эти люди хотят узнать о той программе, которую мы оцениваем. С помощью ответа на этот вопрос можно определить ту область, в которой будет проходить исследование. Как мы уже говорили, существует достаточно много плоскостей, начиная с области экономических показателей и заканчивая психологическими эффектами. Ответ на данный вопрос позволяет нам определить эту плоскость. И, более того, определить конкретный объект, который мы будем исследовать.

Третий вопрос, на который необходимо получить ответ, это то, как этот человек собирается использовать полученную информацию. Таким образом, мы получаем ответ, насколько люди вообще заинтересованы в том, чтобы проводить оценку. Часто бывает так, что специалист, которому поручили провести оценку, делает ее исключительно ради отчета начальству, потому как изначально сомневается в том, что можно получить какие-либо значимые и полезные результаты, объясняя это предыдущим опытом оценки.

Более того, ответ на этот вопрос позволит нам более точно определить исследовательские задачи. В частности, бывают ситуации, когда в результатах оценки заинтересована не только компания-заказчик, но и рекламное агентство, которое создавало рекламный продукт. Нам важно, чтобы наш отчет по оценке был написан на языке каждой из заинтересованных сторон, каждого из заинтересованных лиц. Там должна быть такая информация, на основании которой все заинтересованные стороны могли получить ответ на имеющиеся у них вопросы.

Вторая составляющая заказа на исследование — это контракт. В данном случае мы понимаем его не как документ, на котором поставлены печати обеих сторон, а контракт «психологический», т.е. речь идет об установлении контакта, определении того, как будет распределяться ответственность, формировании установки на сотрудничество и т.д. Здесь нужно обратиться к опыту консультационной деятельности, в рамках которой уже накоплен большой опыт создания и использования технологий общения с клиентом на этапе заключения контракта. Они описаны в соответствующей литературе, поэтому не буду подробно на них останавливаться.

Мы посмотрели, как некоторые принципы программной оценки могут использоваться в оценке рекламной кампании. Теперь посмотрим, что может нам дать само рас-

смотрение рекламной кампании как программы. Оказывается, это дает нам право выделить виды и содержание оценки в зависимости от этапов рекламной кампании. Несмотря на то, что на первый взгляд это выглядит просто и почти очевидно, благодаря такому рассмотрению мы получаем большое преимущество в оценке. Во-первых, мы можем определить спектр возможных заказов на проведение таких исследований. Совместно с клиентами мы можем определить нашу локальную цель оценки в системе. Мы можем учесть то, что уже было проведено, что будет проведено, какие у нас возможности существуют, какие получены результаты, что они могут дать и т.д. Приведу несколько примеров и начну с оценки эффективности каналов распространения рекламы.

Таблица 1. Оценка рекламной кампании как программы: этапы и виды оценки коммуникативной эффективности.

Этап рекламной кампании	Вид оценки	Содержание оценки
Подготовка рекламной кампании	Прогностическая оценка коммуникативной эффективности рекламы (асессмент влияния)	1. Предварительное тестирование рекламного сообщения; 2. Оценка эффективности выбранных каналов распространения; 3. Пилотное тестирование (пробный запуск кампании на локальном участке рынка).
Реализация рекламной кампании	Мониторинг реализации рекламной кампании по параметрам коммуникативной эффективности	1. Оценка коммуникативных эффектов; 2. Оценка каналов распространения.
Завершение рекламной кампании	Оценка коммуникативной эффективности рекламной кампании (оценка влияния)	Анализ соответствия полученных результатов поставленным целям.

Выбор каналов распространения рекламы в зависимости от стоящих целей и задач носит название медиапланирования. Основные цели медиапланирования — это увеличение степени охвата целевой аудитории и увеличение частоты рекламных контактов. В зависимости от характеристик товара или услуги, в зависимости от стадии жизни продукта какая-то из этих целей является более приоритетной. Если товар новый, то нам нужно, чтобы как можно больше людей о нем узнали. Если люди уже знакомы с товаром и нам надо, чтобы они узнали какие-то его специфические характеристики, где его можно купить, то мы делаем акцент на степень частоты рекламных контактов.

Медиапланирование — это достаточно хорошо проработанная область. В ней достаточно хорошо уже определены основные показатели, которые необходимо использовать для расчета охвата целевой аудитории, рейтингов, стоимости за тысячу контактов и т.д. Т.е. существуют стандартные формулы, по которым производится расчет эффективности каналов распространения рекламы.

Оценка эффективности каналов распространения информации может проводиться уже на этапе прогностической оценки. Именно на этом этапе ставится цель определения того, насколько эффективно выбраны каналы распространения рекламы. Основными источниками на этом этапе могут быть существующие данные, основанные на периодичных замерах, проводимых специализированными исследовательскими компаниями. Либо это могут быть специально организованные исследования, если доступные данные не соответствуют целям оценки каналов распространения на этом этапе (например, если заказчику нужны данные о степени доверия какому-то конкретному СМИ или важно изучить привычки взаимодействия с каналом — часто это требует проведения дополнительных исследований).

Я надеюсь, что еще не потеряли мы с вами логику повествования. Мы определили схему, на которой отражено, на каком этапе рекламной кампании какие виды оценки могут использоваться, и обсудили оценку выбора каналов на этапе подготовки рекламной кампании. Логике этой схемы мы и будем следовать в дальнейшем.

Переходим ко второму этапу. Мы запустили (начали распространять) рекламное сообщение. Каким образом на этапе проведения рекламной кампании могут быть оценены каналы распространения? Наиболее распространенные способы мониторинга — фиксация откликов клиентов. Это проведение опросов клиентов, в которых мы спрашиваем, откуда они узнали о компании, услуге, предложении и т.д. Кроме того, это может быть предоставление разной контактной информации в разных СМИ. Например, номеров телефонов, адресов сайтов и т.д. Кроме того, это могут быть опросы целевой аудитории о том, видели (слышали) ли они рекламу данного товара и если да, то где.

Теперь мы переходим к оценке эффективности рекламных сообщений, т.е. того, что мы непосредственно передаем потребителю. Здесь также необходимо отметить несколько основных сложностей, которые возникают в связи с проведением исследований.

Первое — негативное отношение рекламных агентств к исследованиям креатива. Рекламные агентства не хотят отдавать свой продукт на оценку и эту позицию можно понять. Рекламные агентства производят креативный объект, объект «современного искусства». И мы не можем сказать «художнику», что мы хотим его картину оценить и, более того, сказать, что с ней что-то не так и посоветовать, что можно сделать лучше. Таким об-

разом, первую позицию в отношении оценки рекламных сообщений можно обозначить как «креатор (создатель рекламного сообщения) лучше знает, какой рекламный «продукт» является эффективным».

Вторая позиция — это то, что критерием эффективности рекламного сообщения является заказчик. В таком случае, рекламное агентство создает продукт, представляет его заказчику, заказчик выбирает понравившиеся ему варианты и дает рекомендации по тому, что стоит изменить.

И третья позиция — это то, что только сам потребитель может сказать, какое сообщение лучше, какое сообщение ему нравится, и какое сообщение дает тот эффект, для которого оно и создавалось.

Вторая сложность, связанная с оценкой рекламного сообщения, состоит в том, что существуют различные подходы к определению эффективности рекламного сообщения. Так, существуют различные модели эффективности рекламы, одной из наиболее распространенных из которых является «AIDA». В рамках данной модели эффективность определяется исходя из четырех показателей: внимание, интерес, желание и активность. Эта и другие подобные модели скорее отражают спектр мнений по вопросу, что считать критерием эффективности и представляют не такую большую ценность для практики создания и оценки рекламных сообщений, поэтому поиски «философского камня» продолжают и по сей день.

Третья сложность, существующая в этой области — это отсутствие адекватного задачам исследовательского инструментария. Сейчас основным методом оценки рекламного сообщения по-прежнему остаются фокус-группы, в результате которых в качестве рекомендаций по изменению креативного продукта могут быть предложения типа «добавить красного цвета в левый угол» или «надо чтобы актер в это время не улыбался». Очевидно, что для создателя креативного продукта такие рекомендации очень сложно воплотить в жизнь по той причине, что этот продукт системен, он строится на основании законов визуального восприятия и изменение одного элемента приведет к изменению всего системного объекта.

Вернемся к обсуждению места оценки рекламного сообщения на разных этапах реализации рекламной кампании.

Ниже представлена схема возможных этапов предварительного тестирования рекламного сообщения. Ее предложили два исследователя Асхат Кутлалиев и Алексей Попов в своей книге «Эффективность рекламы». Книга вышла в 2006 году в издательстве «Эксмо», включает много примеров, большой объем материала по многим вопросам, связанным с оценкой рекламы, поэтому всем советую.

Таблица 2. Схема возможных этапов предварительного тестирования рекламного сообщения.

Исследовательский процесс		Рекламный процесс
Открытые методы	Потребительские оценки Концепции	Разработка концепции будущей рекламной кампании
Тестирование концепций	Потребительские оценки Рекламные материалы	Создание промежуточных материалов
Промежуточные тесты	Оценки и корректировки Рекламная продукция	Производство финальных рекламных продуктов
Тестирование готовых материалов	Оценки	Планирование
Пилотное тестирование/ Тест-маркетинг	Оценки	Рекламная кампания

Итак, исследовательский процесс начинается на этапе использования открытых методов. Для чего они используются? В первую очередь, для того чтобы понять потребителя, понять, что ему нравится, в каких категориях он оценивает данную группу товаров, которую предстоит рекламировать, для того чтобы оценить, что происходит на рынке, какие существуют тенденции и на основании всей этой обширной информации разработать концепцию будущей рекламной кампании. Концепция — это, по сути, генеральная линия, основная идея рекламной кампании, которая будет реализована в конкретных рекламных объектах. Это макеты плакатов, визуально воплощенные ролики, которые могут быть в карандаше, в сценариях и т.д. После чего эти предварительные продукты также тестируются на представителях целевой аудитории, проводится оценка и корректировка и далее выпускается рекламный продукт. В финале мы уже выходим на этап планирования и можем приступить к этапу пилотного тестирования, когда рекламная кампания запускается

на каком-то ограниченном, локальном участке рынка. После оценки этого этапа можно приступить к непосредственной реализации кампании.

Теперь я расскажу об основных методах, которые используются на этапе предварительного тестирования рекламных сообщений.

Про фокус-группы мы уже говорили, останавливаться не буду.

Существует группа методов, основанных на разных видах экспрессии представителей целевой аудитории. Чаще всего, такие методы используются на этапе подготовки рекламной кампании, когда людям дают задание вести дневник, либо написать эссе о какой-то категории товара, может быть даже продукции фирмы и т.д. Потом данные анализируются, выявляются мнения респондентов, их позиция по отношению к тем объектам, которые они описывали и т.д.

Еще один метод – ZMET (The Zaltman Metaphor Elicitation Technique), несмотря на то, что этот метод используется не очень широко, идея его привлекательна. Людям выдают фотоаппараты и просят фотографировать все то, что, по их мнению, связано с предлагаемой категорией товаров.

Кроме того, один из интересных методов — BAAR. Он используется для оценки эффективности рекламных роликов. Суть его состоит в том, что респонденту предлагается просмотреть ролики и высказать свое отношение к ним с помощью рычагов, которые вращаются по часовой и против часовой стрелки. Соответственно, респондентам задаются три вопроса. Первый — насколько Вам понравилась данная реклама. Второй — насколько данная реклама Вам подходит. И третий — насколько Вы доверяете ей. Ролик предъявляется респондентам три раза. Сначала для ответа на первый вопрос, потом — для ответа на второй, потом — для ответа на третий. Система оценок сводится в таблицу и делается вывод относительно эффективности ролика. Анализ позволяет выявить те моменты ролика, которые приводят к изменению мнения респондентов о нем.

Кроме того, в настоящее время достаточно популярны он-лайн тестирования рекламных материалов, когда они размещаются в Интернете либо распространяются через Интернет. Особенность такого формата тестирования состоит в том, что ситуация просмотра рекламных материалов более приближена к реальной (проходит в привычной для респондента обстановке, тет-а-тет с компьютером, без влияния мнений группы и т.д.)

Еще существует такой метод, как карты восприятия. В основе этого метода лежит оценка рекламных объектов по семантическим шкалам. Шкалы выбираются на основании либо частотного словаря, либо применением контент-анализа к данным глубинного интервью. Благодаря этому методу исследователь получает возможность сравнивать объек-

ты между собой и выявлять место каждого в системе координат-факторов, по которым респонденты оценивают данную группу товаров.

Таким образом, если говорить в целом об исследованиях, которые проводятся в сфере оценки эффективности рекламных сообщений, то можно сказать, что существует дефицит инструментария, позволяющего решать те задачи, которые стоят перед клиентом. Это подтверждают также данные интервью 10 представителей рекламных агентств и 15 представителей компаний-рекламодателей Москвы и Санкт-Петербурга, проведенных нами в начале прошлого года. Конечно, это очень небольшая выборка. Но для нас это показательный пример, потому что это были ведущие, действительно крупные рекламные агентства и дизайн-студии и рекламодатели с большими бюджетами. И подавляющее большинство опрошенных заявили о том, что в настоящее время в России они не видят адекватных методик оценки тем задачам, которые они перед собой ставят при создании рекламных проектов. Большинство опрошенных используют при тестировании продукта фокус-группы и только два рекламодателя, которых мы опрашивали, сочетают их использования с картами восприятия.

Таким образом, построение такой, на первый взгляд, простой и очевидной схемы, на который мы выделили этапы рекламной кампании, виды оценки на различных этапах, позволяет нам также выделить проблемные области — те, для которых еще только предстоит разработать адекватные методы и подходы. Как мы выяснили, область оценки рекламных сообщений является одной из самых неблагоприятных в плане доступного исследовательского инструментария, поэтому самое время перейти от констатации проблемы к ее решению.

Я перехожу к заключительной части своего выступления и, как обещала, на примере оценки одной из реализованных рекламных кампаний, покажу возможности одной из новых методик оценки рекламных сообщений. Она называется методика CSA — сравнительного семантического анализа.

Перечислим основные постулаты, на которых построена данная методика. Прежде всего, это принцип системности исследования. Предполагается, что объект исследования должен оцениваться целостно, без выделения составляющих его элементов. Также как субъект оценки рассматривается как целостная личность, а не через призму влияния рекламы на те или иные уровни его личности. Изучается влияние целостного продукта на целостную личность.

Кроме того, предполагается, что только сам потребитель знает, что ему нужно. Т.е. сделан выбор в пользу третьей из перечисленных мною выше позиций в отношении того, кто является критерием истины — креатор, рекламодатель или потребитель.

Считается также, что только заказчик знает, каковы критерии эффективности его рекламы и они должны задаваться им самим. Я уже говорила, что в настоящее время существует такая ситуация: возможности и критерии эффективности рекламы во многом задаются тем инструментарием, который используется. Но именно заказчик является инициатором проведения рекламной компании и именно у него есть видение той самой цели, которая в рекламную кампанию заложена.

Также предполагается, что для обеспечения точности измерения необходима его технологизация. Под этим понимается наличие четкой последовательности шагов исследования и описание его возможностей. Определяется, что за чем следует, какие вопросы необходимо задать, какая процедура должна использоваться и т.д.

Теперь перейду к основным возможностям методики. Она позволяет оценить эффективность предлагаемых объектов, выявить параметры, которые влияют на эффективность, и самое главное — методика позволяет разработать рекомендации, которые позволят улучшить рекламный продукт.

Описание этапов использования методики достаточно простое, но я думаю, что лучше показать на примере. Сейчас я прошу обратить внимание на раздаточный материал. Сейчас мы работаем вот с этим листом, на котором написано «Алгоритм использования методики сравнительного семантического анализа...» и далее по тексту.

Я постараюсь объяснить быстро, т.к. все это есть в раздаточном материале. Нам нужно было оценить наиболее предпочтительный вариант концепции социальной рекламы. Социальная реклама была направлена на повышение уровня толерантности к людям, которые являются носителями ВИЧ-инфекции. Нам нужно было выявить лучший из трех вариантов концепции рекламной кампании, а также предложить рекомендации по его улучшению.

Первый этап — разработка ранговой шкалы оценки эффективности. Эта шкала разрабатывалась на основании данных интервью с экспертами. В качестве экспертов выступали представители компании-заказчика, которая занимается проведением кампаний социальной направленности. Шкала представлена в раздаточном материале.

Далее. На втором этапе мы разработали семантические шкалы для оценки концепции. Вот эти самые антонимичные шкалы. Они также разрабатывались на основе интервью, но уже глубинных, и уже с представителями целевой аудитории. Шкал было гораздо больше, чем здесь представлено, порядка 50-60.

На третьем этапе мы разработали источники дополнительной информации — открытые и полупроективные вопросы. И четвертый этап — собственно тестирование концепций, которое предполагало оценку каждой концепции по семантическим шкалам, от-

веты на открытые и проективные вопросы и оценку по предложенной шкале эффективности. Кроме того, респондентам предлагалось попарно сравнить концепции и выбрать из этой пары ту, которая является наиболее эффективной по их мнению.

Обработка данных включала анализ ответов на открытые и проективные вопросы, анализ попарных сравнений, использование корреляционного и факторного анализа.

Сейчас я покажу исходные варианты тестируемых объектов, тот вариант, который был нами рекомендован и итоговый вариант, который был создан на основании предложенных нами рекомендаций и был использован заказчиком в ходе рекламной кампании.

Если вкратце передавать голос за кадром. Вот эта остановка кадра символизирует то, что Вы узнали, что Ваш друг носитель ВИЧ. Но СПИДом нельзя заразиться в быту и человеку с таким диагнозом нужна поддержка. Два базовых момента — нужна поддержка и СПИД не передается через обычное общение. Крестик означает довод "за", нолик – довод "против" сохранения отношений с этим человеком.

Алексей Кузьмин: Я хочу поблагодарить Наталью за выступление. Я хотел бы два слова сказать, чтобы связать все, что мы здесь услышали, с оценкой вообще. Мне это показалось крайне интересным.

Смотрите, рекламная кампания действительно является программой. Она соответствует всем характеристикам программы. Это целенаправленные действия, совершаемые для конкретных целей. И оказалось, что под оценку таких программ специфических разработан очень большой инструментарий, который довольно изощренный, специально для оценки именно таких программ. Мне это показалось очень любопытным. И второй момент, который я бы хотел отметить и, может быть, нам это для дискуссии очень пригодится, что в данном случае наиболее актуальна оценка прогностическая, т.е. люди, которые собираются вложиться в рекламные кампании, вообще-то хотят заранее знать, стоит ли на это тратить деньги или нет. И они хотят потратить на это некоторое количество денег, чтобы уже потом большие деньги не пропали впустую. И вот большая часть инструментария связана, насколько я понял, именно с прогностической оценкой. Вот и все, что я хотел сказать.

Даниил Цыганков: Спасибо! Пожалуйста, вопросы.

Владимир Митрофанов: У меня три вопроса Наталье.

Первое. Хотел бы знать Вашу точку зрения на эффективность методики ZMET. Второй вопрос. В чем отличие обозначенного Вами метода семантического анализа от ме-

тогда семантического дифференциала Осгуда? Насколько эти вещи различаются? Третий вопрос — состояние отрасли в России. Не могли Вы перечислить несколько адекватных исследовательских компаний, которые занимаются оценкой.

Наталья Гладких: Первый вопрос — по поводу эффективности методики ZMET. Я считаю, что на этапе подготовки рекламной кампании, когда задача — изучить потребителя и его мнение о товаре, я считаю, что этот метод достаточно эффективный.

Второй вопрос был по поводу семантического дифференциала. Использование определенного набора антонимичных шкал для оценки различных объектов и явлений было предложено Осгудом еще в 50-е годы прошлого века. Предложенные им шкалы носят название классического семантического дифференциала. В данном случае используется частный семантический дифференциал, который включает другие, нежели у Осгуда, шкалы, которые берутся из словаря людей, которые являются реципиентами сообщения.

Леонид Поляков: А как Вы слова эти находите? Вы их сначала слушаете, потом понимаете, какие они слова употребляют?

Наталья Гладких: Мы проводим глубинные интервью с 10-40 респондентами и применяем контент-анализ к результатам.

Леонид Поляков: Т.е. Вы после разговора фиксируете частоту употребления прилагательных определенных.

Наталья Гладких: Во время глубинного интервью мы фиксируем высказывания и затем анализируем.

Леонид Поляков: Понятно.

Наталья Гладких: Кроме того, у нас вполне определенная задача. У Осгуда было три основных фактора. У нас после каждого исследования получается определенный перечень, естественно других, факторов, которые связаны с той товарной группой, которую мы исследуем. И среди этих факторов мы выделяем те, которые связаны с эффективностью. Причем бывает так, что характеристика напрямую с эффективностью не связана, но в составе фактора она является одной из ключевых. Таким образом, можно сделать вывод,

что у нее связь с эффективностью не прямая пропорциональная, а имеет другой характер. И поэтому такая связь не «диагностируется» коэффициентом корреляции.

Если говорить о предложениях наших крупнейших компаний, таких, например, как Comcon Media, ROMIR Monitoring, они, конечно, занимаются исследованием рекламы. У них есть определенные методики, но, на мой взгляд, основная сложность состоит в том, что это отдельные методики. Это не система методов, это не технологии оценки. Предлагаемые этими компаниями инструменты можно найти на их сайтах. Соответствуют ли они целям вашего исследования или нет — решать вам.

Алексей Кузьмин: Я хотел бы по первому вопросу добавить, что использование фотографии в оценке программ и в оценке рекламных кампаний в частности сейчас очень бурно развивается. Я приведу два примера. Алгоритм такой же: сначала предлагается людям сделать фотографии, а потом эти фотографии становятся темой для обсуждения довольно глубокого. Первое — это оценка некоторого сообщества, чтобы сделать потом программу улучшения жизни. Людям дали фотоаппарат, они ходили фотографировали, а потом обсуждали.

Второй пример — пример, связанный с бездомными. И это уже было на этапе завершения программы. Давали фотоаппарат и люди снимали ассоциации, которые у них возникают в этой связи. Так что эта деятельность развивается и вообще она довольно эффективна.

Даниил Цыганков: Хорошо. По-моему, был вопрос у Дениса Волкова?

Денис Волков: Да. У меня достаточно простой вопрос. Наверняка, существуют какие-то границы, с которых эти вещи начинают применяться. Наверное, эти рамки можно очертить в бюджете рекламной кампании и вообще стоимости Ваших услуг. Понятно, это может повысить эффективность, но не совсем понятно, стоит Вас заказывать или не стоит. И на каком уровне рекламных кампаний имеет смысл это вообще применять? Видимо, это не локальные рекламные кампании, когда необходимо купить 50 участков земли. Т.е. с какого поля Вы начинаете работать?

Наталья Гладких: Можно, если кратко, эти два вопроса сформулировать. Т.е. первый вопрос?

Денис Волков: Первый вопрос — с какой суммы рекламного бюджета вообще имеет смысл разговаривать об оценке? Ну и вот этот вот, наверное, ключевой вопрос, а из него все остальное вытекает. И как Вам стоимость вообще Ваших услуг. Просто я Вам объясню. Есть очень много случаев из аналогии с инженерными вещами, когда человек говорит, зачем нужна оценка, я просто денег дам в два раза больше и все! Т.е. есть такой тезис: лучше больше денег, чем оценивать! Поэтому мне хотелось бы вот эти границы понять. В каком поле Вы живете?

Наталья Гладких: К счастью, в рекламе ситуацию с оценкой лучше, чем в указанной Вами области, потому что сейчас уже большинство компаний, которые проводят крупные рекламные кампании, и даже не очень крупные, в большинстве своем имеют бюджет на проведение оценки эффективности рекламы. Вопрос о том, как этот бюджет будет расходоваться. Это может быть проведение опроса или любой другой исследовательской процедуры. Если говорить об уровне рекламных кампаний во взаимодействии с тем, сколько это стоит и стоит ли проводить оценку при небольших масштабах, то не существует определенной четкой цифры. Это определяет заказчик, и мы ему ничего не навязываем. Если у него стоит задача оценить рекламную кампанию, то мы сделаем все, чтобы ему в этом помочь. Мы можем предложить ему наиболее эффективные решения для оценки его рекламной кампании. Каждая ситуация уникальна. Может быть, заказчик монополист рынка. Или у него товар уникальный. Тогда, как в ситуации, когда что-то хорошее продается очень дешево — достаточно повесить не особо креативное объявление. И оценивать что-то не очень целесообразно. Я ответила на Ваш вопрос, Денис? Я вижу непонимание в Ваших глазах.

Денис Волков: Я думаю, что не ответили, потому что не сказали об уровне стоимости Вашей работы. Я делаю рекламную кампанию в 5000 долларов, то я могу сказать, что Ваша оценка стоит 1 доллар или нет? Т.е. мне не понятны границы. У Вас же есть предел, ниже которого Вы не работаете. И он непонятен. Мне, например, тяжело согласиться чисто психологически потратить 80% рекламного бюджета на оценку, а 20% на рекламу.

Владимир Балакирев: Вы уже ответили на этот вопрос.

Денис Волков: Я отвечаю на этот вопрос, потому что ответа я не получил, а цифры я не зафиксировал.

Даниил Цыганков: Хорошо. Насколько я понимаю, вопрос хотел задать Илья Кармишин, факультет государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ.

Илья Кармишин: У меня на самом деле два вопроса. Первый вопрос — вопрос о заказчике. Вы сказали, что заказчик сам знает, каковы критерии эффективности его рекламы. Но в случае с госорганами, которые меня больше всего интересуют, а социальная реклама наверняка проводилась по заказу госорганов, я не знаю, но во всяком случае большую часть социальной рекламы заказывают именно представители органов государственной власти. Так вот я хочу знать, насколько заказчик действительно знает, каковы критерии эффективности рекламы? Потому что в некоторых случаях он просто говорит: «Сделайте мне что-нибудь!»

Во-вторых, методы предварительного тестирования рекламных сообщений, насколько я понимаю, не количественные и неформализованные. Те же самые фотографии, метод карт, метод ВААР, которые Вы перечислили. Как заказчик реагирует на то, что они используются? Т.е. наверняка ему нужна какая-то количественная информация.

Владимир Римский: Госчиновники любят, чтобы были цифры.

Илья Кармишин: Да, чтобы был доклад, отчет и т.д.

Наталья Гладких: Значит, первый вопрос. Насчет того, насколько заказчик знает, каковы критерии эффективности его рекламы. Я говорила о том, что под критерием эффективности я понимаю тот эффект, который он ожидает от рекламной кампании. Поэтому никто, кроме заказчика, нам не сможет об этом рассказать. Ведь зачем-то эта рекламная кампания в любом случае проводится? Поэтому мы считаем, что в первую очередь надо спрашивать заказчика.

Относительно второго вопроса. Вы спрашивали про количественные данные в оценке эффективности рекламы. Что касается ВААР, то там вполне четкий количественный анализ. По каждому из сюжетов, по каждому из элементов сюжета даются вполне конкретные цифры. Что касается опросов, то там тоже все стандартизовано. Из всех методов, которые есть, наименее стандартизованные данные получаются по фокус-группам. Но я уже говорила о том, что фокус-группы заказчику понятны и приятны.

Даниил Цыганков: Хорошо. Вот был у Вас вопрос.

Светлана Ивченко: Светлана Ивченко, компания «РусАл». Все знают, что реклама предполагает какое-то изменение поведения представителей целевой аудитории. Учитывается ли это каким-то образом при оценке рекламы? Ведь оценка проводится как до проведения рекламной кампании, так и после? Насколько эти две оценки связаны между собой? И как определить, выполнены ли все элементы социальной рекламы после того, как она проводится?

Наталья Гладких: Отвечаю на первую часть Вашего вопроса, о том, как проводилось исследование связи с изменением поведения. Это нашло свое отражение в шкале эффективности, которую мы разрабатывали совместно с экспертами. Это люди, которые запускают рекламную кампанию. Переверните на страничку раньше и там Вы увидите созданную шкалу оценки эффективности. 5 баллов эксперт из целевой аудитории дает той концепции, которая с его точки зрения вызывает интерес и т.д. Именно в таких категориях определяет эффективность наш заказчик, который занимается проблемой ВИЧ-инфекции в России уже более 10 лет. Он так определяет эффективность, и именно это послужило критерием оценки.

Светлана Ивченко: А им достаточно такой формулировки? Ведь человек должен что-то сделать. Например, есть реклама по усыновлению. Да, хорошо, но она не меняет поведения. Или есть реклама, которая не дает контактов. Люди говорят: «Да, я хочу что-то сделать, но не знаю, куда обратиться и что конкретно!»

Наталья Гладких: Данная ранговая шкала не подошла бы к оценке других концепций. Эта шкала разработана именно под эту проблему, проблему толерантного отношения к ВИЧ-инфицированным. Куда-то пойти, в какую-то организацию в ответ на этот призыв невозможно. Нужно менять что-то в себе. Именно так определяет эффективность компания, которая эту кампанию проводит. Она ожидает изменения отношения к ВИЧ-инфицированным. Я думаю, что по окончании программы будут проводиться контрольные замеры итоговой эффективности, но пока об этом говорить рано.

Даниил Цыганков: Да, хорошо. Теперь Светлана Творогова, Институт статистики и экономики знаний ГУ-ВШЭ.

Светлана Творогова: У меня три вопроса уже по традиции. Но все методические практически. Первый – про уже обсуждавшийся метод фотографирования. Кому дается этот фотоаппарат? Есть ли какие-то критерии и насколько люди мотивированы к деятельности такого рода, потому что это очень важно.

Наталья Гладких: Можно я сразу отвечу?

Светлана Творогова: Конечно.

Наталья Гладких: Кому даются фотоаппараты и как мотивируют?

Леонид Поляков: И возвращают ли обратно?

Даниил Цыганков: У меня тоже был аналогичный вопрос, какой процент возврата, но Леонид Владимирович опередил.

Наталья Гладких: К сожалению, о том, насколько часто возвращают фотоаппараты, я ответить не могу, потому что не очень большая практика применения данного метода у нас в России. Относительно того, кто фотографирует. Представители целевой аудитории, которые отбираются по специальному алгоритму.

Владимир Римский: Но нужен конкретный проект. Нельзя вообще отобрать людей.

Даниил Цыганков: Хорошо, у Светланы еще два вопроса.

Светлана Творогова: Второй вопрос про метод, который BAAR называется. Здесь у меня такой вопрос. Если один ролик показывается несколько раз, то тут может быть эффект утомляемости.

Наталья Гладких: Полностью согласна.

Светлана Творогова: Следующий момент. Если много роликов, то у человека может возникать эффект сравнения. Первое со вторым сравнить проще, чем первый и последним.

Наталья Гладких: Я с Вами полностью согласна. Мне тоже этот метод не очень нравится. Добавлю, что и процедура оценивания, выражения согласия/несогласия с помощью рычага, не естественна для человека.

Леонид Поляков: Да, к этому надо привыкнуть.

Светлана Творогова: И самое последнее по поводу он-лайн опросов, которые Вы упомянули. Здесь возникает вопрос опять же отбора, потому что здесь будут споры о репрезентативности или нерепрезентативности. Какие здесь существуют критерии отбора в этом плане?

Наталья Гладких: Я думаю, что об этом методе Вам может более подробно рассказать компания ROMIR Monitoring, потому что они активно его используют. Насколько я знаю, компания обладает базой людей, которые постоянно участвуют в опросах, с известным социальным и имущественным статусом.

Леонид Поляков: А он-лайн в каком смысле?

Наталья Гладких: Через Интернет.

Леонид Поляков: Нет, я понимаю, но каким образом?

Владимир Римский: Объявляется опрос. Вы можете щелкнуть или не щелкнуть. Там есть вопросы. Компьютер определяет, годитесь ли Вы для этого опроса. Если годитесь, то он задает вопрос.

Даниил Цыганков: Хорошо. По-моему у Валентины Яхниной был вопрос.

Валентина Яхнина: Я хотела бы сказать по поводу принципа: «Только потребитель знает, что ему нужно».

Леонид Поляков: Раздражительный на самом деле тезис. Потребитель ни черта не знает.

Валентина Яхнина: Потребитель относится к рекламе не как к послылу, который заставляет его что-то делать, а с раздражением. И как в таком случае оценивать рекламный ролик, если очень часто включаются раздражающие факторы, которые потребителю зачастую не нравятся, но тем не менее именно они влияют на эффективность той или иной рекламной кампании? Насколько это можно оценить?

Наталья Гладких: Что оценить?

Валентина Яхнина: Вот именно раздражающие факторы, которые...

Наталья Гладких: Т.е. людям что-то не нравится, но при этом они говорят, что ролик эффективный?

Валентина Яхнина: Нет. Им это не нравится, но это не влияет на критерий «покупать - не покупать».

Леонид Поляков: Видимо, это только в социальной рекламе можно применить. Потребитель лучше знает, что ему надо.

Наталья Гладких: Я не очень, на самом деле, четко определила для себя вопрос. На мой взгляд, если человеку что-то не нравится, то...

Владимир Римский: Давайте я сформулирую по-другому. Я понял, о чем вопрос. Мы оцениваем рекламу и Вам испытуемые говорят, что нам не нравится эта реклама. И Вы говорите, что вот по этому параметру не нравится, вызывает отрицательные эмоции. Теперь если этот ролик запустить, то никому не нравится, но рост продаж происходит. Это правильно, так и будет. Есть такой эффект. Как из этой ситуации Вы выходите?

Наталья Гладких: Мы «нравится — не нравится» не спрашиваем. Мы считаем, что задавать такие вопросы...

Владимир Римский: Нет, вопрос не такой задается. Это естественно, но Вы просто это игнорируете? Как Вы решаете вопрос — эмоциональная оценка ролика? Как эмоционально?

Леонид Поляков: Это метод BAAR. Ручку крутят.

Владимир Римский: А испытуемые сказали, что отношение негативное. На самом деле, ролик используют и рост продаж происходит.

Наталья Гладких: Мы этот момент "нравится — не нравится" опускаем. Мы спрашиваем: есть такая шкала, отметьте. Мы можем выделить только те факторы, которые на шкалу ощущений влияют.

Владимир Римский: Все-таки уточню. Я Вам говорю о скрытых, латентных факторах, а Вы мне про явные. Я про явные факторы не спрашивал. Это же разные вещи.

Ольга Савинская: У меня есть еще один вопрос. Значит, Вы рассказали немного об исследовании, где Вы взяли 25 интервью, как я поняла. 10 с представителями рекламных агентств и 15 с представителями компаний-рекламодателей. И сказали, что только два рекламодателя сочетают с картами восприятия. А какие-то другие проективные методики на фокус-группах применяют они или нет? Т.е. для меня фокус-группа — это метод. А проективная методика — это набор методов, который может включать и фокус-группы. Если Вы их, конечно, спрашивали?

Наталья Гладких: Вы знаете, мы их конкретно не спрашивали. Мы не уточняли, что включалось в фокус-группу. Но по своим наблюдениям точно могу сказать, что нет — дополнительные инструменты используются редко.

Ольга Савинская: То есть это свободные прямые замеры?

Наталья Гладких: Да. Это прямой вопрос — прямой ответ.

Даниил Цыганков: Хорошо, спасибо! Какие-то выступления, может быть, кто что-то хотел сказать? Да, пожалуйста!

Владимир Балакирев: Насчет тезиса «Только потребитель знает, чего он хочет!». Мне кажется, этот посыл надо воспринимать, как ценностную компоненту. Ведь не случайно этот посыл прозвучал в разделе, где говорилось о некоторых методологических подходах. Т.е. у меня предложение такое: мне хочется, конечно, с этим спорить, но надо понять, что это ценностная вещь. Мы в это верим и все.

И второй момент — с ценой. Мне кажется, что это очень связанные вещи. Когда задают вопрос: А сколько это стоит все? Мне кажется, что тут принципиальная вещь прозвучала: это определяет заказчик. Конечно, заказчик определяет, и консультанты говорят, можем мы за это взяться или нет. Тут самое главное, что цены определяет заказчик.

Оптимистично прозвучало, что есть такой запрос и это очень хорошо. Если такой запрос появился, то мне приятно с точки зрения человека, который откликается на эти запросы.

Даниил Цыганков: Хорошо, спасибо. Леонид Владимирович, пожалуйста!

Леонид Поляков: Да. Я про политику сразу. Мне представляется, что это очень перспективное направление работы. Причем чем нагляднее, результат и чем дороже услуги, тем выше шансы того, что такие методики оценки эффективности рекламных кампаний или более тонкие формирования мироотношений могут применять в политических прикладных кампаниях. Потому что, я не знаю, кто и как смотрит в период выборов рекламные кампании, но все, что я до сих пор видел, на меня производит совершенно чудовищное впечатление до сих пор. У меня осталось в памяти несколько роликов, которые произвели абсолютно шоковый обратный эффект.

Даниил Цыганков: Вы сейчас, наверное, Союз Правых Сил сейчас вспомните.

Леонид Поляков: Нет, еще раньше. Я вспомню не ролик даже, а попытку накануне выборов 12 декабря 1993 года остановить ЛДПР и Жириновского. Выборы в воскресенье. В субботу накануне в 2 часа дня, когда все проснулись после пятницы, включили телевизор. В этот момент пошел часовой фильм, как ролик он был, о том, что Жириновский фашист. Ну, с постоянным присутствием самого Жириновского в разных позах с разными словами. В результате на следующий день, когда в 6 часов вечера в Кремлевском дворце, когда там все это шоу было придумано, может быть, Владимир Львович там тоже был...

Владимир Римский: Нет, я не был.

Леонид Поляков: Когда я туда попал и когда приготовились — вот сейчас, вот сейчас, ну наконец-то. Прогнозы были такие: «Выбор России» где-то должен был набрать где-то 40%. И когда пошли результаты с дальнего Востока, там 25% за ЛДПР, шок был абсолютный. Это первый случай.

Второй случай — Даниил Борисович вспомнил. Это полет не шмеля, а трех наших лидеров в собственном самолете, обшитым невероятной кожей изнутри, куда-то. Это как в известном анекдоте. В самолет и отсюда... Эффект был соответствующий.

И последний — это случай с со знаменитыми арбузными корками «Родины». Здесь что получилось. Здесь, конечно, эффект такой двусмысленный, потому что кто знает: мы не проверили, мы не протестировали финальную стадию, потребитель не съел, ему не дали съесть. Вот этот продукт нельзя потреблять. Какие-то косвенные критерии можно там задним числом реконструировать и представить себе, что получила бы «Родина», не сними ЦИК ее с выборов. Но прямого эффекта не было. Так что у меня такое представление: это очень перспективное направление, и оно должно внедряться в эту нашу политическую рекламу, потому что у меня такое ощущение, что если здесь Вы видите недостатки небольшие, концептуальные, то на уровне политической рекламы это просто шарлатанство. Это просто, грубо говоря, освоение бюджета.

Владимир Римский: Ну, так это и есть реальный эффект. Так и есть.

Леонид Поляков: Это повальное воровство с нулевым и часто отрицательным эффектом. Поэтому смелее, 2007 год на носу, думайте.

Владимир Римский: Я хотел бы продолжить вот этот комментарий про политическую рекламу. Здесь, конечно, о ней не говорилось, но действительно хороший пример того, что знает заказчик. Если Вы попытаете спросить, что мы здесь так вкратце обсудили. Спросите у заказчика, зачем Вы делаете рекламную кампанию. Вам расскажут все, что угодно. Это я Вам как специалист говорю. Вот все что угодно. Вообще ничему нельзя верить. Вы должны настоять на своем и делать то, как Вы считаете правильно. Если этого не получится, то никакого эффекта не будет. Это – первое.

Леонид Поляков: Т.е. это радикально противоположный тезис. Заказчик ничего не знает.

Владимир Римский: Заказчик ничего не знает и даже сформулировать этого не может. Второе. У него в подсознании есть некие латентные факторы и главное, что есть — это просто освоение бюджета. Причем здесь ведется массивная рекламная кампания, она уже началась и нам начинают объяснять, что каждые новые выборы стоят в два, в десять раз дороже, чем старые. Понимаете, вот даже выборы муниципальные 8 октября,

оказывается, стоят дороже, чем предыдущие федеральные. Вот правильно, грамотно ведется рекламная кампания. В этой ситуации я категорически не могу согласиться с тезисом, что заказчик все знает, так же как потребитель все знает, так же как и исследователь все знает. Никто ничего не знает. Это вообще очень интересный процесс и жизнь очень интересная при этом. Поэтому я бы здесь не согласился с концепцией, что это некий ценностный выбор, и мы так и должны работать. Но желающие, я согласен, могут работать так, как они считают нужным. Это не обсуждается. Но если Вы хотите сделать реально эффективную кампанию, допустим в социальной рекламе, то нужен постоянный диалог, постоянная коммуникация всех сторон — участников процесса. И в этой коммуникации надо выработать и постановку задачи, и определение цели, и определение стоимости этого исследования и соответственно ценность самой оценки. Если Вы доверитесь заказчику, что он знает ценность этого исследования, Вы не получите этого заказа. Я рад, что Вы постоянно работаете, что у Вас большой опыт и практика, но выйти на оценку в какую-то новую область я думаю с таким подходом очень затруднительно. Но, в частности, вот, допустим, та же социальная реклама. Просто еще один маленький комментарий.

Здесь вот про частный дифференциал, общий дифференциал спрашивали. Значит, я просто напомню, что Осгуд сделал одно из величайших открытий, на мой взгляд, в нашей современной истории. Он доказал экспериментально, хотя считается, что трудно что-то доказать экспериментально, но все-таки доказал человек более или менее основательно, что независимо от языка, независимо от культуры, независимо от того, что можно назвать позицией или социальной диспозицией, есть некоторые признаки практически всех объектов, с которыми человек имеет дело, которые оцениваются сходными шкалами. Вот отсюда у него эти двенадцать основных шкал и общий дифференциал, который можно применять в любом исследовании. Это некие когнитивные структуры сознания любого человека. Раз человек, значит, у него будут сходные структуры сознания. Но в силу общей постановки вопроса, вот этот осгудовский дифференциал, он практически не применим в каждом конкретном случае, потому что он выявляет то общее, что есть у всех, но не показывает некую частность, на которую и направлена в данном случае рекламная компания. В принципе мы примерно одинаково относимся к рекламе, как это не печально звучит для профессионалов. Но если в этой одинаковости хотим получить некий эффект, то мы должны использовать частный дифференциал. И вот здесь возникают некоторые проблемы, которые здесь также обсуждались.

Проблема — откуда брать эти прилагательные? Ну, хорошо Осгуд, он по всему миру ездил, сравнивал и отобрал эти свои двенадцать основных. А в конкретном случае это вопрос творчества — раз, и кто будет конкретно отвечать на эти вот шкалы и вопросы. По-

этому никакой объективности здесь, к сожалению, быть не может. Вот это исследование, эта оценка: первое — субъективная, очень субъективный метод. Но опять же, если правильно выстроена коммуникация, если правильно определена цель, задачи, то вот в этой субъективности можно найти свое конкурентное преимущество. И вот тут уже, поскольку семантический дифференциал раскрывает некоторые латентные факторы отношения, оценки, ценностей, и мы все-таки надеемся, что они являются представителями более широких социальных групп, то это значит, что в этой частности мы надеемся найти общие закономерности. И действительно методом факторного анализа, парных сравнений и ряда других это все, в общем-то, достаточно хорошо делается.

И последнее, что я хотел добавить. Мне представляется, что в этой области не помешало бы более серьезное, более глубокое использование математических методов оценок. В частности, у Вас в докладе не прозвучал такой простой метод. Мы разрабатываем анкету для эксперта, эксперты ставят баллы по каким-то шкалам, а иногда и более серьезные числовые характеристики приписывают тем или иным объектам. Потом это обрабатывается современными математическими процедурами, и получаются очень интересные результаты. Потому что эксперт, с одной стороны, представляет потребителя, с другой стороны, он немного знает заказчика и представляет Вас как руководителя исследования. И еще имеет некий свой специфический опыт. Поэтому даже не всегда понимая, как он поставил баллы, мы понимаем ценность его оценки. Здесь вполне может быть использована серия таких исследовательских процедур, которые усилили бы значимость этих процедур.

Даниил Цыганков: Я злоупотреблю своим правом модератора и тоже нанесу укол докладчикам. Действительно, методы, которые сейчас были показаны — все это интересно, замечательно, но это разве не типичное маркетинговое исследование? Я просто работал в свое время в маркетинговой компании «Комкон-2», и это тогда было уже известно. И без слов «оценка» все это применялось. Вопрос был только в том, в какой пропорции использовать эти методы. Тут все зависело от бюджета. Желательно было привести и количественные, и качественные методы. Посмотреть и сверху, и снизу, и сбоку, но очень часто на это просто денег не хватает. И в политической рекламе надо эти методы применять, но, Леонид Владимирович, вспомните — кое-где они применялись. Вспомните публикации Белановского на рубеже 1999-2000 гг. Продвижение брэнда «Путин» было, протестируйте за тавтологию, результат эффективной работы Фонда эффективной политики. Прогоняли образ лидера на фокус-группах. Невозможно было фокус-студии снять в конце 1999 -2000 годов в Питере. Шли массовые поля сплошняком. Мои студенты, которые здесь присутствуют, у которых я преподавал, вспоминают, что я о некоторых методах рас-

сказывал и Market Research, и т.д. Просто они много где применимы. Почему это стало программной оценкой? Для меня это не ясно. Тогда под оценку вообще можно все маркетинговые исследования включить. Либо это очередное окно возможностей для развития программной оценки?

Ибо в классическом понимании программ — это, скорее, административное, государственное мероприятие. Можно ли вообще любые мероприятия нашей жизни подводить под Evaluation? А может быть и нужно? В апреле нам предлагали Network Analysis, в сентябре Action Research, сейчас измерение рекламы. Получается, что медиапланирование — это тоже программа. Тут можно все подсчитать: вот три контакта с аудиторией — Вам будут стоить столько-то, десять столько-то. Деньги есть — мы Вам обеспечим. Это же дело заказчика, ведь он платит деньги. Поэтому у меня такое ощущение, что либо это просто все рекламщики разговаривали прозой, занимались рекламой, не зная об этом, о том, что они занимались оценкой программ. Либо это правильный, хитрый трюк со стороны оценочного сообщества, которое пытается отобрать хлеб у медиа-исследователей.

Леонид Поляков: А я бы знаете, что предложил, Даниил Борисович, — поменять позиционирование тех, кто предлагает это продукт. Потому что если напрашиваться к самим рекламщикам и сказать: «Ребята! Вы сделайте чего-то, а мы Вам посчитаем!» Во многих случаях им просто не надо. Здесь и деньги, здесь и принцип — кто Вы такие?

А вот если Вы предложите Ваши услуги тому, кто потом хочет посчитать рекламу на сбыте, самому продвигать продукта в качестве независимых аудиторов услуг рекламщиков, мне кажется... И в политической рекламе то же самое. Не агентству рекламному — поможем Вам еще лучше изнутри посчитать эффективность, а заказчику.

Наталья Гладких: Рекламные агентства не заказывают оценку эффективности рекламы.

Леонид Поляков: Тогда я не понял. Вы говорили так, как будто Вы встраиваетесь в работу рекламного агентства на каком-то этапе. Тогда действительно объясните, может, я должен на два часа назад вернуться и все заново понимать. Я предлагаю перепозиционировать себя к тому, кому Вы предлагаете услугу.

Наталья Гладких: Результаты оценки нужны рекламодателю, он платит за рекламную кампанию, рекламное агентство только один из подрядчиков. Часто исследовательская компания и рекламное агентство друг друга не видят и не знают и только обме-

ниваются информацией через клиента. Что, возвращаясь к вышесказанному, неправильно с точки зрения методологии оценивания, так как рекламное агентство является хоть и не заказчиком, но пользователем получаемой информации и важно знать, на какие вопросы агентство хочет получить ответы.

Даниил Цыганков: Я хотел бы дать возможность докладчикам подвести итог нашей дискуссии и ответить по совокупности на критику .

Наталья Гладких: Как оказалось, в моем выступлении не все акценты были сделаны, поэтому осталось много вопросов о связи оценки рекламы и оценки программ. Я думаю, что перечисление исследовательских методов способствовало тому, что был потерян общий контекст оценки, о котором я говорила. Думаю, сейчас бессмысленно повторять уже сказанное, поэтому отмечу только, что использование созданных в русле методологии оценивания принципов, алгоритмов и технологий позволяет изменить существующую позицию отрицания возможности получения полезных результатов в ходе «типичных маркетинговых исследований», на позицию того, что рекламу можно и нужно оценивать и в результате оценки можно получать ответы на те вопросы, которые ставит заказчик и которые действительно способствуют развитию его бизнеса.

Вот это, пожалуй, все.

Алексей Кузьмин: Я просто добавлю два слова. Я всех хотел бы поблагодарить за нападки, потому что это очень интересно. Мне кажется, что видны области, в которых есть пересечение с оценкой программ. Взаимное методологическое обобщение — это очень полезно и важно. Хотя я тоже за «чистоту» методов.

Даниил Цыганков: Спасибо большое, мы завершаем наше заседание. Я хотел бы обратить внимание, что следующий семинар у нас пройдет не в третий четверг месяца, а в четвертый – 23 ноября. Это связано с приездом нашего западного докладчика, которого Вышка выписывает сюда для лекций, в том числе он выступит на нашем семинаре. Это профессор Райнхард Штокман, руководитель по оценке университета Саарланда (Германия). Вместе с ним выступит Екатерина Кузнецова с факультета политологии ГУ-ВШЭ. Тема – «Total Quality Management and Evaluation». Доклад будет на английском языке.

Стенограмма заседания № 6: «Total Quality Management and Evaluation: Similarities and Differences», 23 ноября 2006 г.

Даниил Цыганков: Добрый вечер! Наш сегодняшний семинар посвящен неожиданному сюжету: сравнению оценивания с таким направлением, как управление качеством, которое пришло из бизнеса. Сегодня у нас особенный семинар, поскольку благодаря Инновационной образовательной программе, которая запущена в Вышке, к нам регулярно приезжают зарубежные преподаватели и исследователи по линии ИФМИ. И вот к нам приехал профессор Рейнхард Штокманн из Германии. Он представляет Центр оценивания при университете Саарланда. Затем выступит Екатерина Кузнецова, которая учится в магистратуре факультета прикладной политологии ГУ-ВШЭ. Итак, пожалуйста!

Рейнхард Штокманн: Thank you very much for the invitation and for this opportunity to speak to you. I will tell you about Total Quality Management and Evaluation. And I know that you are all experts in evaluation. So I will not talk much about evaluation because you know theories and some methodologies in evaluation. I will concentrate on total quality management and I will try to make comparison between evaluation and total quality management.

I'll start with the subject. In the Western European countries evaluation and quality management are isolated from each other. Evaluation is mostly used by social scientists and has its own tradition. Quality management is used in economics. There are books about it - they mostly discuss quality management and do not look at evaluation.

I will try to merge these two subjects together. I would like to concentrate on the comparison between evaluation and quality management.

What I will do! I will first say a few words about evaluation just to make it clear what I understand within evaluation. Then I will speak about quality management in general. I will concentrate on the European Quality Model EFQM, the most famous total quality management in Europe. Then I will look at differences and similarities between quality management, and especially EFQM, and evaluation.

In the first place I will tell you what I do not understand within the realms of evaluation. Its everyday meaning. My colleague, Prof. Dr. Kromney - a professor at Free University in Berlin - defines evaluation in its everyday meaning: something which is assessed by someone according to some criteria in some way. So very often evaluation is conducted that way. When beginning new research you should find out whether it is really an evaluation or just something that looks like that. For example, in the morning we get up and compare the weather with the weather forecast. And the weather forecast is evaluation in its everyday meaning. But it is not really an

evaluation - if we look at evaluation from a professional point of view. The everyday meaning of evaluation is not the tradition I accept.

It is not the same what we do in social sciences. In social sciences we have empirical research to get some information or maybe you use it before using some methods. Sometimes we use theories, compare them and then start to form the data. But usually, we use empirical research methods for gathering information.

We also use evaluation when we do something systematical. For instance, we usually need to compare two times: before and after. You should use the criteria which would measure precisely or unfolded, intersubjectively verifiable criteria. We need better criteria, precise criteria for evaluation.

Then we have a methodology. We use the comparison, we have methods, we have criteria and then we assess the use of an object. That is what evaluation does. Our project can be a progress project and go on; and this is really the difference what is evaluation like. We should make some people able to make decisions. So there is a principle: researches can be used for decision making, for example. But there is really a difference between social science in general and evaluation. Our researches should help other people, so they can use our research. So, I hope that I've said enough about my understanding of evaluation, and therefore, I will move to the topic of quality management.

What is quality management really? If you have read something about quality management, you should know the definition of quality. This is where the problem starts. If you look at all technical or economic aspects of quality, you will see that there is no specification of quality. There are many definitions of quality and these definitions have changed in the course of time. In the discussion we have a technical definition of quality. High quality is high technical power, high resistance, high durability, faultless function and no mistakes. You should try to define criteria for high durability and so on, but it is difficult to define what it really means. Every product will show some deficiencies over the years. It means, that this criteria is not absolute. They are subjective. What does it mean? You can look at a car or a telephone, or maybe even at a pacemaker which you need for your heart. It is for example acceptable if a television has to be repaired once or twice a year. But if we take a pacemaker, it is not that easy. It should work without defects. You see, that interpretation of criteria – high resistance and high durability – are more and more subjective. It's part of the quality discussion and it is clear that quality and especially high quality are quite subjective things.

We have the quality definition of the 60's which is used in norm DIN EN ISO. Quality is the totalness of attributes concerning their ability to fulfill defined and preconditioned demands. All European norms use this definition. And you see that the main thing is to fulfill the defined

and preconditioned demands. Who defines these demands? In this model, the customer or a client defines it, he is in the center of interest. In all theories the customer is in the center.

But it is clear that quality is not just a form based on subjective considerations and it makes quality more complicated – that depends on some additional objective information of a product: a food or a machine or even services. So quality depends on some context. What do I mean by context? For example, in Somalia the quality of water as a product will be not the same as for a German person with another cultural background. For a German citizen the quality of water is high if it is clear. But in a desert I will drink water even if it is not clear and you can drink it. The context is very important. And the quality is a complicated thing. I think that the most important aspect is the reaction of a customer – that is what he really thinks.

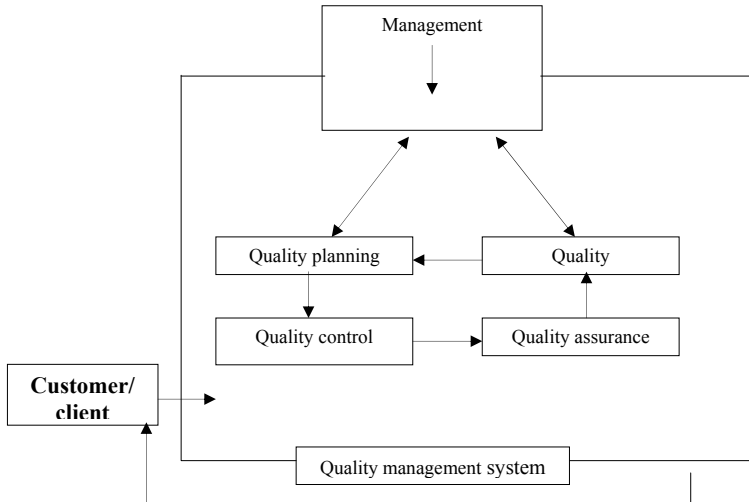
Ok. We came to the summary of quality. It had to be considered, that quality of a product or service can not be generally appointed, but it is measured by the assessment of use by the customer. This assessment can be done according to various criteria which again can be of very different importance according to the situative context, the cultural characteristics or the nature of the product itself.

Now we know what quality is like. The next step if you are a quality manager and if you are responsible for quality is to solve some tasks.

First, you have to determine the usability of a product or service to form and constantly improve as well as to guarantee its flawlessness. Here again we have flawlessness because there is a hypothesis: if a customer is satisfied then there will be no problems with a product or service. If you are a quality manager you should use a quality management system. First about quality management system in general. You would not criticize that the customer is in the center. He decides if he is satisfied. In the quality management you start with finding out what the customer is like. So the first step is quality planning. You should decide the needs of the customer, what he wants, when you plan a product or a service.

The next step is quality control which means that if you want to understand how the product should be produced and how the product would fulfill the needs of a customer, you need to be sure that the quality is really to be produced in our company. In former times we had quality control which was called the end of a tight control. First the product was produced, and after producing it was tested and improved. So this is a high-quality intensive way. But quality management instruments have changed. They control the quality in a different way. But anyway it would be a quality management system.

Cxema 1. Tasks of Quality Management



The next step after quality control and assessment is quality improvement. Even if a customer is satisfied and says everything is good you should produce a better product. Otherwise, your concurrent will do that. So quality improvement – is another very important item in quality management.

After you improved your product you come again to quality planning. So you start a new cycle and go on and on and this is called quality management system. Quality management is a system which is based on optimized and organized processes. This is quality management in general. But actually every person who tries to produce should form his own quality management systems. Even if you write your Master thesis, you should think that your professor is a customer. You need some quality planning and some quality control to make your work secure. But there are two kinds of quality management models.

First is series of standards. I will not talk about that. And the other possibility is the Total Quality Management (TQM). In this case there are some principles. It is client orientation again. Then process orientation. It means that we try to organize process of production in that way that we have an idea of continuous quality improvement. And that is the next principle. One more principle is quality assurance. And finally management itself.

One of specifications of Total Quality Management Models is The European Quality Model EFQM. This model has two blocks of different items. First are potential factors. It means factors which makes us able to produce a product of high quality. The European Quality Model EFQM is close to American model.

Secondly, potential factors. What enables the organization to produce something of high quality? First it is a competent leadership. Leadership is very important. The company should have policy or strategy. How they are going to create a new service or a new product? Employees are very important – they are very qualified and very motivated. And again you see processes. The processes which run in a right way with maximal efficiency. Below you see the percentages which show the importance of these aspects.

Таблица 1. The European Quality Model EFQM (Part 1)

Potential factor (Enablers)	
factor	value
Leadership	10%
Policy and strategy	8%
Employee oriented	9%
Resources	9%
Processes	14%
Total	500 points

The other block is results. These are factors which enable a company to produce products of high quality. The first thing that you see is employee satisfaction. Without employee satisfaction it is not possible to produce anything of high quality because the personnel are not motivated. As well as client satisfaction, business results and your societal responsibility or image. Societal responsibility is put here, because if you have bad news and some negative aspects it is societal responsibility that will help you to create image. Here we are also speaking about the customer. It is important to form a good image for your customers. If you look under value in the chart you will see the importance of these items. You first look how good is the leadership in your company, how good is the strategy formulated and so on. Finally, you will see what the quality is like. As you see client satisfaction is the most important factor – 20%, one-fifth. And if you look at business results, another 15%. So more than one third is composed of client satisfaction and business results.

Таблица 2. The European Quality Model EFQM (Part 2)

Results	
factor	value
Employee satisfaction	9%
Client satisfaction	20%
Societal responsibility/Image	6%
Business results	15%
Total	500 points

I will not speak about business results and how you do that, but mainly about self-assessment. People come together to assess themselves. So it is not an external method. For example, if you look at ISO – external people are dominating, they come to assess quality by some criteria. But here in the European Quality Management Model, it is mainly self-assessment. There is such a quality award assigned by the European Quality of Management every year. If you apply for that award, then external people come and look at your self-assessment – if you did it correctly or not.

So there are some advantages and disadvantages of EFQM. The first advantage of this model is that it is a closed quality management system. It does not need other contacts. The focus is very clear. It is based on the target group and the target group is your client. It comprises their organization and all people work to guarantee quality. The parameters are all influenceable. Finally, EFQM activates processes. Even if you do not apply for Quality Award, activation of processes is secure. If we take all these aspects together, people will say that this procedure is positive.

But there are also some disadvantages. It depends on acceptance. If the organization will not accept EFQM model, it will not work. Moreover, it is complex and abstract. To convince the employees can be quite difficult. There are big discussions about the parameters. The dispute is that there is no theory in the parameters and procedures. The emphasis of parameters is baseless. There are also discussion about internal assessment.

So I want to close with the comparison between EFQM and Evaluation. There are several similarities. The first one is that both instruments have common goals and that is the improvement of quality. Moreover, both EFQM and Evaluation are of American origin. The Total Quality Management was started in the United States and then Europeans adapted this concept. What is more common of both instruments is that they are both instruments of modern, rational business management or policy. All the people who use Total Quality Management or Evaluation believe that business process can be controlled. Then the use of these instruments makes sense. They can help to change processes. And

both instruments have problems of acceptance. Not all people in an organization will stand for quality management or evaluation. Then that will not do well for using these instruments.

Таблица 3. Varieties between EFQM and Evaluation

№	EFQM	Evaluation
1	Economical science	Social sciences
2	Private sector, especially industry sector (profit oriented, competition)	Public sector, NPO (hardly any competition)
3	Comprehensive, complex system, including decision power	No quality management system, no decision power
4	Top down	Bottom up
5	All employees involved with implementation	Participatory, but during implementation employees partly excluded
6	Continuous	Periodic
7	Internal (self-assessment instrument)	Internal and/or external
8	Specific	Broad
9	Defined target group (clients)	Amorphous target group (clients)
10	Internal	External
11	Quantitative	Qualitative and quantitative

There are many more differences between EFQM and Evaluation. As I said earlier, EFQM is constant with the economical science, economical research, especially marketing field and Evaluation – with social science. It means that instruments have different subjects and different methodologies. I think that it is the reason that they are used in different sectors.

EFQM is used mainly in the private sector, especially in the industry sector. It is also used in the service sector, i.e. sector which is profit-oriented. In this sector we have client possibility to change the company. The Evaluation is oriented towards public sector which is non-profit-oriented. There is hardly any competition. For example, in the field of community services. The organization in public sector still exists even if you are not satisfied with the quality.

Another difference: EFQM is a comprehensive, complex system, including decision power. In organizations the self-assessment is used. Out of this self-assessment the decisions are made. In evaluation there is no quality management system, it is an instrument which decision makers can use if they like. In evaluation there is no decision power.

EFQM is a top down model. Even if employees are involved in the implementation, they will not be involved in the decision-making. They are only informed on decisions. In evaluation it is a little bit different. It can be a top down evaluation, but it can also be a bottom up evaluation. There can also be a participatory evaluation. There cannot be a bottom up EFQM.

Evaluation can be participatory but during implementation employees are partly excluded. In EFQM all employees are involved in implementation.

Some more differences. EFQM is a continuous process. You cannot stop it before securing quality. You have to organize it in a continuous manner. Evaluation is periodic.

EFQM is a self-assessment instrument, it may be applied by organization itself. Evaluation can be similar. It is an internal evaluation. But it can also be an external evaluation.

EFQM is very specific. It is basically concentrated on the client. Evaluation is wider. We can not concentrate on what we call the target group. In EFQM we have specific target groups (clients). But who are the clients within evaluation?

EFQM is very concentrated on internal processes. Evaluation is the opposite. Very few cases of evaluation are concentrated on organizational processes. You look a lot at external effects. And very little attention is paid to the internal effect.

If you look at methods used in EFQM and Evaluation you will see that in Evaluation mainly quantitative methods are used. Evaluation is a combination of qualitative and quantitative methods.

Before finishing my lecture I want to say that both instruments have their advantages. It depends on the task that you need to do as an evaluator or as a quality manager. In the discussion both instruments are not taken on board as alternatives but as complementary instruments. As you could see in our discussion nowadays, there is a lot literature on Quality Management and evaluation. But in the Evaluation literature there is nothing about Quality Management. I think that it will be useful if both sciences would more closely interact with each other.

Thank you very much for attention!

Даниил Цыганков: Thank you very much, professor Stockmann! And now we start with our second presentation.

Екатерина Кузнецова: Thank you. I will be speaking on total quality management. We all know quite a lot about evaluation but we know fewer about total quality management. I will provide you with some examples of total quality management. I chose examples in business and in public sector. In business it is clearly used, but there are some problems in public sector. Maybe Professor Stockmann will also comment on that.

So TQM in industry. As Professor Stockmann had already said there is an EFQM Excellence Award. It is one of the most prestigious awards in this sector for organizations. It is given every year and many companies want to make an internal evaluation of what they do. So they apply for this award and we will now see what they get.

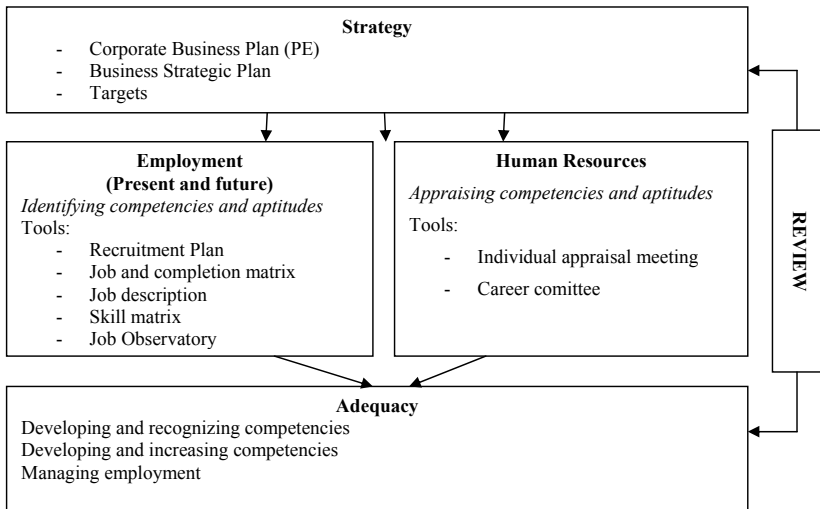
I took one company. It is called CCINCA. And it is a European company, providing informational services. This company won the competition in year 2005. They got the biggest amount of numbers.

It is one of the best examples of how the total quality management model was applied. The company wanted to make this top down decision. They wanted to change and to modernize the service they had. They were oriented on the client so they wanted to find their competitive challenges. They wanted to become a public company managed as a private one with a strong customer and results orientation. And how they implemented this? They developed personnel, involved personnel in the decision-making process, improved the management system they had. They were oriented on their clients. And the main factor was that they reintroduced the subject of people management.

The key elements of their model you can use of this slide (Схема 2). The main thing was that they have to develop competencies.

What did the company focus on? They had developed communication process of the organization. Of course, it was the idea of top-management and it was this top down model. They have used some tools of self-assessment. For example, the EFQM self-assessment. They used the satisfaction surveys and key performance indicators. You see, they used mostly quantitative methods. They got results concerning the employee involvement, created a culture of personnel. They understood that with these results they could provide better services. They formulated some recommendations for some companies which are willing to achieve some results. The main recommendation was that top management should convince that the implementation of a people management system is a key factor in the global performance.

Cxema 2. Competence Management System



The other recommendation is that you should use assessment tools in every department, everywhere.

The example of implementation total quality management in public sector is quite disputable. Many people think that this tool is only for business. But they use it because there problems with the political contacts of government.

Any questions, thank you.

Даниил Цыганков: Thank you Ekaterina. Вопросы можете задавать по-русски. Пожалуйста. Илья Кармишин, факультет госуправления.

Илья Кармишин: I have two questions. You have said that EFQM came from economical science and evaluation from social science. Can we say that in EFQM we use mainly figures? And the second question: which instrument is it better to use in social advertising?

Рейнхард Штокманн: Yes. This is a characteristic of EFQM. They use figures which mean a quantitative measures.

Илья Кармишин: And what instrument is concerned with social aspects?

Рейнхард Штокманн: No, not really. They only have business with social aspects only if they use some concepts. The example they are not interested in social consequences at all is cigarettes. If you will do evaluation on consumption of cigarettes, I think you will have different impacts. There are several positive effects: some people like smoking, they stop feeling nervous. I think that EFQM will stop here. Because if this is the effect of our cigarettes, people are satisfied and they continue to buy our cigarettes. But evaluation will not stop here. So this will interest us if we conduct an evaluation. But it will not be an interest in total quality management.

Илья Кармишин: And what instrument is it better to use in social advertising?

Рейнхард Штокманн: What do you mean by social advertising? What concrete?

Илья Кармишин: For example, advertising against smoking

Рейнхард Штокманн: Ok. As a campaign of public organization. I think that it is possible to use both instruments. If we use evaluation, we will assess its strategy, resources. If you organize a program as Total Quality Management, you can use it, too, because you will look, if the program has the high quality. And the customer in that case is someone who contracts with us to make the campaign. We could use both instruments.

Даниил Цыганков: Next question, please!

Валентина Яхнина: Can you say just a few words about EFQM model concerning figures. How do we get them? The information about factors I mean.

Рейнхард Штокманн: The EFQM is mostly a self-assessment process. I know how it works only from books and from other people who use it. But it is a hard question, a long long discussion how we get figures to assess management. There are two possibilities. As we are doing social sciences, it is possible to develop the questionnaire and to send it around and to find out, for example, is that decision made bottom up or top down, are you satisfied with decisions and so on. Like in social sciences you analyze the data and then you offer it to management. And you discuss the results. If you are not finishing process, it is guaranteed that something in the company will happen because the management gets information that people are not satisfied with the way they manage. There will be some conflicts. And they will think how to change it. One of the positive things of EFQM is that even if you don't contact it will help you to improve the situation in the organization. Because very often they use discussion groups. They really sit together and discuss the situation, they write it down and then they continue. But it is really a resource consumer process.

Даниил Цыганков: Any questions? Please, Dmitry!

Дмитрий Ипатов: Are there other models that also use these instruments?

Рейнхард Штокманн: No. We discussed both instruments. But evaluation and quality management – they do not influence each other at all. Maybe you will find that evaluation instrument is used towards a total quality management process. There is no discussion on a scientific level. What I say is really an invitation, but not the discussion.

Илья Кармишин: As far as I understand EFQM came from the private sector. And do governments use this instrument?

Рейнхард Штокманн: You are right. It comes from the private sector. It specifically comes from the private productive sector, not from the service sector. It is complicated to adapt it to the service sector. And it is much more complicated to apply EFQM to the non-profit sector. What Ekaterina has told us. There is a big discussion if the EFQM is usable for non-profit organizations. We try to use it in Germany, but it is difficult. It comes up to a few reasons. One reason is who is the client? In EFQM it is important. Who is the client in non-profit sector? It does not really work in the example with prison. You can see it in many other fields also. Many organizations try to use both evaluation and EFQM but then there is a problem of client. There are several different clients in implementation of a concrete program. This is one problem.

Another problem is that there is no competitiveness in non-profit sector. If you are not satisfied with the community and administration, you can select another one. But it doesn't work in other fields.

The administrations think about using quality management. Not the EFQM, but the clients. And the problem is who are the clients? They change their minds. The citizens are clients and we need to help them. It would help a lot if they change their minds.

Даниил Цыганков: Alexandre Korelin, please.

Александр Корелин: I would like to ask you about the case in prisons. As far as you start thinking about it I will ask a question. Does EFQM help to assess something better than evaluation or not? I'm talking for example about war. How to evaluate it?

Рейнхард Штокманн: An interesting question to relate war with evaluation and TQM. Let me think about it. War is never a solution. I think evaluation and TQM can't be used for improving quality of war strategies because of ethical principles which are an inherent part of TQM and evaluation.

Даниил Цыганков: Мы видим, что пока не существует интеграции оценки и управления качеством. Но вот один из оценщиков — г-н Штокманн — написал книгу: «Оценка и управление качеством». А как воспринимают оценку в среде специалистов по менеджменту?

Рейнхард Штокманн: So the goal of this book was to start this discussion. This book was published this year. And the reaction was the one I had expected. The discussion has started and I was invited to many conferences to talk about it. Because people know a lot about quality management and know nothing about evaluation. But it makes sense to use both instruments in some situations. For example, when you produce something you use quality management to assess the quality and you can also use evaluation to understand what people say. If you make market analysis you can use a kind of evaluation in some way. It is not an evaluation, but in some way it is. In some situations both models are usable in some ways.

Даниил Цыганков: Вопросы? Кто-то хотел бы выступить еще? Тогда мы должны завершить и поблагодарить двух наших докладчиков. Следующий коллоквиум пройдет 21 декабря. Он будет посвящен оценке науки, научных организаций. Выступят Светлана Творогова и Валентина Яхнина.

Стенограмма заседания № 7: «В поисках совершенства: использование методов оценки деятельности в работе научных организаций», 21 декабря 2006 г.

Даниил Цыганков: Добрый вечер, уважаемые коллеги! Импульсом для сегодняшнего обсуждения явился НИР, который реализовывал Институт статистических исследований и экономики знаний по заказу Роснауки. Речь идет о том, что Роснаука, отвечающая за реформирование науки и научных организаций в Российской Федерации, желает иметь определенный инструмент, чтобы отделить эффективные научные организации от неэффективных, например, тех, которые дошли до нижнего предела и здание своего института сдают под мебельный салон. Перед началом этой работы у наших чиновников было представление, что наша наука не работает также эффективно, как на Западе, она не выводит на рынок инноваций, которые можно коммерциализовать и продвинуть. И вот эта чиновничья уверенность должна была получить некоторое научное обоснование. Хотя наша работа не предполагала подстраиваться под желание Роснауки и разработать инструментарий, с помощью которого они будут реализовывать свои «расстрельные списки», которые состоят из пары десятков НИИ и даже двух академий, которые стоит прикрыть с их точки зрения.

При подготовке заявки как раз я и познакомился со Светланой Викторовной Твороговой, которая сегодня выступает. Светлана Викторовна готовила первую часть заявки и «отвечала» за статистический инструментарий, я — за оценивание в узком смысле. Конечно, эти две вещи взаимосвязаны, мы обменивались информацией, дискутировали. После победы на тендере начался 1 этап НИРа, а Светлана Викторовна как раз уехала в США. В этот момент к нему подключилось несколько моих работников, в том числе Валентина Яхнина. На первом этапе мы старались обобщить западный опыт, а также написать некоторые методические указания для Роснауки. Собственно, НИР так и назывался — «Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности научных учреждений». Но наши рекомендации оказались не то чтобы непонятными, их, скорее, «заиграли». И второй этап, проходивший осенью, состоял исключительно в статистическом исследовании (насколько я представляю). Оценочные методики для такого исследования достаточно сложные и не совсем понятные для бюрократов.

Я в мае этого года имел возможность встретиться со Штефаном Кульманом в Институте системных знаний и инноваций в Карлсруэ (Германия), который считается одним из крупнейших специалистов по оцениванию в Европе. И профессор Кульман рассказал, как в 1995 г. они пытались создать такую методику, но методика была заточена исключительно под прикладные НИИ, т.е. те институты, которые выдавали результаты, информацию, которую можно было вывести на рынок и передать индустрии. Как только речь за-

ходила о фундаментальных исследованиях, вот тут возникали проблемы с применением методики. Поэтому фактически пришлось бы разрабатывать не одну методику, а целых три — для фундаментальных исследований, для стратегических прикладных исследований, где результаты не сразу «видны», и прикладных исследований, которые фактически сразу можно выводить на рынок. Мы надеемся, что в дальнейшем наша методика может быть доработана, т.к. Роснаука не является единственным сопричастным актором в этом процессе.

Вообще, по моим представлениям, сейчас этот процесс значительно тормозится из-за того, что Российская академия наук очень болезненно это воспринимает, потому что оценивают институты чиновники, не разбирающиеся в деталях процесса. Поэтому на сегодняшний день у меня нет информации, что готовятся к закрытию те или иные институты, или т.н. «малые» академии наук, которые находились на линии огня в Роснауке в прошлом году. Это дает возможность разработки в дальнейшем альтернативных методов оценивания.

Вот такое длинное вступление, которое подробно рассказывает, почему я обратился к Светлане Викторовне и Валентине с предложением подготовить материал по технологии и периодам ведения НИРа, ну и во многом рассказать о собственных материалах, которые они за это время подготовили. Пожалуйста!

Светлана Творогова: Добрый вечер, уважаемые коллеги! Мне очень приятно, что в этот темный и холодный вечер Вы пришли сюда послушать то, что мы хотели бы Вам сказать и во многом обсудить с Вами, потому что тема эта затрагивает, мне кажется, всех нас в той или иной степени. Мы хотели бы подойти к ней с точки зрения дилетанта и сказать, а почему собственно оценка и почему она попала в фокус нашего рассмотрения в связи с теми сюжетами, про которые сейчас Даниил Борисович говорил. Почему, в частности, мы говорим, что у нас неэффективная наука и почему оценка будет тем инструментом, который позволит ей работать несколько лучше?

Поскольку не очень было понятно, какова будет аудитория, мы решили зайти совсем издали и сказать несколько слов о том, что в настоящее время очевидно, что наука является тем источником конкурентных преимуществ, которые крайне необходимы любой стране и поэтому, если у нее есть какие-то ресурсы, которые позволяют претендовать на возможность использования науки как инструмента обеспечения своего роста, то конечно этим инструментом надо пользоваться, и активно.

Те слова, которые Вы видите на слайде, актуальны для российской экономики как нельзя более, несмотря на благоприятную до сего времени конъюнктуру на нефтяном

рынке. Тем не менее, имеет смысл попробовать посмотреть, а что же осталось из советского наследия научного, которое претендовало по ряду направлений на ведущее положение в мире. Что же теперь? Есть ли какие-нибудь ресурсы? Остались ли они? Как они могут быть использованы? Что из имеющегося может быть привлечено?

Вот тут и возникает проблема. Посмотрим на несколько картинок, которые здесь приведены. С одной стороны, карта Силиконовой долины. С другой стороны, вид славного города Гарварда, который обеспечивает массу высококвалифицированных рабочих мест. И портрет офиса Nokia — европейского аналога того, как можно использовать идеи для того, чтобы обеспечивать высокое благосостояние и хорошие показатели экономического роста своей страны. Т.е. сфера научных разработок обеспечивает хороший прирост ресурсов и создает привлекательные рабочие места, в которых каждое государство заинтересовано.

Но если дальше мы обратимся к истории развития этой сферы, то мы можем сделать некоторые интересные наблюдения. Во-первых, XX век интересен тем, что именно в этот период сама сфера научных исследований и разработок становится массовой сферой деятельности. Если раньше это были ученые-одиночки, которые постепенно объединяются в небольшие лаборатории, которые что-то там такое делают, то XX век — это сфера массовой занятости. Если мы посмотрим на структуру научно-исследовательских институтов где-нибудь в Москве, в Новосибирске, в Европе или в Штатах, то мы увидим, что они большие, в них работает много людей. Как они работают — это вопрос. Но тем не менее, это люди разные, они привлечены из разных мест, у них разный опыт, у них разная культура, и пьют ли они чай или горят на работе, как в известном романе «Понедельник начинается в субботу», это еще надо выяснить.. И посему, если мы говорим с Вами об управленческих технологиях, то возникает естественная потребность сформулировать что-то, что позволит объединить этих людей в организацию, направить их в определенное русло, , если мы говорим в целом о системе в сфере научных исследований и разработок.

Еще один любопытный момент, который следует здесь отметить, это то, что меняется и система финансирования. Она тоже претерпела существенные изменения, очень заметные на протяжении XX века. Если мы берем средневековую науку, уж простите за такой исторический экскурс, то ее основной материальный источник — это оплата студентами своего обучения. Вот благодаря этому ученый имеет возможность сидеть где-нибудь в тиши кабинета и заниматься тем, что ему интересно. Начало XX века приводит с собой такое явление, как исследовательские гранты, которые в настоящий момент являются одной из значимых форм финансирования научных исследований. После Второй мировой войны мы сталкиваемся с системой государственных заказов. Холодная война стимулиро-

вала активный интерес государства к тому, как использовать результаты исследований на свое благо, для увеличения своих конкурентных преимуществ. Отсюда возникает эта система, которая является вторым источником финансирования. И сейчас мы можем говорить о том, что появилось институционализированное финансирование, которое и создает проблему, о которой Даниил говорил во вступлении. Т.е. то, что у нас появляется необходимость изучать, на что мы тратим деньги, насколько прозрачны и эффективны те расходы, которые сделаны.

Наконец, третий момент, который тоже с нашей точки зрения целесообразно отметить — это то, что помимо собственно исследовательской работы появляются разные формы кооперации между разными организациями, разными сферами, разными ведомствами. Возникает проблема взаимодействия этих сторон друг с другом. Каким образом мы можем сделать так, чтобы каждый понял, что здесь нет проблемы зайцев, безбилетников и что другая сторона вносит столь же полноценный вклад, как и я. Т.е. как оценить, насколько эффективно создание промышленного консорциума, или как понять, стоит ли промышленности вкладывать в дальнейшем деньги в сотрудничество с вузами и т.д.? Насколько хорошо международное сотрудничество, которое сейчас активно развивается — можно привести хороший пример Европейского Союза, когда они создают единое научно-исследовательское пространство. Насколько необходимо это? Этот вопрос ставит нас перед необходимостью активно использовать инструменты оценки в практике деятельности сферы научных исследований и разработок.

Кого мы можем выделить в качестве заинтересованных сторон проведения оценки? С одной стороны, это правительство, которое тратит деньги и пытается понять, что они получают в ответ на свои вложения в эту сферу. И, наконец, граждане как налогоплательщики все больше заинтересованы в том, чтобы тратились эти деньги целесообразно. И опросы общественного мнения, например, в России или в Австралии показывают, что многие люди просто не понимают, зачем стоит содержать этих высококолых ученых, которые думают о чем-то своем.

Даниил Цыганков: Иждивенцы!?

Светлана Творогова: Да, да, да. Совершенно верно. Они думают о чем-то своем и непонятно, зачем эти исследования нужны. Каким образом оценка может быть использована? Самый простой — тот способ, который уже сегодня упоминался. Контроль за расходами. Т.е. на что уходят эти деньги, и что мы получаем взамен. С другой стороны, и это направление стало активно развиваться в 80-е годы, во 2-ой их половине, в тех же Штатах, когда они

поняли, что контроль за расходами у них есть, а что же дальше? Т.е. нужен дальше какой-то скачок, какой-то импульс, чтобы продолжать развивать эту сферу. Отсюда возникает потребность стимулировать исследовательскую активность и качество научных исследований. Это другой сюжет, который у нас пока рассматривается очень мало и в то же время является хорошим инструментом и хорошей возможностью именно для нашей страны.

И, наконец, последнее — это оценка того, насколько принятое решение было эффективным или неэффективным. Перед тем, как передать слово Валентине, я хотела сказать, что у нас существует довольно широкий спектр методов, который мы не сочли разумным озвучить в нашем выступлении, потому что это заняло бы какое-то безумное количество времени. Назову лишь некоторые общие классификации, которые существуют и которые применимы к рассматриваемому нами сегодня сюжету.

Во-первых, микро- и макроэффекты того, что происходит благодаря научным исследованиям и разработкам: что случилось на уровне компании или на уровне страны. Можно посмотреть и так, и эдак. Мы можем постараться оценить до того, как запустим некий проект, насколько он будет любопытен, интересен и продуктивен. Или же мы оцениваем в конце, когда мы определим, насколько результаты соответствует нашим ожиданиям. Опять-таки лаг временной здесь может быть очень разный. Последнее — это формы оценки, о чем Даниил Борисович сегодня говорил, — количественные или качественные. Сейчас, в общем-то, Вы все, наверное, согласитесь, что нельзя ни то, ни другое считать достаточным. Обычно мы ищем баланс между тем и другим, если хотим получить более точные результаты. Чисто качественные методы не позволят получить точных результатов. Если мы пытаемся анализировать явление исключительно по количественным показателям, мы тоже рискуем получить неполную картину, особенно в такой ситуации, как наша, когда количественные индикаторы являются весьма условными и часто могут быть оспорены. Таким образом, важен баланс, нужно показать, что эти методы есть и они различаются. И, наконец, не всегда у нас есть возможность быть абсолютно объективными. Мы можем измерить рубли, мы можем посчитать людей, но качество научного исследования — это вещь субъективная, оно оценивается некими экспертами, а эксперты по определению субъективны. Один считает так, другой — эдак. И здесь не возможно найти такого эксперта, мнение которого будет абсолютно непогрешимо, может считаться абсолютной истиной. Засим позвольте передать слово Валентине, которая будет говорить о более конкретных вещах.

Валентина Яхнина: Мной в рамках научно-исследовательской работы, о которой уже упоминалось, был рассмотрен зарубежный опыт нескольких стран, но в данной презент-

тации я хотела бы заострить внимание на опыте Великобритании, Нидерландов и Германии как стран с наиболее успешными системами оценивания научных организаций. Более того, я не буду долго останавливаться на этом, а сделаю некоторую выжимку из работы.

Вначале я обобщу положения, которые присутствуют в Великобритании, Нидерландах и Германии. Во-первых, эти страны обладают периодичностью системы оценки научных организаций. В частности, в Великобритании и Нидерландах оценивание проводится 1 раз в 6 лет. Тем самым они уходят от привязки к электоральным циклам и в то же время дают возможность научным институтам отдохнуть от оценки, продлить свою научную деятельность и через 6 лет оценить ее заново. В Германии чуть другая система: оценивание проходит периодически, но оценивается не вся научная система, а только выборочные научные отрасли, поэтому период определить практически невозможно.

Метод, который используется во всех этих странах, — это оценка отраслевыми экспертами, дополняемая другими данными. В Великобритании и Нидерландах присутствует мета-оценивание, т.е. оценивание системы оценивания и, тем самым, совершенствование этой системы.

Во всех рассматриваемых странах существуют вполне конкретные цели проведения оценки, и, хотя они и различны, это является очень важным объединяющим фактором. В Великобритании целью оценивания является создание инструментов для распределения государственных средств на селективной основе, т.е. большее финансирование выделяется для более качественных исследований. В Нидерландах — это улучшение качества исследований, управления ими, приведение их в соответствие с международными стандартами, увеличение подотчетности. В Германии цель схожа с Нидерландами — тоже улучшение качества проводимых исследований и определение эффективности институтов. Также это попытка определения социально-экономического воздействия деятельности той или иной научно-исследовательской организации.

Теперь остановимся на очень важном вопросе: на ответственности за качество проводимых исследований. Во всех странах созданы организации, которые базируются при министерствах и ответственны за проведение оценивания. В Великобритании это Исследовательские советы. В Нидерландах существует несколько организаций. Это Королевская Голландская академия искусств и наук, Голландская организация научных исследований и Ассоциации Университетов. В Германии это Научный Совет, который был создан в 1967 году и является независимым консультирующим органом, члены которого назначаются президентом республики. Он призван консультировать федеральное правительство и правительства земель по всем вопросам высшего образования и науки. Это единственное учреждение, которое в процессе своей деятельности интегрирует интересы различных

актеров. В Научный Совет входят представители всех заинтересованных сторон, он ответственен за проведение оценивания, однако финансированием он не распоряжается.

Рассмотрим теперь соотношение оценивания и финансирования. В Великобритании, как я уже сказала, между данными факторами существует прямая зависимость. Если в результате оценивания научная организация показала хорошие результаты, то ей выделяются финансовые средства и наоборот: если не показала — не выделяются. В Германии негативные результаты оценивания могут привести к прекращению бюджетного финансирования научного учреждения, однако рейтинги исследовательских институтов не являются основным инструментом при распределении основных финансовых средств. В Нидерландах существует ориентация на результаты исследований при финансировании, но прямой зависимости также нет.

Светлана Творогова: Теперь, наверное, имеет смысл сказать о том, какова ситуация в России и причем здесь Россия. Т.е. насколько мы можем примерить не только то, что говорила Валентина, но и прочий мировой опыт к тому, что есть у нас. Для чего необходимо более точно обозначить проблемы, которые у нас существуют.

Первое, что обращает внимание, — это низкий уровень активности в сфере НИИР. Он очень сильно сократился по сравнению с показателями по Советскому Союзу. Собственно, это и есть та проблема, которая инициировала данный проект. Помимо того, что активность низка, низка и производительность исследовательского труда. Если сравнить число ученых, которые функционируют в Российской Федерации, и число их публикаций в международных реферируемых журналах, то мы можем говорить о том, что производительность этого самого исследовательского труда очень низка. И показатели эти весьма ниже, чем это было в период существования Советского Союза.

Одна из причин сложившейся ситуации — это как раз тот сюжет, про который Даниил Борисович говорил немножечко выше. Когда мы говорим об оценивании, чаще всего возникает сюжет прикладных научных исследований. И здесь мы переходим к проблеме неэффективной институциональной структуры научных организаций, оставшейся с советских времен. Изолирована национальная инновационная система. Вузы работают сами по себе, они выпускают специалистов, но за счет чего? За счет того, что преподаватели читают учебники, потому что самостоятельной научно-исследовательской работы они практически не ведут. Отдельно живут институты Российской академии наук. Эти институты не производят ничего для промышленности, которая является основным потребителем инновационных продуктов. И получается, что разорвана эта цепочка: производители знаний оторваны как от потребителей этих знаний — студентов и специалистов, так и от тех, кто может ис-

пользовать эти знания, от промышленности. Получается, что эти подсистемы живут автономно друг от друга, никак не взаимодействуют и не заинтересованы в повышении конкурентоспособности своих результатов. Они замкнуты, не смотрят на своих соседей и об этих результатах не думают. Во многом такая ситуация приводит к тому, что мы сталкиваемся с низким престижем сферы научных исследований и разработок. Сама эта сфера становится депрессивным таким анклавом, в котором мало кто заинтересован. Но чтобы сказанное не прозвучало слишком голословно, Валентина расскажет кое-что более конкретное.

Валентина Яхнина: Да, немного статистики. Согласно государственному реестру научных организаций, всего в нашей стране 3180 научных учреждений. Из них 2226 находятся в государственной собственности. И всего 200 научных организаций являются внутрифирменными. 40% очень маленькие — в них работает до 100 работников. Значительная часть организаций не имеет собственных опытных установок и производств. 42% оборудования старше 11 лет. Не превышающего возраст 10 лет нашлось всего около 30%. Существуют тенденции по снижению патентной активности и активности обмена технологиями.

Теперь, обрисовав нынешнюю ситуацию, необходимо поговорить о проблемах внедрения оценки деятельности научных организаций в России. Мы выделили проблемы организации, проблемы методологии и проблемы адекватности показателей. Проблема организации оценивания заключается в том, что в России сохраняется планово-централизованный подход к оцениванию. Он заключается в том, что оценивание осуществляется на уровне ведомства на основе количественных показателей. При этом ведомство не справляется с объемом оценивания, а методов по распределению ответственности по оцениванию пока не существует. В России нет института экспертов, которые бы осуществляли оценивание также как на Западе. Наконец, нет четких процедур использования результатов оценивания в науке и принятия государственных решений.

Проблемы методологии во многом вытекают из проблем организации. Среди них можно выделить недостаточное оперирование количественными данными и недостаточное использование экспертных оценок, неразвитость качественных показателей.

И, наконец, проблема адекватности показателей. Она заключается в том, что мы не можем полностью использовать показатели, которые применяются на Западе. Поскольку тот же самый индекс цитирования у нас не отражает адекватную реальность: в некоторых сферах науки не принято публиковать свои результаты, в других, наоборот, существует традиция перепечатывания собственных работ, перетекающих из статьи в статью с минимальными изменениями.

Даниил Цыганков: Цитирование самого себя в следующих работах, чтобы нарастить свой индекс.

Валентина Яхнина: Да. И сейчас я приведу некоторые рекомендации, которые выделила наша группа. Во-первых, необходимо ввести систему регулярной оценки и мониторинга эффективности научных учреждений. Во-вторых, определить периодичность проведения оценивания. Например, 5-6 лет для того, чтобы они были независимы от электоральных циклов. Также необходимо максимально детально сформулировать нормативно-правовые акты, на базе которых будет проводиться оценивание. Опираясь на опыт зарубежных стран, можно создать экспертный совет при Федеральном агентстве по науке и инновациям, которому будут переданы полномочия по проведению общенациональных раундов оценивания, но который не будет распределять финансирование. Не следует ориентироваться на самооценивание, хотя в Нидерландах, например, на самооценивание делают большую ставку. В России это не пройдет. Также у нас появилась идея, что первый раунд оценивания (апробацию методики) можно провести на тех научных учреждениях, в которых можно ожидать высоких результатов.

Даниил Цыганков: Следует добавить, что это был и совет профессора Кульмана. Он сказал, что в Германии оценивание так и развивалось, чтобы первоначально завоевать поддержку руководителей успешных организаций.

Валентина Яхнина: И последняя рекомендация — результаты оценивания не должны являться прямым инструментом распределения государственных средств. В противном случае возрастет число фальсификаций, получит распространение коррупция и появится стимул для завышения показателей.

Светлана Творогова: Мы решили, что имеет смысл придать некоторым дискуссионный характер нашему выступлению. И в этом смысле я бы хотела привести несколько дополнительных соображений по поводу того, что Валентина сейчас сказала.

Первое, на что я хотела бы обратить внимание, — это идея по поводу периодичности раундов оценивания и целях, по поводу чего мы проводим оценивание. И тут я могу сослаться на опыт Штатов, где, как правило, оценка происходит очень часто. Например, если мы говорим о промышленности, то оценка происходит ежегодно, в некоторых случаях — раз в полгода. Потому что они заинтересованы в том, чтобы это работало, как фабрика, и чтобы результаты появлялись с некоторой периодичностью. Они заинтересованы

именно в жесткой системе. Для этого задается определенный прессинг на характер этой работы. Это такой важный инструмент, и мне кажется, что здесь очень важно говорить о целях и плясать именно от них.

Второй момент — возможность самооценки, с одной стороны, и вот этих сетевых взаимосвязей, когда кукушка хвалит петуха за то, что хвалит он кукушку, в нашем научном сообществе. И здесь, наверное, имеет смысл сказать пару слов о том, с чем вообще мы неизбежно столкнемся, когда будем вводить какие-то изменения в этой консервативной сфере, сфере научных исследований. Существует несколько тривиальный набор тезисов о том, что происходит, когда мы пытаемся изменить культуру. Мы говорим: «С завтрашнего дня мы будем работать по-другому!». Чаще всего, как менеджериальная технология это не проходит. Мы должны продумать, как мы должны изменить стереотипы поведения, чтобы они стали работать в той форме, в том формате, который нам представляется более уместным с учетом тех целей и задач, которые у нас есть. И здесь я хотела бы сослаться на небольшой пилотный проект, который проводился 1,5 года назад по нескольким научным организациям Москвы и ближайшего Подмосковья. Было рассмотрено 10 случаев. Мы пытались понять, насколько само понятие «оценка» релевантно той деятельности, которую мы проводим, тем попыткам, которые происходят в сфере оценки, насколько можно вообще эту оценку внедрять, и с какой степенью сопротивления мы при этом столкнемся?

Тут был получен основной вывод. Есть ряд организаций, которые ищут для себя сами возможность усовершенствовать свою деятельность. В этой ситуации у них есть определенная подготовленность к тому, чтобы воспринимать оценку как один из возможных инструментов, который позволит им это сделать. В связи с этим мы могли бы говорить о том, что если наша задача продвигать оценку как некую технологию, то имеет смысл ее позиционировать как своего рода конфетку, а не как пилюлю, которая позволит нам избавиться от недугов и так далее. Подготовленность к такому позитивному восприятию оценки существует. И если продолжать развивать подобный образ и использовать этот сюжет, то есть возможность получить больше плюсов от внедрения оценки, и избежать сопротивления всех организаций и работающих в них сотрудников. Итак, несколько тезисов, которые мы хотели бы озвучить прежде, чем перейти к дискуссии. Было бы разумно понять, что именно мы хотели бы поменять, и какие результаты мы хотели бы получить на выходе. Чаще всего мы обращаемся к имеющимся примерам, которые уже подготавливают почву для организаций, которые действуют в сфере научных исследований и разработок. И небольшой пилотный проект, который у нас был, показывает, что определенные практики существуют. Пусть они фрагментарны, пусть они не достаточно эффективные, но что-то люди пытаются сде-

вать, если они пытаются выживать, развиваться. В этом смысле такого рода примеры имеют важность в том контексте, про который Даниил Борисович говорил.

Дальше мы приходим к тезису, про который говорила Валентина. Нам очень важно найти поддержку руководства, заручиться ею, чтобы развивать оценку. Подход “pull and push” — стимулирует, поддерживает, подкрепляет. И, с другой стороны, важны какие-то определенные инициативы — почему мы этот инструмент и внедряем. Поскольку я целиком разделяю мнение о том, что прямой связи с финансированием в этом случае быть не должно. Но надо продумывать механизмы обеспечения привлекательности этого инструмента на уровне отдельных сотрудников, которые будут тратить свои силы, время и ресурсы, чтобы, с одной стороны, принять участие в оценочной деятельности, а с другой — усовершенствовать свои результаты в ответ на оценку.

Мы думали, что было бы интересно попробовать обсудить, насколько с Вашей точки зрения исследовательские организации могут быть готовы к участию в оценке и насколько велико будет сопротивление ее внедрению, чтобы мы могли продумать, какого рода сценарии внедрения могут быть разработаны в ответ на возможное развитие событий. Любым Вашим вопросам, комментариям, возражениям на эту тему мы будем благодарны.

Даниил Цыганков: Теперь вопросы, пожалуйста.

Владимир Шутилин: Первый вопрос у меня по статистике. Вы сказали, что существует более 3000 организаций, 2226 – в государственной собственности, 200 – внутрифирменных, а куда делись еще 700 и что это такое за организации?

Валентина Яхнина: Эти данные были получены из Государственного реестра научных организаций Российской Федерации. 2226 находятся в государственной собственности. Соответственно, остальные находятся в негосударственной собственности.

Даниил Цыганков: А что это, частные организации?

Светлана Творогова: Насколько я понимаю, это приватизированные НИИ. То, что называется теперь «предпринимательский сектор научных исследований и разработок». Они приватизированные, просто они ушли из госсобственности. Их можно было приватизировать в отличие от РАНовских институтов.

Даниил Цыганков: А внутрифирменные — это которые находятся внутри корпораций? Т.е. условно говоря, при РАО ЕЭС находится институт, это внутрифирменная организация?

Светлана Творогова: Да, это оно.

Алексей Чаплыгин: Чаплыгин Алексей Гаврилович, агентство «РейтОР». А институты системы РАН как-то выделяются? Естественно, это госсобственность. Но она как-то выделяется отдельно? Они чаще всего развиваются перпендикулярно.

Светлана Творогова: Ну почему перпендикулярно? Они чаще всего считаются по отдельной статье. Когда они попадают в статистику, они считаются отдельно. Т.е. отдельно считается статистика по институтам РАН, отдельно по предпринимательскому сектору.

Алексей Чаплыгин: А считается ли по ним бюджетная статистика?

Светлана Творогова: Я видела только агрегированную статистику только по тому, сколько средств есть в их распоряжении и по людям, по оборудованию, и т.д.

Алексей Чаплыгин: Интересно, наверное, еще считать объем хоздоговорных работ.

Владимир Шутилин: А сравнительный анализ проводится по внутрифирменным организациям и организациям, находящимся в государственной собственности?

Светлана Творогова: Насколько я знаю, такого не проводится, потому что много вопросов по самой статистике и по проведению таких сравнительных исследований. В советское время статистика была в запущенном состоянии и встречала бурное сопротивление при каких-то попытках усовершенствования и развития. И пока мы не можем похвастаться такой статистикой, как в США, где, открыв сборник показателей науки, можно получить полную картину относительно деятельности организаций.

Валентина Яхнина: Я добавлю, что если сравнивать количество научных организаций у нас и на Западе, то у нас оно уменьшилось по сравнению с 1990 годом в 1,6 раза, а

в развитых странах внутрифирменной наукой выполняется основной объем научных исследований и разработок. В странах ЕС – 65%, в Японии – 71%, в США – 75%.

Ольга Лосева: Меня зовут Ольга Викторовна Лосева, Научно-образовательный центр РАО. Вопрос связан с Высшей школой экономики, в стенах которой мы находимся. Даниил Борисович на конференции в ИНИОНе сказал, что Высшая школа экономики позиционирует себя как исследовательский университет. Я думаю, что и в документах, и на сайтах мы действительно находим этому подтверждение. И тогда естественно возникает вопрос: были ли проведены исследования оценки научно-исследовательской деятельности Высшей школы экономики. Если были, то есть ли какая-то самооценка Вашей деятельности и как она может быть использованы для других учебных заведений.

Даниил Цыганков: Светлана Викторовна попозже ответит. Осенью прошлого года именно в таком разрезе нас проверяла Счетная палата. Был гайд, по которому Счетная палата собиралась Высшую школу экономики проверять. Тоже очень любопытная вещь. Целью проверки как раз были вопросы интеграции науки и образования. На мой взгляд, там были достаточно простые показатели. Естественно, Высшая школа экономики пытается производить самооценку и разрабатывать индикаторы, как и сколько преподавателей участвует в исследовании. Проводится мониторинг научной жизни. Преподаватели сообщают, часто ли они принимают участие в исследованиях. Дополнительно собирается статистика обратная: сколько сотрудников НИИ и исследовательских центров преподают. Светлана Викторовна на полставки преподает на одной из кафедр факультета экономики. Есть еще ряд коллег, в том числе и среди участников нашего коллоквиума, которые работают в институте и одновременно на четверть, на полставки преподают. Я, например, хоть и работаю на факультете, но, тем не менее, активно участвую в исследованиях, причем не только в Вышке.

Ольга Лосева: Если можно, в продолжении этого, вопрос, который меня очень беспокоит, поскольку я занимаюсь образованием и в моей жизни у меня был период, когда я работала в Академии педагогических наук. В Высшей школе экономики существует, например, Институт развития образования. Я очень пристально слежу за этими исследованиями. Объясните, пожалуйста: Российская академия образования — крупное научное учреждение, первейшей обязанностью которого является образование. И создание такого института в рамках Вашего университета, есть примеры и других федеральных институтов по образованию, это свидетельство низкого уровня работы Российской академии об-

разования или это перспективы на будущее, что должно быть несколько исследовательских центров, которые занимаются этой проблематикой.

Даниил Цыганков: Мне очень сложно отвечать за ИРО, вам лучше обратиться к его директору Борису Руднику. Но дело в том, что Российская академия образования никогда не занималась экономикой образования. Она не рассчитывала, например, сколько стоит подготовить одного студента и сколько стоит выпустить школьника в сельской школе. Эти затраты никогда не были квантифицированы. И мне кажется, что Институт развития образования был создан потому, что необходимо было узнать, сколько стоит образование. Кузьминов как-то приводил пример, что по примерным подсчетам стоимость образования одного студента МГУ и одного школьника в сельской школе примерно одинакова. Это не значит, что надо закрыть сельские школы, но это надо знать.

Ольга Лосева: Вы знаете, я Вам хочу сказать, что ощущение сообщества образования — я занимаюсь и высшей школой, и средней школой — такое, что создание таких дополнительных исследовательских организаций по образованию не только снижает репутацию федеральных организаций. В данном случае создание Института развития образования ударило по Российской академии образования, показало, что она не способна защитить некоторые показатели. Вот если посмотреть на этот спектр образования, наличие многих структур не привели к тому, что образование улучшилось в стране или что это повысило уровень разработок образования, а на сегодняшний день уровень образования не повышается, а снижается. Какие могут быть индикаторы? Вот один из индикаторов — национальный проект по образованию, его осуществление в регионах. 3000 школ участвуют в этом и 1000 преподавателей. Я стараюсь следить за этим, и это уровень преподавания не повышает. Значит, с точки зрения оценки деятельности научных учреждений, которые занимаются образованием, то можно поставить оценку ниже тройки.

Светлана Творогова: Мне кажется, что Вы затрагиваете немного другие сюжеты, нежели мы озвучивали.

Ольга Лосева: Они перекрещиваются между собой. Вы понимаете: если создается дополнительное научное учреждение, связанное с исследованиями, оно должно быть или впереди как локомотив, чтобы тащить все остальное, или...

Владимир Римский: А зачем? Хотят люди что-то исследовать, пусть исследуют. Если они нашли грант, то пусть исследуют.

Ольга Лосева: Грант? НИР Министерства образования!

Владимир Римский: Нужна конкретика. Российская академия образования всегда занималась преимущественно средним образованием. Высшим образованием там занимались мало. Здесь наоборот — ориентация на высшее образование. В чем здесь проблема? Я не вижу никакой проблемы. Более того, есть некоторые направления в системе образования, которые просто не исследуются. Вообще не исследуются. Например, что такое диссертация? Вот где хорошее исследование, что такое диссертация? И чем магистерская диссертация отличается от кандидатской? Давайте зафиксируем. В советский период нам не нужно было никаких альтернативных институтов, которые исследуют образование. С этим я согласен. К счастью, у нас уже постсоветский период. И здесь уже ситуация должна быть иной, на мой взгляд. Все желающие, все, кто имеет хоть какие-то идеи, как исследовать систему образования, должны получать возможность проводить эти исследования. Другой вопрос: как распределять государственное финансирование? Как должны участвовать частные корпорации, фонды? Это другой вопрос. Но закрывать какие-то темы или действовать по принципу того, что у нас уже есть такой институт, давайте мы другие не будем открывать, это, на мой взгляд, принципиально неверная позиция, принципиально.

Даниил Цыганков: Я хотел бы сконцентрироваться на сюжете вокруг национального проекта «Образование». Действительно, сейчас они находятся в состоянии некоторой флуктуации. Но если брать данные эмпирических исследований подобных action programs на Западе, взятых в десятилетней перспективе, то надо сказать, что программы, которые были крайне успешными в первые год-два, потом иногда проваливались. И наоборот, те программы, которые буксовали первые годы, могли выйти потом на те результаты, которые были запланированы. Что касается национального проекта, то тут есть некоторые проблемы. Я согласен.

Но разве это не показывает необходимость использования оценки? Ведь оценка не была произведена ни на уровне предварительном, ни по ходу процесса. Весь контроль состоит в том, что еженедельно составляются отчеты министерству. Как будто за неделю производятся инновационные знания. Соответственно, контроль фискальный. Поэтому будем надеяться, что результаты реализации нацпроекта подтолкнут к использованию оценивания в качестве инструмента.

И, третье, что касается конкуренции, конкуренции за министерские нировские деньги, то, с одной стороны, хорошо, что она существует. С другой стороны, сейчас очень любопытно проанализировать рынок существующих НИР. Это очень сложно. Во-первых, существует проблема коррумпированного государства и откатов за победы на тендерах. Затем существует проблема политического лоббизма и взаимодействия на уровне чиновников. Во многом институт развития образования так успешно развивался потому, что его идеология совпадала с идеологией реформаторов. Среда во многом неконкурентна: это во многом сфера условностей, договоренностей, политического лоббизма, бюрократических процедур.

Ольга Лосева: Знаете, все ответы я нашла в Вашем выступлении.

Даниил Цыганков: Замечательно. Поэтому по мере того, как будет создаваться прозрачный конкурентный рынок, будет возможность и у других людей конкурировать в системе образования. В чистом виде политический лоббизм опасен чем: жесткое распределение средств, и с приходом новых чиновников целый институт можно оставить без финансирования. Поэтому эта зависимость не очень хорошая.

Светлана Творогова: Можно я чуть-чуть в развитие Вашего тезиса буквально короткий комментарий по поводу конкуренции в этой сфере. Я хотела бы привести пример Штатов, где развился огромный сектор того, что они называют think-tanks, который на русский можно перевести как научные центры, которые занимаются аналитической и консалтинговой работой. Они разрабатывают различного рода рекомендации и, в отличие от наших институтов, которые ждут, когда на них упадет какой-нибудь заказ, эти продвигают свой продукт, т.е. у них совершенно иная модель работы, которая используется на рынке. Именно конкуренция позволяет сделать актуальными те сюжеты, про которые мы говорили. Поскольку в данном случае сами организации заинтересованы в конкурентоспособности того, что они делают, они гораздо активнее борются за внимание к своему продукту и производят более качественные продукты. Мне кажется, что та деятельность, которую мы начали, способна к этому привести.

Ольга Лосева: Я хотела бы сказать, что это все очень верно, но вывод напрашивается один. Должна быть обязательно конкурентная среда среди всех исследовательских центров государственного и негосударственного финансирования. И создание этой конкурентной среды приведет к тому, что оценка каждого отдельного исследовательского цен-

тра независимо от его принадлежности к частному сектору или к государственному будет объективной. На сегодняшний день, видите, какую бурю эмоций вызвала тема образования, потому что она затрагивает абсолютно каждого, не только, если он занимается этим профессионально, но и если он просто является родителем. Это очень важное направление развития, в том числе Ваших исследований. Если Вы будете дальше рассматривать и оценивать деятельность исследовательских центров в образовании, в культуре и еще в ряде секторов, где сочетание государственных и негосударственных организаций сейчас очень велико, то хотелось бы, чтобы Вы нашли такие формы оценки этой деятельности, которые можно было бы через сопоставление сделать толчком развития и той, и другой, и третьей организации. Но чтобы они работали в конкурентных условиях.

Даниил Цыганков: Я воспользуюсь правом модератора и позволю себе задать вопрос по этим сюжетам. Вам не кажется, что эти исследования и вообще оценка как инструмент, который будет влиять на распределение средств, приведут к созданию очередного ничего не значащего мониторинга? Можно будет констатировать, что уменьшилось число административных барьеров, изменились какие-то регулятивные барьеры. Ну и что? А административный рынок себе развивается, потому что мониторинг не влечет оргвыводов.

В этом смысле интересен пример оценки муниципалитетов в Великобритании (т.н. best value regime). Муниципалитет оценивается по шкале от 1 до 5, которая агрегируется из 100 индикаторов. Если он получает единицу, то главу муниципалитета просто отстраняют, присылают внешнего финансового эmissара с Downing Street, 10. Несмотря на то, что в Великобритании демократия, там не будет никакого политического торга, его просто направляют в муниципалитет, и он занимается муниципалитетом.

То же самое в британской системе RIT Evaluation. Если организация отказывается от проведения оценки, то это сигнал и для государства, и для фондов, которые его финансируют. Они чего-то боятся, значит, у них что-то не так. И для организации это минус как для учреждения. А у нас, если механизм оценки не будет никак влиять, то это опять будет политический лоббизм: академик РАН, который пробивает деньги для «своего» института. Где найти механизм enforcement, чтобы это не осталось на уровне мониторинга? Смотрите, институт работает плохо. Ну и что? Свалим все на наследие царского режима, на 70 лет коммунизма, на эксперименты Ельцина или «гебистский режим» Путина! У нас всегда найдется объяснение плохой деятельности учреждения. Итак, где же все-таки грань между исследованием и внедрением его результатов?

Светлана Творогова: Хотелось бы в первую очередь привести в защиту, наверное, Ваших тезисов опыт, который есть в США. Он очень похож на то, что Вы говорили про Великобританию. Они оценивают деятельность ученых и руководства, которое обеспечивает деятельность ученых.

Даниил Цыганков: Руководство институтов?

Светлана Творогова: Да. Вы рассказывали про реакцию правительства Великобритании на мониторинг муниципалитетов. Эти же принципы могут быть применимы и к научным организациям. Самый банальный пример – лаборатория в Лос-Аламосе. Она «получает» свое руководство, так как находится в зависимости от деятельности последнего. Если руководство период 3-5 лет нормально отработало, то оно сохраняет возможность руководить этой лабораторией. Если что-то неэффективно, их переназначают. Приходит иная компания: оборудование то же, работники те же, но оперировать всем этим и огромными финансовыми потоками начинают новые люди. Т.е. мне кажется, что введение этих двух планов рассмотрения, а также разных инструментов оценки — вот ключ. Когда мы говорим про отсутствие прямого инструмента распределения финансирования по результатам оценки, то мы, скорее, говорим про сотрудников. Мы должны продумать очень тонкие схемы, хотя в этой сфере есть своя культура, которую необходимо учитывать. Тогда как с менеджментом, который у нас провальный не только в сфере научных исследований и разработок, имеет смысл как раз использовать эти принципы. И опыт многих стран показывает, что здесь работают те же способы: наказание рублем, отстранение от власти и т.п.

Даниил Цыганков: Но директор НИИ — это не сити-менеджер. Директор института — это обычно сам научный сотрудник. Поэтому, отстраняя менеджера, мы наказываем ученого.

Светлана Творогова: Но он может оставаться ученым в этом институте — никаких проблем. Просто надо отстранить его от менеджерской деятельности. Если у него не получается как у менеджера, то ничего страшного. Для аргументации можно привести конкретные примеры. Тот же Ядов: его институт плохо работает, он вынужден уйти с руководящей должности. Никто не спорит о его научных заслугах, но с точки зрения менеджмента проблема встала, и ее почувствовали. Чазов хорошо руководит своим центром. Его признают как академика, но он и хороший менеджер. Может быть, такого рода подход

позволит нам несколько если не оспорить, то подвергнуть сомнению советский принцип, что именно ученый должен руководить учеными.

Даниил Цыганков: Да, если мы возьмем генезис развития академического поля, то, если говорить в терминах Пьера Бурдьё, в академическом поле всегда шла борьба за автономию. Годы борьбы привели к тому, что эта сфера стала автономной и никто: ни церковь, не бюрократы не могут судить о том, что есть истина. Поэтому нахождение ученых во главе институтов — элемент уверенности, что если мы не сможем сами управлять, то нами будут управлять бюрократы. Ректор говорит, когда уговаривает преподавателя занять административную должность, — иначе нами будут управлять бюрократы, Вы хотите этого? И все говорят «нет, нет» и подписываются на эту собачью работу. Поэтому то, что Вы говорите: мы должны будем поставить крест на выборах директоров институтов, они все будут назначаться государством— это неприемлемо. Другой пример, что происходит сейчас с ректорами? Я в «Коммерсанте» прочитал любопытную статью от 28 ноября с.г. Вы знаете, что сейчас принимаются поправки к закону «Об образовании». До этого утверждение на пост ректоров был чисто формальной процедурой: ректора выбирали и министерство образования его утверждало. Сейчас будет создана специальная комиссия. Интересно, как она формируется. На треть она формируется чиновниками Министерства образования и науки. Еще на треть представителями ректорского сообщества, т.е. представителями науки. И на треть представителями общественных организаций и объединений. Т.е. независимые эксперты практически не используются. Например, в Германии Аппарат Научного Совета из 70 человек сам производит оценку и выносит результаты на более узкий совет, где уже принимаются политические решения. Оценщики выносят результаты, а решение принимают представители федерации и земель.

Так вот, было заседание комиссии, куда входили Фурсенко, входили ректоры МГУ и МГТУ – Садовничий и Федоров, туда входили Шохин и Примаков. Они оценивали 57 кандидатов на пост ректора 11 вузов. Примечательно, что 19 кандидатов было отсеяно, в том числе такие известные люди, как сенатор Сергей Васильев, который хотел возглавить Санкт-Петербургский университет экономики и финансов, бывший Финэк, и Владимир Евстафьев, который претендовал на пост ректора Московского государственного университета инженерной экологии. Он известный рекламщик, просто в свое время окончил этот вуз. Вот практика, когда включается механизм оценки. Я не верю, что директора НИИ на это пойдут. Но этот пример интересен тем, что министерство готово создать консультативный орган, который формируется из нескольких источников, и что определенные результаты работы этого органа могут использоваться. Кстати, этот механизм также был

воспринят не так гладко. Тот же Садовничий говорил, что это механизм отсеивания неугодных ректоров, которые несогласны с властью. Поэтому для того, чтобы механизм работал, необходимо сформировать четкую систему индикаторов и здесь мы снова упираемся в три типа. Но, опять же, мы можем разработать индикаторы для прикладных исследований, но не для прикладной науки, в которой результаты видны не так быстро.

Здесь есть некоторое противоречие. С одной стороны, государство готово вкладывать деньги и определять, как эти деньги расходуются. С другой стороны, наука готова эти деньги брать, но не готова подчиняться этим проверкам со стороны государства. Может, стоит воспользоваться принципом создания фондов, когда деньги не выделяются непосредственно из бюджетов. Бюджет выделяет деньги фондам, а фонды распределяют эти средства между вузами, научно-исследовательскими институтами. Фонд должен быть относительно независимым от государства. Дело в том, что у нас оценка рождается в рамках общей вертикализации в органах исполнительной власти. На Западе, как мы знаем, значительное количество инициатив по оценке рождается в органах законодательной власти: на парламентских слушаниях, в комиссиях, в Счетных палатах, которые являются частью законодательной власти, а не исполнительной. Поэтому важно, чтобы развитие оценки не стало инструментом в руках государства для борьбы за сокращения бюджета.

Валентина Яхнина: Добавлю, пока мы не ушли от темы. На мой взгляд, оценка может быть инструментом распределения не только государственных средств, но и распределения, если так можно выразиться, частных средств (если мы говорим о прикладных исследованиях). Когда частный сектор видит объективный, адекватный рейтинг вузов или исследовательских организаций, естественно он будет вкладывать средства в верхушку этого рейтинга.

Второй тезис относительно организационной культуры. Нельзя забывать и о престиже работы в хорошем научно-исследовательском институте. Качественная работа ученого — она очень важна для него самого, если становится гласной. Я просто могу привести пример в сфере здравоохранения. На мой взгляд, аналогии между людьми, работающими в здравоохранении и науке провести можно. Если я не ошибаюсь, в Бакулевском центре хирургам, которые проводили более успешные операции, зарплату повысили на 20 рублей. Казалось бы, 20 рублей – сумма ничего не решающая.

Даниил Цыганков: Недавно?

Валентина Яхнина: Да, совсем недавно. В рамках проведения нацпроекта по здравоохранению. И результаты были колоссальные: между хирургами появилась конкуренция, они боролись за эти 20 рублей именно не из-за суммы, а из-за престижа, из-за звания «хорошего хирурга».

Ольга Лосева: 20 рублей, наверное, за одну операцию?

Владимир Римский: Нет, за месяц. Было серьезное распоряжение Правительства, у них серьезно это обсуждается, «большие» деньги выделили.

Даниил Цыганков: Как знак качества?

Даниил Цыганков: Мы также затронули сюжет о рейтингах. Поскольку у нас присутствуют представители агентства «РейтОР», одного из первых игроков на рынке образовательных рейтингов...

Светлана Творогова: Я бы тоже хотела сказать, пока мы не ушли от этого. Мне кажется, что то, чего не хватало сейчас, это поле. То, что стимулирует организации на поиск, на продажу результатов своей деятельности. Пока они могут сохранять вот это отношение: когда у меня что-то не так, это ущемляет мою уникальность, мою академичность. Поэтому если мы говорим про единственный источник финансирования, то любое ограничение в этом смысле, это ограничение академических свобод. Здесь могут быть совершенно разные причины. Если мы создаем разные источники финансирования, т.е. когда не только надеются на государственное финансирование, но и сами находят дополнительные источники, апеллируют к разным источникам финансирования, это позволяет организациям по-другому оценивать свою деятельность и искать больше собственных приложений. Пример из того же пилотного проекта. Очень успешный фундаментальный институт. Они сами себя оценивают. Они сами оценивают, сколько смогли привлечь иностранных грантов, сколько ученых у них работает за рубежом, сколько контрактов они с собой приносят и т.д. Пусть это не совершенно в комплексном плане, но они пытаются смотреть, что у них развивается, и что они хотят делать дальше. У них конкурентная заработная плата, к ним приходит молодежь. Потому что они сами нашли дополнительные источники финансирования. То же самое с одной из кафедр МГУ. После того, как они поняли, почему фунт изюма, они начали успешно функционировать. Они наладили все связи, они пишут заявки

тоннами. Они используют оценку — она встроена в практику их работы, т.к. они должны ориентироваться на многополюсность финансирования.

Даниил Цыганков: Да, ориентироваться не только на заказчика, не только на государство, но и использовать другие источники финансирования. Я еще раз хотел бы вернуться к любопытному сюжету, потому что рейтинг является одним из результатов применения оценки. В Германии составляют рейтинги не только научных организаций, но и университетов. В результате наступают печальные последствия для университетов: вуз могут прикрыть, либо их могут объединить. Например, в Берлине, где после войны сосуществовали Университет им. Гумбольдта и Свободный университет, постепенно пытаются ликвидировать более слабые факультеты в одном из университетов. И там рейтинги — один из основных показателей. Ими оперируют: согласно рейтингу журнала «Stern», мы, университет Констанца, занимаем первое место по политическим наукам, третье место — по государственным наукам. Сейчас со студентов позволили брать деньги за образование, поэтому рейтинг — очень важный инструмент. Скажите, в России создана такая среда, что всегда идет война этих рейтингов? На выборах, когда различные политики и партии заказывали различные рейтинги, выходил некий политик, который говорил: «Ну, знаем мы, как составляются эти рейтинги!» Подобные войны были и в медиаизмерениях, когда конкурировали панели Комкон-2 и Gallup. Теперь панелиста выбирает Индустриальный Комитет, на тендере. Когда мы сможем увидеть рынок рейтингов образовательных и научных организаций? Есть ли еще кто-то на этом рынке? Договариваетесь ли Вы о принципах проведения оценки? Или эта деятельность только началась?

Алексей Чаплыгин: Только складывается отрасль. Пытается государство играть ведущую роль, в частности, служба Болотова. Они пытаются начать формировать рейтинги не только по ресурсным показателям, но и на всем комплексе показателей. Громкие заявления «Деловой России», РСПП в общем-то ни во что не вылилось. Еще некоторые профессиональные организации: Ассоциация инженерного образования России, например. Со всеми, в общем-то, находится общий язык. Было бы интересно узнать, как лучше построить рейтинг университетов, готовящих наиболее мощные кадры именно для науки. И вот Вы не рассматривали хотя бы поверхностно те вузы страны, выпускники которых наиболее востребованы в отечественной системе научных учреждений?

Светлана Творогова: Такой сюжет у нас не возникал во многом потому, что спорна вот эта ниша, направление. Мы можем отследить, какие вузы поставляют лучшие кад-

ры для научных организаций. А дальше вопрос — насколько эффективны сами эти организации. Существует одна из теоретических схем, согласно которой научная организация, в том числе ВУЗ — это отстойник. И если молодой человек туда идет, то он идет либо затем, чтобы его в армию не забрали, либо чтобы время провести, ничего не хочет в этой жизни. Если Вы имеете ввиду большой проект, то такого не было.

Алексей Чаплыгин: А вот Вы начинали оценивать, по крайней мере, пытаетесь организовать систему оценивания научных организаций? А в принципе все сводится к тому, что ресурсные показатели в достаточной степени вторичны, необходимо оценивать людей. Нужно же организовать механизм деятельности людей, и раз в год или раз в два года проводить выборочные оценивания.

Светлана Творогова: В таких случаях принято говорить: Вашими устами бы да мед пить. Тут можно привести пример США, в которых все выпускники инженерных школ «ведутся» со школьной скамьи — отслеживается их карьерный путь: что с ними было дальше, насколько эффективно были вложены ресурсы в их подготовку и т.п.

Даниил Цыганков: В России это фрагментарно делается на уровне Alumni. Но это в каком-то смысле мобилизованная группа. Выборка нерепрезентативна, выборка неполная, поэтому о результатах трудно судить.

Светлана Творогова: По Высшей школе экономике это можно отследить. Хотя очень немного выпускников входит в клуб выпускников ГУ-ВШЭ – в основном это инициативные ребята.

Даниил Цыганков: Да дело даже не в этом. Это зависит от того, насколько вуз помогал тебе устроиться и т.д.

Ольга Лосева: Вы знаете, эта система, о которой Вы уже говорите, она уже существует. Все крупные компании, прежде чем взять на работу выпускника вуза или кого-то еще, они в течение недели, двух, иногда в течение месяца могут оценивать, кто из числа претендентов может в этой компании работать. Насколько я знакома в этой системой, больше половины выпускников отсеивается. В результате каждая компания имеет рейтинг вузов... Я хочу сказать, что все службы, которые занимаются рекрутированием, они очень

хорошо объединены. Существует международные Ассоциации, они проводят свои форумы, они имеют свои сайты, где есть журналы, они публикуют свои технологии...

Даниил Цыганков: Это правильно. А они открыты для любого желающего, висят в Интернете?

Ольга Лосева: Они публикуют свои рейтинги, где они пишут: выпускников таких-то вузов принимать, другим просьба не беспокоиться. Поэтому с точки зрения работодателя эта система уже существует.

Владимир Шутилин: Работодатели не знают всех вузов. Вы знаете, что в Москве существует около 200 вузов только аккредитованных. Работодатели не знают сферу высшего образования.

Ольга Лосева: Работодатели очень хорошо знают, просто у тех, кто им не нужен, они даже не принимают документы.

Светлана Творогова: Если не принимают, значит, не знают.

Даниил Цыганков: Так, ну мы не говорим, какие исследования проводятся. Речь идет о том, что эти исследования не являются общедоступными. На Западе существует база компетенций, которую всегда может посмотреть выпускник из города Находка. А рейтинги вузов — неправильно сравнивать вузы, правильно сравнивать факультеты. Неправильно вводить такие показатели, как наличие санаториев, общежитий. Это всегда вызывает впечатление некоторой политизированности. Я видел весной рейтинги «РейтОРа» — вузы в зеркале мнения работодателей. Там были Физтех, МГУ, ВШЭ, региональные вузы, но там не оказалось ни одного питерского вуза! Это сразу подрывало доверие. Поэтому стандарты оценки в США родились именно в сфере образования. Стандарты информируют, что надо делать, как надо делать.

Именно из-за этого страдали социологи в России. Все помнят 1993 год, когда никто не предсказал победы Жириновского. Не знаю, Владимир Львович, Вам в 1995 году было легко работать? Было такое, что когда говорили «Ни копейки на социологию!». Прежде чем удалось восстановить престиж науки, прошли годы.

Владимир Римский: Просто это один из сегментов рынка, где сами участники рынка создали себе много проблем. Кстати, я тоже участвовал в некоторых аналогичных обсуждениях. Старался объяснить людям, что они сами выбивают почву из-под ног. Ну не понимали они.

Но вот, например, политические исследования в регионах очень развивались. Сейчас практически нет. Никому не нужно знать реальную ситуацию в регионах. А 1995-й, 1996-й, 1997-й год — огромные запросы были. И все понимали, что идти на выборы просто так — невозможно. Но, к сожалению, это быстро закончилось.

У нас, кстати, не звучало — социология как-то совершенно не востребована. На мой взгляд, это огромный ресурс. Но он до сих пор не понят. Это какая-то очень автономная сфера получилась.

Я говорю именно о реальных исследованиях. Очень многие вопросы, которые мы обсуждаем, они должны как раз решаться именно в этом поле. Но я думаю, что большинство участников даже не знают, что есть соответствующие методы. Но чтобы не быть голословным, я приведу пример. Во Франции очень эффективно формирование запроса на изменение технических характеристик автомобиля по личным интервью с водителем. Не надо вообще на автомобиль смотреть, надо просто правильно поговорить с водителем. Понимаете? Вот что такое экономика. Вот если бы у нас «Жигули» развивались точно также! «Спроси у водителя и сделай, как он хочет!» не было бы затоваривания. Это вот самый главный подход. У нас если возникает потребность в социологии, то она сводится к банальному опросу, причем к анализу процентов ответов на примитивнейшие вопросы. Но это вообще не социология. И теперь фонд «Общественное мнение» начал развивать специальное направление — опросное. Есть опросы, а есть социология. И у них есть свой клуб, и есть общение. Но это негативная тенденция.

Можно я тогда еще пару слов скажу по нашей основной теме. Несколько соображений. Первое соображение – я бы больше интересовался в этой теме не поисками совершенства, а поисками объективности. Ясно, что никакой абсолютной объективности не бывает, но тем не менее, обоснованность определенного уровня объективности, обоснованность, что здесь мы не лоббизмом занимаемся, а некоторой объективной оценкой — это бы очень сильно помогло.

И здесь следующее соображение. Низкая востребованность исследований в этой сфере связана к сожалению с индустриальным характером нашей экономики. В то время, как США, Германия — это страны, которые активно движутся к постиндустриальной экономике. Вот 75-й год, что это такое? Это свидетельство того, что американцы поняли: нужно развивать образование, нужно развивать научные разработки, нужно разви-

вать объективное оценивание. И только в этой экономике получается, что наука — это источник конкурентных преимуществ. У нас, к сожалению, все факты, которые были здесь обсуждены, свидетельствуют о том, что у нас нет стратегии движения к постиндустриальной экономике. У нас этого нет. Вот эти НИР не являются конкурентными преимуществами. И пока они не будут такими — оценка не будет востребована. Здесь получается, на мой взгляд, должно быть так, что сообщество оценщиков должно содействовать продвижению к постиндустриальной экономике. И здесь я хочу отметить, что бывает много разных вариантов. И в зависимости от этих разных вариантов, наверное, и методики должны различаться. Например, есть вариант, когда приоритетным является развитие самостоятельных разработок. Здесь велика роль науки, внедрения собственных научных разработок, внедрения патентов. У нас это пытались сделать в советское время, но, на мой взгляд, не очень эффективно. Некоторые сферы, например, электроника и программное обеспечение для компьютеров просто упустили. Тоже интересная ситуация: упущена коммерческая реализация, но есть много школ подготовки квалифицированных программистов. Упущение является в чем: мы не можем встать на путь самостоятельных разработок. У нас до сих пор программисты делают отдельные модули для чужих продуктов. Это, на мой взгляд, не очень хорошо. Тогда есть другой вариант. Это обобщение и внедрение зарубежного опыта. И вот если взять этот вариант, то здесь оценка будет очень хорошо использоваться. Но опять-таки вряд ли стоит стремиться к единой методике оценивания всех этих научных исследований и разработок. В частности, здесь это не очень явно прозвучало.

Я выделил три сектора. Не два, а три.

Даниил Цыганков: Нет, нет, об этом речь и шла, что нужно три разных методики писать.

Владимир Римский: Да. Нужно три. Третьей я бы назвал негосударственную некоммерческую науку. Востребованность ее постепенно повышается. Почему? Потому что появляются гранты, появляются фонды, которые оценивают их эффективность. Ни государство, ни фонды не могут оценивать эффективность организаций. Создается ситуация, когда сами негосударственные организации себя оценивают. Ситуация на мой взгляд плохая. Там объективности нет. Исследований не проводится. Их как таковых просто нет. И вот этот сектор будет востребован. И вот то, что мы здесь обсуждали, такая схема, когда государство выделяет деньги фонду, а фонд выделяет это финансирование — вот поле для оценивания. Вот это ситуация, когда никто не обидится. Вас оценили и решают, давать

деньги или нет. Если Вы один раз обманули, то Вам больше денег никогда не дадут. Все нормально.

И второй сектор — это прикладная наука, которая коммерческая. Я бы рекомендовал первую методику делать для таких вот коммерческих разработок, потому что здесь есть и запрос, и несмотря на трудности в сознании руководителей крупного бизнеса, запрос на их инвестиции в образование, в подготовку кадров очень велик. Опять-таки, это все непублично. Публично открыть, как готовят кадры для ЛУКОЙЛа и для «Норникеля», никто никогда не скажет. Они проводят семинары, но серьезных методик там нет. По некоторому опыту, те, кто пытается им эти методики предложить, они их еще и отвергают. Это такая система обобщения опыта. Придумать какую-то новую систему пока сложно. Если они хотят стать эффективной компанией, то такая потребность будет. И нужно им это предлагать.

Теперь еще одно соображение. Может быть, последнее. Мне кажется, что для продвижения оценочной деятельности имеет смысл серьезно заняться мотивацией руководителей организаций. Об этом уже говорилось. Я уже немножко суммирую, резюмирую. В первых, надо объяснить, что открытость — это конкурентное преимущество. Но эта открытость является преимуществом только в постиндустриальной экономике. В индустриальной — наоборот. Чем меньше Вы рассказываете, как Вы производите автомобиль, тем больше у Вас купят. И вот этого никак не могут понять. Если кто-то поймет, то ему надо объяснить, как это делать. Здесь нужна технология.

Второе. Это PR. Не пропаганда, которой занимаются наши бизнесмены. А продвижение миссии, цели, ориентация на потребителей, поиск тех сегментов, которые хорошо реагируют, и в итоге — формирование репутации. Вот с использованием рейтингов, которые мы критиковали, этого можно добиваться. Понятно, что если Вы купите первое место в рейтинге, то это все будет отвергаться на уровне методик, на уровне обсуждения. А совершенно объективно, если Вы по разным рейтингам постоянно занимаете первые позиции. И мне кажется, что можно объяснить, что для этого нужна оценочная деятельность, нужно делать рейтинги, основанные более или менее на современных методиках. Конечно же, вот это оценивание очень полезно для цивилизованного лоббирования. У нас это практически отсутствует. Я могу ошибаться конечно, но у меня очень ограниченный опыт участия в мероприятиях, где бизнес пытается публично выразить свой интерес. Как правило, это интерес такой: дайте нам какие-то ресурсы. В самом открытом варианте: это — дайте нам льготы либо государственное финансирование. Все остальное нам не нужно. Но это конечно не цивилизованное лоббирование. А вот с помощью оценивания может быть цивилизованным. Вы просто посчитайте, кто более эффективен. Мы все сказали за себя

своей деятельностью. Имело бы смысл объяснять, что это ресурс. Он значим, потому что никто этого не делает. Все поймут, что если в рейтинге нет СПбГУ — этот рейтинг просто не надо читать. Вот и все. Вот что такое публичность и открытость. Не надо переживать. Если некоторых вузов нет, понятно, что это за рейтинг. Хорошо, чтобы это было понято самими субъектами рейтингами. Ни в коем случае не надо его разрушать. Забудьте его. Просто забудьте. И дайте свой позитивный ответ.

И наконец последнее маленькое соображение. На мой взгляд, препятствием к развитию оценивания является приверженность чиновников конкретным числовым показателям. То, что Вы, Даниил, рассказывали. На основе статистики принимаются решения. Это совершенно не допустимо. Самое главное — это не число учреждений, а качество их работы. Переход должен быть с показателя на содержание показателя. Что мы должны сделать? Уменьшить число сельских школ.

Даниил Цыганков: Никто не пытался считать, что, например, ноутбук с возможностью передачи спутниковой информации, дешевле, чем содержать сельскую школу. Проблема в том, что мы не считаем.

Владимир Римский: Я согласен. С этим я согласен, но вместо того, чтобы закрывать сельские школы, я бы предложил приглашать сельских детей в крупные центры. Мы знаем, где у нас ведущие научные школы, ведущие вузы, организации, которые хорошо готовят специалистов. Вот туда надо стремиться. Этим организациям нужно будет подтверждать оценки результатами рейтинга.

Даниил Цыганков: Уважаемые коллеги! К сожалению, время нашего обсуждения подошло к концу. Я бы хотел сказать о том, что выявилось три вещи:

Во-первых, это наличие конкурентной среды, как относительно рынка экспертных организаций, так и фондов.

Во-вторых, нужно говорить о том, что оценщики должны по возможности договориться об общих стандартах и следовать этим стандартам. Оценка — крайне политизированный инструмент. В ситуации, когда мы не следуем стандартам, мы можем дать инструмент, чтобы разгонять неугодные научные организации.

И третья вещь заключается в том, что культурные сдвиги должны происходить во всех сегментах, где используется оценивание: и на уровне чиновничества, и на уровне ученых, которые направляют усилия на отстаивание права заниматься своей деятельностью.

Вот эти вещи и позволят внедрить систему оценивания в нашу научную и образовательную политику.

Я бы хотел поблагодарить всех пришедших. Следующая наша встреча состоится 18 января 2007 г.. Она будет посвящена оценке социальных корпоративных программ. Выступят Владимир Балакирев, управленческая компания «Процесс-Консалтинг» и Денис Гаврилов, факультет государственного и муниципального управления. До свидания!

Раздел 2: Избранные публикации участников коллоквиума на сайте Политанализ.Ру

Компасов Илья¹

Оценка регулирующего воздействия в Германии

Первое, с чем предстоит ознакомиться человеку, интересующемуся опытом Германии в сфере Оценки Регулирующего Воздействия (далее ОРВ), — это краткое руководство по ОРВ «Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung», подготовленное в рамках программы модернизации государственного управления «Moderner Staat – Moderne Verwaltung». Практически полный перевод данного руководства на русском языке можно найти на сайте НИСИППа (http://www.nisse.ru/analytics.html?id=povish-e_kach_reshe).

Документ, одним из разделов которого и является переведенное руководство по ОРВ, называется «Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия» и подготовлен Компанией IMC Consulting Ltd. Несмотря на то, что авторы документа утверждают, что в данном разделе рассматривается немецкий *опыт проведения оценки регулирующего воздействия*, стоит в этом усомниться. Дело в том, что данное руководство представляет собой лишь краткое описание методов ОРВ и носит *исключительно рекомендательный характер*. Тем не менее, этот документ имеет для нас большое значение, поскольку является одним из немногих русскоязычных источников по проблематике ОРВ. К тому же описанные в руководстве возможные действия подтверждены впоследствии практическим опытом внедрения ОРВ², поэтому в некотором смысле данную работу действительно можно представить в качестве опыта Германии..

Итак, данное руководство представляет собой обзор возможностей и подходов ОРВ. В статье довольно подробно рассмотрены возможные стадии или, как они еще называются, отдельные модули проведения ОРВ. Они были выведены в соответствии с требованиями различных стадий законодательного процесса. Таким образом, существует:

- предварительная ОРВ, основанная на сравнительном анализе регулирующих актов;
- сопровождающая ОРВ, на основе определенного законопроекта;

¹ Студент 2-го курса магистратуры факультета прикладной политологии ГУ-ВШЭ.

² «Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung», Moderner Staat – Moderne Verwaltung, с. 6.

- ретроспективная ОРВ, являющаяся методом оценки уже вступившего в силу законопроекта.¹

В заключении авторы руководства дают несколько советов для тех, кто собирается применить ОРВ на практике. Во-первых, они предупреждают, что данное руководство лишь знакомит читателя с общими принципами проведения ОРВ. Что же касается более подробного описания метода, то существует книга-справочник, в которой приводится анализ испытанных на практике отдельных инструментов ОРВ. Во-вторых, для облегчения процесса внедрения ОРВ рекомендуется посещать семинары и мероприятия, которые проводятся Федеральной академией публичной политики (Bundesakademie fuer oeffentliche Verwaltung), Немецкой Высшей Школой Управления Шпейера (Deutsche Hochschule fuer Verwaltungswissenschaft Speyer), Федеральной Землей Баден-Вюртемберг (Land Baden-Wuerttemberg). Наконец, последнее, что советуют авторы руководства — это необходимость эффективного сотрудничества во время проведения ОРВ с органами, отвечающими за процесс принятия политических решений, с организациями, ответственными за подготовку регулирующих актов, и с внешними экспертами.

Следующий источник, который следует, на мой взгляд, рассмотреть — это вышеупомянутый, более подробный справочник по ОРВ (Handbuch zur Gesetzesfolgenabschaetzung), который вышел в 2001 году. Авторами книги являются профессора Высшей Школы Управления Шпейера: Карл Бёрет (C. Boehret) и Гётц Концендорф (G. Konzendorf). Необходимо заметить, что большинство статей и других материалов по теме ОРВ написано именно ими.

Нетрудно догадаться, что главным отличием этой книги от краткого руководства по ОРВ является более подробный разбор конкретных деталей процесса ОРВ. Уточняется, что книга составлена с учетом опыта внедрения методов ОРВ и ориентирована в большей степени на практическое применение, нежели теоретическое. В добавление к этому справочник содержит специальный глоссарий, перечень профессиональных выражений и информацию о действенности и эффективности каждого отдельного метода ОРВ.

Далее, прежде чем перейти от справочного материала по ОРВ к источникам аналитического характера, мне хотелось бы упомянуть еще один документ, имеющий прямое отношение к вышеописанным работам, а именно: «Доклад о тестировании практического применения справочника и краткого руководства по ОРВ на основе проектов различных ведомств». (Abschlussbericht über den Praxistest zur Erprobung des Handbuches und des

¹ «Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung», Moderner Staat – Moderne Verwaltung, с. 7.

Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an ausgewählten Vorhaben der Ressorts). Из названия самого документа ясно, что речь здесь пойдет о применении техник ОРВ на практике.

Результаты данного теста показали, что предложенные инструменты и методики ОРВ могут быть применимы на практике. После проведения этого теста 24 июня 2002 года госкомиссия по модернизации госуправления приняла решение о введении данных материалов — справочника и краткого руководства по ОРВ — в федеральные министерства в качестве вспомогательных материалов по ведению ОРВ¹.

Несколько слов о структуре документа. Помимо самого сообщения о результатах теста, авторами делается вступительное замечание по проведению «практического теста». После этого идет подробное описание каждого из этапов ОРВ: предварительной, сопровождающей и ретроспективной.

Необходимо заметить, что методики ОРВ были проверены на конкретных законопроектах. Вот, перечень семи законопроектов, которые были использованы в качестве тестовых примеров проведения ОРВ²:

1. «закон о выборной статистике» — Wahlstatistikgesetz;
2. «закон проверке защиты данных» — Datenschutzauditgesetz;
3. «преступник — жертва *выравнивание*» Täter-Opfer-Ausgleich;
4. «изменения в законе о правах распределения» — Vergaberechtsänderungsgesetz;
5. «закон о разработке системы предпринимательского налогообложения» Gesetz zur Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung;
6. «закон о защите свидетелей» — Zeugenschutzgesetz;
7. «закон о структуре помощи престарелым» — Altenhilfestrukturgesetz;

Несмотря на сильные, казалось бы, различия областей, в которых проводилась ОРВ, везде применялся порядок оценки, который был описан в руководстве по ОРВ. Конечно, набор методик оценивания варьировался от проекта к проекту, однако во всех случаях можно отчетливо проследить общую структуру ОРВ. Ознакомиться с такой структурой проведения ОРВ каждой из трех модулей ОРВ можно либо в руководстве по ОРВ, либо в русскоязычной версии справочника на вышеупомянутом сайте НИСИППа (страницы №26, 30, 34).

¹ «Praxistest zur Gesetzesfolgenabschaetzung: Abschlussbericht ueber den Praxistest zur Erprobung des Handbuches und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschaetzung an ausgewaehnten Vorhaben der Ressorts, «Moderner Staat - Moderne Verwaltung» Berlin 2002, S. 5.

² «Praxistest zur Gesetzesfolgenabschaetzung: ...» Berlin 2002, S. 7.

Таким образом, проведение этого проекта по тестированию ОРВ окончательно подтвердило следующие предположения: во-первых, ОРВ помогает определить необходимость регулирования, обосновать выбор альтернативного проекта, определить последствия вмешательства на основе заданных критериев; во-вторых, краткое руководство по ОРВ предлагает качественный и гибкий подход оценки, который отлично применим на практике; в-третьих, справочник с представленными в нем конкретными примерами также необходим для проведения ОРВ; в-четвертых, рекомендуется постепенное повсеместное распространение методики ОРВ с учетом специфики области; наконец, желательным является дальнейшее институционализирование данного процесса.

Итак, вышеописанные материалы относятся к последним разработкам в области ОРВ. Что же существовало до этого? Когда, собственно, впервые было применено такого рода оценивание регулирующих актов? Чтобы получить ответы на эти вопросы и многие другие, касающиеся истории развития данной методики в Германии, необходимо ознакомиться как минимум еще с одним документом: исследовательским докладом профессоров Карла Бёрета и Гётца Концендорфа Высшей Школы Управления Шпейера «Оптимизация прав посредством проведения ОРВ: закон о лесном хозяйстве, Рейнланд-Пфальц», (*Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschaetzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz*).

Этот исследовательский отчет составлен при содействии Министерства по окружающей среде и лесному хозяйству Рейнланд-Пфальца, которое впервые в истории Германии применило предварительную и сопровождающую ОРВ на конкретном законопроекте. В середине 1997 года, когда решение о внедрении ОРВ еще не было принято, Министерство решило провести предварительную ОРВ по закону о лесном хозяйстве.¹ Конечно, тенденции использования ОРВ наблюдались к тому времени уже более 2 лет. Проводились похожего рода исследования, к примеру, по оценке финансовых последствий регулирования и т.п. Однако в полной мере ОРВ впервые была успешно проведена именно Министерством окружающей среды и лесного хозяйства земли Рейнланд-Пфальц.

Предварительная оценка регулирующего воздействия проводилась по уже знакомой нам схеме. Сначала проводился системный анализ, в результате которого выявились проблемные области (поля). Далее следовала фаза разработки альтернативных программ. Были предложены три программы регулирования²: первая — модеративное госу-

¹ «Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschaetzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz», Carl Boehret/Goetz Konzendorf, Speyerer Forschungsberichte 192, Speyer 1998, S. 2.

² «Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschaetzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz», Carl Boehret/Goetz Konzendorf, Speyerer Forschungsberichte 192, Speyer 1998, S. 3-4.

дарственное управление, вторая — иерархическое государственное управление, третья — рыночное управление. После обозначения программ разрабатывались два сценария: сценарий трансиндустриального общества и сценарий индустриального общества. Далее следовал этап собственно оценивания: проводились экспертные интервью, письменные опросы экспертов, результаты рабочих групп по данному вопросу.

Результатом предварительной ОРВ стал выбор программы №1 и решение о проведении сопровождающей ОРВ. На данном этапе оценивания применялись следующие методы: анализ издержек-выгод, анализ функций, анализ продуктивности, анализ издержек-эффективности, *интерфейсный* анализ, проверка на понятность содержания закона, тест на его «*изящность*». Каждый из этих методов очень подробно рассмотрены в отчете. Большим плюсом данной работы является то, что все методы и подходы анализа разобраны на примере конкретного законопроекта.

Итак, рассматриваемый доклад можно по праву считать первым прикладным исследовательским проектом по ОРВ в Германии. Опыт земли Рейнланд-Пфальц послужил неким толчком для скорейшего внедрения ОРВ, доказав на практике важность такого рода исследований. В ходе оценки «Закона о лесном хозяйстве» были внесены соответствующие поправки в законопроект, которые стали возможными именно благодаря новым разработанным в Высшей Школе Управления Шпейера методикам ОРВ.

Еще один пример проведения ОРВ — исследовательский доклад Петера Вордельманна (Peter Wordelmann) на тему: «Оценка регулирующего воздействия законопроекта о помощи детям и подросткам Земли Саксония-Анхальт» (Gesetzesfolgenabschätzung zum Entwurf eines Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Landes Sachsen-Anhalt). Этот проект был проведен уже намного позже, а именно в 2000-2001 году.

Таким образом, за плечами исследователей был уже некий накопленный опыт в проведении ОРВ, однако, сам они по-прежнему акцентируют внимание на том, что данная научная область остается мало изученной, в частности применение методики на практике. Одним из главных отличий данного проекта является то, что оценке регулирующего воздействия был подвержен не законопроект целиком, но его отдельные статьи.

Что же касается методики анализа, то она основывалась также на основных методах, описанных в руководстве по ОРВ. На мой взгляд, нет особого смысла повторять одни и те же принципы ОРВ. В текст научного доклада, однако, подробно разбирается каждое положение законопроекта, и результаты ОРВ выданы в виде таблицы точно также по каждой статье законопроекта.

В заключение, хотелось бы упомянуть еще один документ, который, возможно, поможет дополнить уже более или менее сложившееся представление о состоянии дел с

использованием методики ОРВ в Германии. Это письмо от 17 декабря 2004 года Правительства Германии в Еврокомиссию на тему: «ОРВ в законодательном процессе ЕС». Речь в нем идет о намерениях Еврокомиссии улучшить процесс законотворчества, в частности введение ОРВ с 2005 для каждого без исключения законопроекта или политической программы в рамках европейской политики. Важным нововведением является применение Еврокомиссией с 2003 года новых методов ОРВ, а именно: оценка последствий как ex-ante оценивание регулирующих проектов ЕС, в основе которых лежат три измерения: экономика, социальная политика и экология. Новый метод оценки позволяет учитывать все три измерения, что делает его более эффективным и полезным.

Что же касается Германии, то она не только одобряет все запланированные Еврокомиссией реформы регулирования, но и готова содействовать в процессе внедрения ОРВ в политический процесс ЕС.

Библиография:

Электронные источники:

1. «Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия» Шитвак Е.Г., Мигин С.В., Шамрай А.А Соболев Д.В Куртов О.А., Компания IMC Consulting Ltd, апрель 2005 http://www.nisse.ru/analytics.html?id=povish-e_kach_resch
2. «Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung», С. Boehret/G. Konzendorf «Moderner Staat – Moderne Verwaltung» http://www.staat-modern.de/Anlage/original_549866/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Leitfaden-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung.pdf
3. «Praxistest zur Gesetzesfolgenabschaetzung: Abschlussbericht ueber den Praxistest zur Erprobung des Handbuesches und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschaetzung an ausgewaehlten Vorhaben der Ressorts, «Moderner Staat - Moderne Verwaltung» Berlin 2002 http://www.staat-modern.de/Anlage/original_548416/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Praxistest-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung.pdf
4. Bundesministerium des Inneren (Hg.): Moderner Staat — Moderne Verwaltung. Der Mandelkernbericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen, Abschlussbericht, Berlin 2002. http://www.staat-modern.de/Anlage/original_548848/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Der-Mandelkern-Bericht-Auf-dem-Weg-zu-besseren-Gesetzen.pdf
5. «Gesetzesfolgenabschätzung zum Entwurf eines Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Landes Sachsen-Anhalt», Peter Wordelmann, Speyerer Forschungsberichte 227, Speyer 2002 <http://192.124.238.222/fbpdf/fb-227.pdf>

6. «Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschaetzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz», Carl Boehret/Goetz Konzendorf, Speyerer Forschungsberichte 192, Speyer 1998 <http://192.124.238.222/fbpdf/fb-192.pdf>

7. „Folgenabschaetzung bei der Rechtsetzung der Europaischen Union“ Gemeinsames Eckpunktpapier der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland http://www.staat-modern.de/Anlage/original_802697/Eckpunktepapier-Folgenabschaetzung-EU-deutsch.pdf

Печатные источники:

1. Böhret C. / Konzendorf G. Handbuch zur Gesetzesfolgenabschaetzung, Berlin 2001.
2. Böhret, Carl: Experimentelle Rechtsetzung: Rechtsoptimierung durch Gesetzesfolgenabschaetzung, in: Karl Peter Sommermann u.a. (Hg.): Perspektiven der Verwaltungsforschung, 2002, S. 85ff
3. Schuppert, Gunnar-Folke: Gute Gesetzgebung - Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre. Rechts- und gesetzgebungswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz, Europäische Kommission/Arbeitsdokument der GD Unternehmen, 2002.
4. Fliedener, Ortlieb: Gute Gesetzgebung. Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen. FES-Analyse Verwaltungspolitik, 2001.
5. Böhret, Carl, Gesetzesfolgenabschaetzung (GFA): Modisch oder hilfreich? In: Schrekkenberger, Waldemar, / Merten, Detlef (Hrsg.), Grundfragen der Gesetzgebungslehre, Berlin 2000
6. Hill, Hermann/ Hof, Hagen (Hg.): Wirkungsforschung zum Recht II. vorausschauend Verwaltung als Adressat und Akteur, Baden-Baden 2000.
7. Hill, Hermann/ Hof, Hagen (Hg.): Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen, Baden-Baden 1999.
8. Konzendorf, Goetz: Gesetzesfolgenabschaetzung, in: Universitas - Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, 54. Jhg., Oktober 1999, S. 952ff.
9. Grimm, Christoph / Brocker, Lars, Die Rolle der Parlamente im Prozeß der Gesetzesfolgenabschaetzung. In: Zeitschrift für Gesetzgebung, 14. Jhg., 1999, S. 58 ff
10. Neuser, Klaus: Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschaetzung?, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 5. Jhg., 11/1998, S. 249-255.
11. Zeh, W.: Gesetzesfolgenabschaetzung - Politikgestaltung durch Gesetze?: Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft., Baden-Baden 1998 s. 365-374.

12. Bussmann, Werner: Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, in: Gesetzgebung heute (LesGes), 3, 1997, S. 109ff.
13. Grün, M. K; Morsey, B. , 1997: Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung zum Problembereich somatische Genterapie. Speyerer Forschungsbericht 176
14. Brocker, L., 1997: Zeugenschutzgesetz - Gesetzesfolgenabschätzung. In: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.): voran - Heft 5. Gesetzesfolgenabschätzung dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes. Mainz
15. Böhret, C. , 1997: Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) - Einordnung, Absichten, Methodik: ein Überblick mit Beispielen. Speyerer Arbeitshefte 110.

Екатерина Кузнецова¹

Оценивание в рамках новой модели управления: основы и эмпирические результаты оценки реформ управления федеральной администрации в Швейцарии

Начало 1990-х гг. характеризуется на Западе многочисленными реформами государственного управления, в частности внедрением менеджеральных инструментов и механизмов. Сегодня существует целый ряд работ, посвященных таким изменениям, в частности — внедрению оценочных инструментов. Исследование «Оценивание нового государственного управления», изданное швейцарским исследователем Адрианом Рицем в 2003 г.,² представляет собой один из лучших образцов литературы, посвященный изучению нового государственного управления. Особенность и достоинство данной работы состоит, главным образом, в том, что помимо глубоко проработанной теоретической основы, она содержит качественное эмпирическое исследование одной из лучших практик современных государственных реформ.

Книга представляет собой исчерпывающее исследование по теме оценивание в рамках реформ государственного управления. Автор акцентирует внимание на многих сюжетах, связанных с тематикой оценивания в органах государственного управления. Исследование начинается с описания теоретических и эмпирических основ постановки целей в рамках государственных программ. Далее Риц анализирует возможности оценки реформ как таковых, подробно останавливаясь на таких аспектах, как контроллинг, мониторинг, управление качеством проектов, аудит и т.п. Интересны размышления исследователя о различных этапах оценки, как то: постановка задач и выбор критериев анализа, проведение программного оценивания и его интенсивность, его недостатки и достоинства и т.д. Важно также и то, что Риц выстраивает свой анализ не только на личных наблюдениях, но предварительно проводит обзор наиболее удачных работ в этой области, указывая на плюсы и минусы имеющихся на сегодняшний момент исследований по затронутой им тематике. Теоретическая часть может быть полезной как начинающим исследователям в области оценивания, так и профессионалам, уже имеющим опыт в этой области.

Отдельно стоит отметить часть работы, посвященную реформе государственного управления как таковой. Во-первых, Риц уделяет значительное внимание типологии тако-

¹ Студентка магистратуры 2-го курса факультета прикладной политологии ГУ-ВШЭ.

² Ritz, Adrian: Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung, Diss. rer. oec. Bern 2003, Paul Haupt, Schriftenreihe Public Management, XXI + 576 Seiten, ISBN 3-258-06597-7, Fr. 88.

го рода реформ, рассматривает теоретические основы ее анализа (рассуждая в рамках таких подходов, как классическая теория государственного управления, неоклассическая теория, теория общественного выбора, новая институциональная теория). Это, очевидно, представляет собой особую ценность, так как работ, содержащих исчерпывающий анализ применительно к оцениванию государственных программ и политик, крайне мало.

Интересной с методологической точки зрения представляется часть, непосредственно посвященная анализу рамок проведения оценки реформ государственного управления. Помимо стандартного для такого рода литературы описания политических циклов и трудностей, возникающих при проведении оценки, автор уделяет внимание уровням политического оценивания внутри различных министерств и ведомств, критериям и стандартам оценивания реформ (в частности прескриптивной и дескриптивной оценочной теории), анализу эффективности, методикам анализа. Благодаря этой главе, читатель имеет возможность не только разобраться в базисных понятиях оценивания программ и политик (непосредственные цели, конечные цели и т.п.), но и более подробно познакомиться с процессом планирования и принятия решений. Рассматриваются различные уровни государственного аппарата, на которых возможно проведение оценивания, варианты институциональных изменений (стратегические, структурные, культурные). Очевидным достоинством не только этой главы, но и всей книги является наличие большого количества таблиц и схем, которые делают изучение тематики простой и наглядной.

Наибольшую значимость для нас представляет эмпирическая часть работы. На ней мы остановимся более подробно. В качестве объекта исследования Адриан Риц выбирает проект по реформе швейцарской федеральной администрации, который носит название «Управление расходами и бюджетом» (сокращенно FLAG).

Говоря в целом о проекте, можно отметить следующее: проект по управлению бюджетными расходами и их оценке в швейцарских министерствах проводился в рамках мероприятий по реформе государственного управления на различных уровнях государственной власти. Основной задачей этого пилотного проекта являлся анализ возможности дальнейшего применения оценочных инструментов и механизмов в ведомствах с целью оптимизации государственных расходов и повышения эффективности функционирования министерства.

В качестве целей самой реформы были заявлены следующие аспекты: упрощение политического управления и ориентировка его на результат, реформирование ведомств для повышения ответственности чиновников, введение элементов рынка и соревновательности, изменение управленческой культуры чиновников и внедрение элементов самоконтроля. Управленческие изменения должны были привести к повышению гибкости, децентрализованности и транспарентности мероприятий, проводимых министерствами. В каче-

стве основ реформы Парламентом и Правительством были выбраны следующие аспекты — введение т.н. «глобального бюджетирования» (Global budget) и «поручений по результатам» (Leistungsauftrag). Инструментами реализации реформы являлись стратегическое планирование, управление согласованиями дат поступления платежей, учёт произведённых работ и предоставленных услуг (финансовая отчетность, анализ издержек), контроллинг, управление персоналом, маркетинг, продуктивный менеджмент, менеджмент качества.

Особый интерес представляют для нас вопросы для проведения оценки. Приведем некоторые из них:

Вопрос	Индикаторы для оценки	Целевые группы
Стратегические изменения		
Сопровождается ли подготовка решений экспертным знанием и систематическим сбором информации?	<ul style="list-style-type: none"> • Качество подготовки решений • Выстраивание служб управления • Количество информации 	Парламент Правительство Департаменты
Характер и интенсивность возможностей вмешательства в политический процесс?	<ul style="list-style-type: none"> • Течение политического процесса • Использование инструментов управления • Распределение компетенции в парламентских комиссиях 	Парламент Правительство Департаменты
Имеют ли большое значение государственные функции по управлению подсистемами?	<ul style="list-style-type: none"> • Качество управления • Значимость государственных функций в подсистемах • Удовлетворенность клиентов 	Клиент
Структурные изменения		
Будет ли расширена сфера применения управленческих механизмов?	<ul style="list-style-type: none"> • Финансовая, организаторская и персональная сфера • Удовлетворенность менеджментом и др. инструментами 	Правительство Департаменты
Воздействуют ли новые мероприятия на смещение власти или отход от демократии?	<ul style="list-style-type: none"> • Смена компетенций посредством инструментов • Возможности влияния на новые мероприятия 	Парламент Правительство Департаменты
Изменения в процессе		
Достигают ли мероприятия и инструменты высокого градуса стандартизации?	<ul style="list-style-type: none"> • Градус стандартизации новых инструментов управления • Понятность инструментов 	Парламент Правительство Департаменты

Будут ли мероприятия по принятию решений находиться под влиянием изменений коммуникаций, образования и стимулов?	<ul style="list-style-type: none"> • Возможности участия и взаимодействия • Применение инструментов коммуникации • Издержки координации • Темп принятия решений 	Парламент Правительство Департаменты Аппарат Персонал
Культурные изменения		
Какое значение будет иметь социальная ситуация?	<ul style="list-style-type: none"> • Удовлетворенность персонала • Привлекательность службы • Значение стимулов • Ценность мнения коллег на рабочем месте 	Аппарат Персонал

Теперь обратимся к дизайну оценивания и его методике. Нулевая фаза оценивания посвящена планированию и исследованию уже имеющихся разработок по тематике. Именно в это время происходит отбор вопросов для проведения дальнейшей оценки. Первая фаза, длившаяся в случае описываемого кейса один год, представляла собой опросы служащих оцениваемого ведомства, а также анализ состояния министерства до и после реформы. В течение второй фазы проводились опросы не только персонала, но и получателей их услуг. Используемые методы включали интервью с различными группами, таким образом, была достигнута объективность исследования. Третья фаза была сконцентрирована на изменениях в предпринимательской культуре и на материальных эффектах программы. Проводились дальнейшие интервью для более глубокого анализа. Суммирование полученных результатов и анализ имевшихся критериев позволили оценить все задействованные уровни и получить итоговые данные. В целом было проведено более 50 различных интервью, которые включали опросы членов парламента, служащих департаментов, клиентов, внешних исследователей. Помимо письменных опросов и частично стандартизированных интервью, проводился анализ документов. Его целью был анализ содержания документов, использовавшихся в ходе реформы. Результаты, как интервью, так и анализа документов были использованы для описания и интерпретации данных.

В качестве параметров изменения ситуации были выбраны следующие аспекты: внешние (политико-правовые, социокультурные, экономические и технологические критерии), внутренние (персональные и институциональные критерии).

Стоит также отметить, что оценка проводилась не только внутренними, но и внешними, специально нанятыми, экспертами. В качестве внешних экспертов, главным образом, были задействованы как академические круги — Институт Организации и Персонала Университета Берна (Institut für Organisation und Personal, Universität Bern

<http://www.unibe.ch/>), Институт политических исследований Interface в Люцерне (<http://www.interface-politikstudien.ch/>).

После проведения исчерпывающей оценки появилась возможность выработать рекомендации для Парламента, Правительства, отдельных ведомств относительно дальнейших действий. Автор разделил их на две группы — рекомендации по реформе и рекомендации по ее оценке. Первая группа включала в себя такие аспекты, как, скажем, институционализация и обеспечение новыми механизмами управления департаментских уровней, продвижение связи ресурсов и затрат посредством механизмов политического планирования, усиление управленческой культуры и интенсивности реформы на уровне коллег с помощью индивидуальной постановки целей и т.д. Вторая группа рекомендаций выглядела следующим образом. Во-первых, необходимо институциональное использование результатов оценки уже на начальном этапе планирования. Требование обеспечивается посредством включения в процесс оценки людей, непосредственно задействованных в реформе. Кроме того, предложение содержало требование поддержки оценкой реализации политических программ. Во-вторых, необходимо согласование оценочных мероприятий с остальной деятельностью ведомства. В-третьих, для содержательной, ориентированной на результат оценки реформ было рекомендовано заблаговременное начало оценочных мероприятий, а также качественный сравнительный анализ. В-четвертых, следует учитывать то, что оценка реформ касается не только целей реформ, но и разнообразных критериев оценки, которые и составляют концептуально-теоретическую основу самой реформы. В-пятых, оценка реформ учитывает как изменения стратегического, структурного, процессуального и культурного характера, так и результаты этих изменений. Кроме того, она ориентирована на все задействованные в процессе реформы группы.

Таким образом, исследование возможности применения новых менеджеральных практик в государственном управлении показало, что это действительно возможно, но с некоторыми оговорками — это требует значительных материальных и временных затрат. Несмотря на этот, кажущийся ключевым недостаток, автор отмечает необходимость проведения такого рода изменений в силу того, что в долгосрочной перспективе работа реформированных ведомств является значительно более эффективной, как для самих служащих, так и для получателей услуг — т.е. граждан.

Подводя итог, следует еще раз подчеркнуть очевидную ценность книги исходя из ее теоретической и эмпирической ценности. Для России, где практики оценивания еще не столь распространены, а реформа государственного управления находится на начальной стадии, она представляет особую значимость благодаря тому, что в ней подробно и четко описаны не только сильные, но и слабые стороны применения оценочных механизмов при

проведении такого рода реформ. В частности важным является требование заблаговременного осуществления оценки реализуемых программ и реформ. Причем такое ex-ante оценивание должно в идеале быть как внутренним, проводимым в рамках ведомства, ответственного за осуществление программы, так и внешним — посредством привлечения экспертных кругов. Особенно актуальным это представляется сегодня, когда национальные проекты и связанные с ними программы еще не полностью запущены в ход. Именно это, по мнению автора, позволит уже на начальном этапе проведения программы предвидеть сильные и слабые стороны проектов и прогнозировать возможный характер их развития. Важно использовать и опыт западных коллег в том, что касается ориентирования на результат. Благодаря введению конечных индикаторов, реально отражающих итоги той или иной программы, будь это здравоохранение или образование, позволит с наибольшей долей объективности дать оценку проведенных мероприятий. Здесь возникает вопрос монетизации эффектов и введения адекватных показателей, четко отвечающих требованиям политики. Это также должно тщательно анализироваться при помощи рассмотрения различных методов как качественных (например, метод Делфи), так и более трудоемких количественных (например, анализ издержки-выгоды). В целом знание западного опыта в оценивании реформ и политик позволяет эффективно реализовывать программы любых направлений — от ЖКХ до военной реформы.

Оценка регулирующего воздействия в России: текущее состояние и перспективы развития

Введение

Низкое качество многих принимаемых в России нормативно-правовых актов и их социально-экономические последствия заставляют задуматься о необходимости совершенствования механизмов принятия решений на государственном и региональном уровнях.

Одним из механизмов повышения качества нормативно-правовых актов, предлагаемым сегодня, является анализ коррупциогенности нормативных актов². Для этого были специально разработаны методики проведения подобного анализа³. Безусловно, исключение коррупциогенных норм из существующих и принимаемых нормативных актов может в целом повысить их качество. Однако, не разделяя существующее мнение о том, что исключение подобных норм из законов позволит эффективно бороться с коррупцией, мы придерживаемся той точки зрения, что именно наличие коррупции в стране рождает коррупциогенные законы, которые впоследствии способствуют дальнейшему развитию коррупции, а не наоборот. Основные ресурсы следовало бы направлять на источник возникновения проблемы, а не на ее последствия. В западных странах, например, не возникает необходимости проводить анализ нормативных актов на коррупциогенность, поскольку западная практика написания проектов нормативных актов исключает возможность включения таких норм еще на стадии их написания.

Когда мы говорим об анализе на коррупциогенность, то речь идет о «юридической чистоте» регулирующих актов, но не их экономической целесообразности. Поэтому другим механизмом, призванным решить эту проблему, является оценка регулирующего воздействия. На сегодняшний день существующей информации по текущему состоянию ОРВ

¹ Выпускник магистратуры факультета экономики ГУ-ВШЭ 2007 г. Автор выражает благодарность за содействие при подготовке материала П.В. Крючковой (Фонд «Бюро экономического анализа»), Д.Б. Цыганкову (Институт оценивания политик и программ), Шестоперову (АНО «ИКЦ «Бизнес-Тезаурус»), Д.В. Визгалову (Фонд «Институт О.М. экономики города»), В.П. Балакиреву (Компания «Процесс Консалтинг»), С.Б. Авдашевой (ГУ-ВШЭ), В.Л. Тамбовцеву (МГУ) и Л.С. Засимовой (ГУ-ВШЭ).

² Данный механизм озвучен Президентом РФ как необходимая мера борьбы с широко распространенной в России коррупцией.

³ Соответствующие методики были разработаны Центром Стратегических Разработок (г. Москва) и фондом «ИНДЕМ».

в России недостаточно, а источники, систематизирующие и обобщающие сложившуюся российскую практику ОРВ отсутствуют. Чтобы проанализировать текущее состояние оценки регулирующего воздействия в России, обозначить проблемы, связанные с ее проведением, и понять перспективы ее использования, нам пришлось провести экспертный опрос среди представителей организаций и институтов, которые в той или иной степени занимаются или занимались проведением подобного рода оценивания. Кроме этого, также были опрошены представители органов власти.

Изначально помимо интервью предполагалось проведение анкетного опроса представителей научно-исследовательских институтов, с помощью которого мы хотели проанализировать существующую практику проведения ОРВ в экспертной среде. Нас интересовали такие вопросы как, наиболее часто используемые при проведении ОРВ методы, характер данных, способы их сбора и анализа и т.д. Опрос экспертов, а также первые результаты заполненных анкет показали, что на сегодняшний день реально проведением ОРВ занимаются только несколько организаций, тогда как проводимые в других организациях исследования содержат только некоторые элементы ОРВ. Поэтому в связи с нерепрезентативностью и малочисленностью выборки пришлось отказаться от количественной оценки на основе анкетного анализа.

Таким образом, было опрошено 11 экспертов, среди опрошенных экспертов были представители организаций, занимающихся исследованиями в области корпоративного законодательства, подготовки обоснований технических регламентов, оценкой различных программ и политик, представители двух учреждений высшего образования (МГУ и ГУ-ВШЭ), а также сотрудники Минэкономразвития РФ и Минпромэнерго РФ.

Вопросы, задаваемые экспертам, и анкета представлены в Приложениях 1 и 2 соответственно; в Приложении 3 представлены некоторые результаты анкетного опроса.

1. Необходимость ОРВ

В результате проведенных интервью практически все без исключения опрошенные эксперты сошлись во мнении, что в России оценку регулирующего воздействия необходимо проводить если не во всех, то во многих сферах деятельности. В особенности такими сферами являются те, которые затрагивают интересы большого числа людей. В первую очередь назывались все вопросы экономического регулирования, то есть те, которые направлены на эффективное использование ресурсов. В меньшей степени необходимость проведения ОРВ эксперты связывали с вопросами социального регулирования, например,

обеспечение безопасности условий труда, защита прав потребителей и работников или охрана окружающей среды.

Основным аргументом, высказываемым в пользу проведения ОРВ была общая неудовлетворенность принимаемыми в России нормативно-правовыми актами и их неэффективностью. При этом ОРВ рассматривается как эффективный механизм отсеивания заведомо «неудачных» инициатив по регулированию.

Ответы на вопрос, почему оценка регулирующего воздействия не проводится в России, полученные от представителей научно-исследовательских организаций, можно резюмировать следующим образом:

- политизированность процесса принятия решений, когда проведение ОРВ становится бессмысленным в связи с тем, что изначально ставится иная, чаще всего не экономическая, цель. Поскольку ОРВ необходима там, где ставится как минимум вопрос «надо или не надо вводить регулирование», то некомпетентная бюрократия, руководствуясь отнюдь не экономическими соображениями, выбирает заведомо единственный вариант: «однозначно надо» либо «однозначно не надо». Вопрос об альтернативах является в данном случае опасным для бюрократии, что и отвергает саму процедуру ОРВ;

- как следствие, политизированность самой оценки, когда в зависимости от системы построенных индикаторов ее можно повернуть в нужную для себя сторону;

- широкое внедрение процедуры ОРВ резко сокращает рентоориентированное поведение государственных служащих и возможности лоббирования интересов отдельными группами лиц, показывает, что часть ресурсов расходуется не рационально.

Ответы представителей органов власти на вопросы о необходимости и причинах отсутствия практики проведения ОРВ в России отличаются от ответов на те же вопросы, заданные представителям исследовательских организаций. Так, необходимость проведения оценки регулирующих актов представителями органов власти обосновывается разными причинами, но отнюдь не неэффективностью принятия регулирующих решений. По мнению представителей органов власти ОРВ необходима для:

- прогнозирования последствий принимаемых решений,
- выяснения системного влияния принимаемых решений на смежные отрасли и группы интересов, их обдуманность и взвешенность,

- повышения инвестиционной привлекательности страны, в следствие принятия аргументированных решений.

Вероятнее всего, неэффективность принимаемых нормативно-правовых актов осознается представителями органов власти, но не декларируется явным образом по понятным причинам.

В то же время представители органов власти дали конкретные ответы на вопрос, почему ОРВ не проводится в России:

- отсутствует политическая воля по внедрению такой оценки;
- нет формальных оснований для проведения ОРВ (нет четко прописанной процедуры: отсутствует соответствующая нормативная база, методика и рекомендации по ее проведению);
- отсутствуют необходимые специалисты и знания по проведению ОРВ;
- работа государственных служащих проходит в режиме «цейтнот»;
- забюрократизованность системы принятия решений.

С нашей точки зрения все выше перечисленное является скорее не основными причинами отсутствия практики проведения ОРВ, а ее прямыми следствиями. Основной причиной является неразвитость в России *механизма ответственности регулятора перед обществом*, что в итоге и приводит к политизированности процесса принятия решений на государственном уровне, и отсутствию у государственных служащих стимулов к проведению оценки.

2. Заинтересованные стороны

Весьма логичными кажутся нам ответы экспертов на вопрос, кто должен быть заинтересован и кто реально заинтересован сейчас в появлении такой процедуры, как оценка регулирующего воздействия. Для наглядности полученные ответы сведены в одну таблицу, которая иллюстрирует идеальную и реальную картину, характеризующую роль различных групп в проведении ОРВ в России.

Таблица 1: Представления экспертов о сторонах, заинтересованных в проведении ОРВ

Кто должен быть заинтересован?	Кто реально заинтересован?
<p><i>Государственные органы власти, с целью отсеивания неэффективных регулирующих инициатив и прогнозирования возможных последствий принимаемых решений как на лиц, на которые направлено регулирование, так и на смежные отрасли и группы лиц</i></p>	<p>Ни о каком реальном спросе на проведение оценки регулирующего воздействия со стороны органов власти речь не идет.</p> <p>Известные сегодня примеры проведения ОРВ¹ были осуществлены благодаря инициативе конкретных государственных служащих, но не столько из-за реальной заинтересованности в принятии действительно качественных нормативных актов, сколько ради удовлетворения собственного научного интереса, и повышения собственного авторитета.</p> <p>Даже такая практика проведения финансово-экономического обоснования технических регламентов, законодательно требующая учета мнений при проведении публичных консультаций, показала, что основными положительными эффектами, на которые ссылаются при принятии нового технического регламента являются в 30% случаев снижение риска (например, экологическая безопасность) и в 80% случаев – снижение административных издержек².</p>
<p><i>Оппозиционные партии/движения, с целью получения дополнительной аргументации в пользу своих суждений и предложений.</i></p>	<p>Заинтересованность оппозиционных партий отсутствует, так как отсутствует понимание необходимости проведения такой оценки. Поэтому ресурсы тратятся на рекламу, PR-компании, т.е. на то, что может в краткосрочном периоде поднять статус партий (например, перед выборами).</p>
<p><i>Профессиональные участники рынка, бизнес: с помощью ассоциаций, представляющих их интересы, есть возможность обсуждать принятие</i></p>	<p>Заинтересованность бизнеса является достаточно низкой и рамочной, так как его представители не видят выгоды от проведения такой оценки. Кроме того, принятие нормативно-правовых актов, как правило, не несет реальной угрозы чьим-то интересам, т.к. основные про-</p>

¹ Прежде всего, речь идет про проведение ОРВ в сфере изменения корпоративного законодательства.

² При этом только для 70% новых технических регламентов, принятых на сегодняшний день, было проведено финансово-экономическое обоснование. Источник: тезисы презентации Крючковой П.В., эксперта Бюро экономического анализа, на Конференции «Модернизация экономики и государство», проводимой в ГУ-ВШЭ 3-5 апреля 2007 г.

<p>нового нормативно-правового акта и быть услышанным. Другая причина - возможность прогнозирования эффектов от мер государственного регулирования.</p>	<p>блемы решаются не на правовом поле, а в личном порядке, что стимулирует рентоориентированное поведение как бизнеса, так и бюрократии.</p>
<p><i>Общество</i>, которое с помощью различных объединений (например, объединений потребителей) также представляет свои интересы, которые учитываются при принятии того или иного регулирующего акта</p>	<p>Общество заинтересовано, но не осознает этого и не готово самостоятельно действовать, так как не понятен вопрос об их представителях.</p>
<p>Научно-исследовательские организации</p>	<p><i>Реально интерес проявляют те, кто владеет методикой проведения оценки и кто хочет занять потенциальный рынок оценивания. Речь идет, прежде всего, об исследовательских организациях, для которых может возникнуть возможность получать заказы по срочным контрактам.</i></p>

3. Проблемы с проведением ОРВ в России

Наряду с обозначенными выше причинами, оценка регулирующего воздействия в России не развивается в силу многих *проблем*, которые, обобщая, можно представить следующим образом:

1. отсутствует понимание, что оценка является эффективным способом принятия управленческих решений, в т.ч. на государственном уровне. В частности отношение к оценке вообще (не только к оценке регулирующего воздействия), носит оттенок субъективности (де «ненаучная методология»);

2. сложившаяся практика *инерционного* принятия регулирующего решения, когда изначально пишется текст проекта нормативно-правового акта, а потом уже все сопроводительные документы, в том числе пояснительные записки и финансово-экономические обоснования. Так как решения на государственном уровне носят политически-конъюнктурный характер, возникает проблема подстраивания оценки в систему принятия решений;

3. отсутствует убеждение, что проведение оценки, равно как публичных консультаций, кому-нибудь нужно, поскольку она, не являясь элементом принятия решений, может как повлиять на это решение, так и нет. Практика говорит в пользу последнего, когда есть мнение оценщика (научное мнение) и есть мнение ведомства (политическое), где последнее, конечно же, превалирует¹.

4. низкий уровень политической конкуренции;

5. отсутствие проектной культуры проведения оценки, прежде всего, внутри ведомств, когда подготовку проекта нормативно-правового акта осуществляют специалисты одного ведомства, а практика привлечения специалистов из разных отраслей и сфер не распространена;

6. отсутствие «культуры» работы с социологическими данными, поскольку часто сам сбор необходимых данных требует значительных затрат² и не всегда гарантирует получение необходимых чиновнику знаний. Как следствие, отсутствие культуры сбора и предоставления информации.

В результате этого

- существует разная степень заинтересованности в проведении оценки регулирующего воздействия (см. выше Табл. 1);

- отсутствует необходимая нормативная база (методики, рекомендации и т.д.), на основании которой могла бы осуществляться ОРВ;

- сложившаяся практика формального написания финансово-экономических обоснований к проектам нормативно-правовых актов в министерствах и ведомствах, направлена на то, чтобы минимизировать, а лучше скрыть все возможные последствия в результате его принятия, в частности, в части дополнительных расходов на государственный бюджет.

Последний тезис дополняется отсутствием как необходимых знаний у чиновника (компетенции), наличия соответствующих специалистов, которые могли бы провести та-

¹ Примеров тому множество. Например, в рамках приоритетного национального проекта «Образование» мнения экспертов по поводу того, какой проект финансировать, а какой нет, учитывались на 80%. Другой пример касается поправок к законодательству о некоммерческих организациях, когда оценка показала, что введение в действие этих поправок потребует от бюджета (не от организаций) ежегодно от 2 до 7 млрд. руб. на проведение проверок, что было озвучено, но так и не было учтено

² По этой причине практически для половины технических регламентов невозможно было провести финансово-экономическое обоснование

кую оценку, так и сложившейся российской практикой взаимодействия между ведомствами, когда Министерством финансов РФ изначально на остальные министерства и ведомства возлагается «презумпция виновности» - почти всегда утверждается, что проект нормативного акта потребует дополнительных расходов из бюджета, а остальные министерства и ведомства вынуждены доказывать обратное. Напомним, что сейчас обязательное финансово-экономическое обоснование к проектам нормативно-правовых актов требуется в случае, если его введение предполагает дополнительные расходы государственного бюджета. Но в связи с тем, что чиновники либо не хотят, либо, не имея соответствующих знаний, не могут проводить такую оценку, почти всегда пишется, что принимаемый нормативно-правовой акт не потребует дополнительных расходов, и только потом уже приводится («придумывается») подтверждающая данное утверждение аргументация. Чаще всего прибегают к всевозможной казуистике, как-то: пишется законопроект, но оценка к нему не приводится, обосновывая это тем, что для проведения оценки потребуется принятие подзаконных актов. При этом если такие подзаконные акты принимаются, то оценка все равно не проводится, т.к. «подзаконный акт принимается во исполнение закона и ничего в свою очередь не устанавливает» – получается замкнутый круг.

4. Перспективы развития ОРВ в России

Несмотря на существующие ограничения и проблемы использования оценки регулирующего воздействия как процедуры повышения качества принимаемых нормативно-правовых актов и инструмента их экономической целесообразности, данный вид оценивания имеет возможность получить развитие в российских условиях. На то есть ряд предпосылок:

- элементы процедуры ОРВ в той или иной степени уже присутствуют в российской практике оценивания, в т.ч. в оценке принимаемого законодательства – например, проверка законопроекта на соответствие существующим нормам (в частности, проверка на коррупциогенность норм); практика, пусть не совсем удачная, проведения финансово-экономических обоснований законопроектов, требующих дополнительных расходов государственного бюджета, финансово-экономических обоснований ведомственных целевых программ; удачная практика проведения публичных консультаций¹ и т.д.

¹ В качестве одного из примера проведенных удачных публичных консультаций можно назвать публичные консультации на предмет концепции развития корпоративного законодательства, результаты которых были опубликованы в [БЭА, 2006].

- различного рода оценивание, в том числе предварительное, не чуждо российским исследователям, так как оно существовало издавна, только могло называться несколько иначе (например, прогноз, диагностика);

- наличие накопленного багажа, хотя и небольшого, уже проведенных исследований в области ОРВ различными научно-исследовательскими организациями на примере лучших международных практик;

- методы, лежащие в основе оценки регулирующего воздействия, известны в России не только в академических и экспертных кругах. Несмотря на то, что понимание роли ОРВ отличается у представителей различных сфер (академической, экспертной, политической, общественной) информация об ОРВ и ее применении постепенно распространяется;

- наличие кризисов в законодательном нормотворчестве вследствие принятия «неудачных» законов, влекущих за собой негативные непродуманные последствия: например, так называемые «Закон о монетизации льгот»¹, «Закон о мигрантах»², «Закон о дополнительном лекарственном обеспечении»³ и т.д.;

- в научном и экспертном сообществах распространена культура работы со статистикой, что является, конечно, не достаточным, но в некоторой степени необходимым условием для проведения ОРВ.

Таким образом, если не предпринимать никаких дополнительных действий, оценка регулирующего воздействия может возникнуть там, где для этого есть либо (а) *внутренние*, либо (б) *внешние* импульсы. Предложенные нами понятия являются весьма условными и призваны развести внешние и внутренние обстоятельства, которые могут стимулировать или побудить конкретное лицо или группу лиц проводить ОРВ. В первом случае речь идет о том, что оценка регулирующего воздействия появится там, где по совершенно случайным причинам это будет кому-нибудь интересно – появится внутренний импульс.

¹ Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «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».

² Федеральный закон от 30.12.2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» в редакции Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ.

Поскольку это предсказать невозможно, оценка регулирующего воздействия может появиться в любой из сфер, которую захочет изучить тот или иной исследователь, на любом из уровней нормотворческой деятельности (федеральный, региональный или местный). Результатом таких внутренних импульсов будут точечные, фрагментарные инициативы отдельных лиц в проведении подобного рода оценивания, и останется всего лишь интеллектуальным развлечением для тех, кто включен в международную дискуссию. Не исключено, что рано или поздно, подобная фрагментарная практика приведет к постепенному развитию ОРВ в России.

Внешними импульсами мы называем те, которые существуют вне зависимости от того, хочет этого конкретное лицо (или группа лиц) или нет. В результате внешних импульсов, которые уже можно проследить сейчас, оценка регулирующего воздействия имеет потенциальные шансы на развитие:

1. в сферах, где участники системы государственного управления действуют в условиях жестких ограничений. Сформулируем их следующим образом:

1.1. *Ограничение компетенции*: там, где существуют действительно сложные проблемы, и где государственный служащий не может взять ответственность за последствия принимаемых решений. ОРВ будет в данном случае средством, с помощью которого чиновнику можно будет снять с себя ответственность;

1.2. *Ресурсное ограничение*: в сферах, где есть явная или неявная конкуренция между теми, кто выполняет государственные функции, то есть наличествует политическая конкуренция как между различными ведомствами, так и между различными партиями¹. ОРВ здесь будет являться дополнительным инструментом аргументации, и опять же снятия части ответственности.

1.3. *Ведомственное ограничение*: в сферах, где нет четко выраженной политической конкуренции, но есть авторитарный руководитель, который спрашивает с исполнителей отчеты об их деятельности. Подобный руководитель может появиться на уровне всего государства (президент РФ), на уровне отдельных ведомств (например, отраслевой министр), на уровне отдельных регионов (губернатор) и региональных ведомств (региональные министры).

¹ В сложившихся российских условиях речь, прежде всего, идет о конкуренции между ведомствами, нежели между партиями.

2. в сферах, где участники системы государственного управления уже показали себя как неэффективные управленцы, либо оценка регулирующего воздействия уже присутствует в той или иной степени, а именно:

- сфера технического регулирования¹,
- сфера здравоохранения,
- сфера миграционной политики и т.д.

3. там, где уже внедряется небезызвестное бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), которое будет локомотивом появления оценки регулирующего воздействия².

При всем при этом, ОРВ однозначно *не* будет развиваться или по крайней мере блокироваться всяческими способами там, где присутствуют ярко выраженные интересы отдельных групп лиц и где ОРВ может навредить их рентоориентированному поведению.

Именно последнее соображение говорит о том, что спрос на ОРВ останется точечным и фрагментарным, и будет присутствовать там, где ставится какая-то новая задача. Потенциально такие задачи могут ставиться также на региональном и местном уровнях, где продвижение ОРВ в целом будет происходить намного проще. Сейчас же повсеместное введение ОРВ имеет все шансы на неуспех.

В связи с этим на сегодняшний день просматривается неустойчивость положения оценки регулирующего воздействия как инструмента повышения качества принимаемых нормативных актов, чье дальнейшее развитие может пойти по двум совершенно диаметральному сценариям развития³:

¹ В частности оценка технических регламентов в отрасли электроэнергетики по заказу РАО ЕЭС, проводимой Фондом поддержки законодательных инициатив и Институтом оценивания политик и программ.

² В этом случае есть дополнительная возможность появления оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. По мнению опрошенных экспертов, чьи организации работают с регионами, в качестве регионов, которые потенциально могут перенять ОРВ на уровне лучших практик, являются те, в которых уже есть практика проведения схожих исследований: Кемеровская область, Новосибирская область, Красноярский край, Калужская область, Томская область, Самарская область, Пермский край.

³ Оба сценария имеют место не только для оценки регулирующего воздействия, но и оценки вообще.

Сценарий #1

Оценка регулирующего воздействия может двинуться *вперед*, что может быть связано как с политическим запросом в связи намечающимся предвыборным сезоном, так и теми внутренними и внешними импульсами, которые были обозначены нами ранее.

Рассуждать о том, насколько далеко продвинется ОРВ в своем развитии, а именно, станет ли ОРВ за несколько лет самостоятельным и полноценным видом оценивания или же будет наблюдаться ее краткосрочное развитие с дальнейшим «затуханием», является сегодня сложной задачей, в которую входит много случайных переменных и ограничений, и решить которую не представляется возможным.

Сценарий #2

Оценка регулирующего воздействия может двинуться *назад*, то есть не получить должного развития вообще и так и остаться в среде академических исследований. В подтверждение этого тезиса можно привести два примера. Первый связан с решением Конституционного суда РФ о неконституционности 100-го пункта Регламента Правительства РФ (утвержден Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004г. № 260 «О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ»), согласно которому законопроект, поступивший на заключение в Правительство РФ без финансово-экономического обоснования и иных необходимых материалов, возвращается Аппаратом Правительства субъекту права законодательной инициативы с сообщением причин, по которым невозможно представить заключение¹.

Второй пример связан с попытками ограничения Закона о техническом регулировании путем внесения в него поправок, касающихся выведения решения о проведении публичных консультаций из Государственной Думы на уровень министерств и ведомств, что отдает вопрос об обязательности таких консультаций на откуп отдельным ведомствам.

5. Меры по содействию развитию ОРВ

В целях содействия развитию ОРВ в рамках первого сценария, опрошенные эксперты предлагали различные инструменты, по их мнению, необходимые для того, чтобы в

¹ Пункт 100 Регламента был признан не соответствующим ст.10 и 104 Конституции РФ – см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 г. №9-П по делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации.

России «заработал» этот вид оценивания, как инструмент повышения качества принимаемых решений. Как ни странно, мнения экспертов разошлись по данному вопросу. Несмотря на то, что большинство экспертов сочло нужным формализовать ОРВ как институт, расхождения касались даже степени самой формализации.

Основные предложения в отношении первоочередных мер, направленных на стимулирование развития ОРВ, можно систематизировать следующим образом:

- формализация ОРВ хотя бы на уровне сравнения издержек и выгод выбранной альтернативы, которую предлагает разработчик, т.е. фактическое сравнение с ситуацией сохранения статус-кво;

- формализация ОРВ как обязательного элемента в процессе принятия решений, в т.ч. процедур изменения решений на основании проведенного анализа;

- формализация ОРВ путем внесения соответствующих изменений в регламент Правительства РФ и определение механизмов ее проведения, в т.ч. создание соответствующего методического и информационного обеспечения¹;

- принимаемые решения на государственном уровне должны быть предметом широкого публичного обсуждения, но в связи с тем, что квалификация участников таких обсуждений может оставлять желать лучшего, необходимо также параллельно повышать общий уровень образования;

- популяризация такого инструмента как оценка вообще².

В то же время, мы склонны придерживаться той точки зрения, что простая формализация ОРВ является только необходимым, но отнюдь не достаточным условием повышения качества управленческих решений на государственном уровне³. Ведь при построении любого нового института необходимо не только ответить на вопросы, что будет представлять собой объект институционального преобразования и какие желаемые характери-

¹ Предложение представителей органов власти.

² Касается, прежде всего, регионов.

³ Как известно, попытки формализации ОРВ уже делались Минэкономразвития России в рамках законопроекта «Об особенностях принятия решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности», где были определены порядок публичного обсуждения проектов нормативных актов, требования к их обоснованию (включая вопросы независимой экспертизы регулирующего воздействия), последствия принятия нормативных актов с нарушением процедур – вообще ровно то, что дается в рекомендациях ОЭСР по этому вопросу. Работа над законопроектом закончилась в начале 2004 г.

стики объекта мы хотим получить, но и кто из агентов окажется вовлеченным в новую схему преобразования, и какая информация им для этого нужна. Но самое главное - необходимо оценить выгоды и издержки потенциальных участников и продумать действия, которые нужно предпринять, чтобы агенты стали «играть по новым правилам» (см. [Тамбовцев, 2001]).

Фактически, если мы говорим про процедуру ОРВ, ее внедрение как института само по себе требует сравнения издержек и выгод, связанных с ее внедрением. Ведь даже если формализация будет иметь место, то важно определить, кто будет осуществлять ОРВ? Если оценкой будут заниматься непосредственно государственные служащие, то, учитывая отсутствие необходимых у них знаний, мы рискуем получить с ОРВ то же самое, что имеем сегодня с финансово-экономическим обоснованием нормативно-правовых актов, а именно, формальный подход к ее проведению¹.

Если проведение ОРВ будет осуществляться внешними оценщиками² по срочным контрактам, то, беря в качестве средней стоимости подготовки финансово-экономического обоснования стоимость в 6 млн. руб., согласно существующей практике размещения государственных заказов на НИР по сходной тематике, и принимая во внимание, что в год Государственной Думой РФ принимается около 300 законопроектов (почти 1 законопроект в день), на подготовку ОРВ ко всем этим законопроектам потребуется почти 2 млрд. руб. средств государственного бюджета. И это без учета расходов на проведение ОРВ к принимаемым министерствами и ведомствами своих нормативно-правовых актов.

Таким образом, при разработке нового институционального проекта необходимо не просто создать идеальную модель нового состояния, но и определить пути перехода к этому состоянию, обеспечивая его комплексность, (что включает вопросы обучения, консультирования и информирования государственных служащих, ответственных за нормо-

¹ Именно такую же ситуацию можно наблюдать сейчас в Австралии, являющаяся одной из тех стран, где ОРВ необходимо проводить при принятии любого нормативно-правового акта. Написание отчетов по ОРВ в этой стране стало носить чисто формальный характер, без которого законопроект просто не сможет попасть на рассмотрение законодательного органа.

² Под внешними оценщиками мы понимаем научно-исследовательские организации и институты, которые будут проводить независимую оценку, в отличие от внутренней, которую проводят государственные служащие.

творчество и правоприменение, механизмы публичных обсуждений и PR-поддержку внедряемого института)¹.

Основные выводы

На основании проведенного опроса в качестве основных выводов по результатам полученных ответов можно обозначить следующие:

- На сегодняшний день однозначно можно сказать, что существует понимание необходимости проведения оценки регулирующего воздействия в России.

- Тем не менее, в целом отсутствует единое представление об ОРВ и ее назначении. Так, если экспертное сообщество считает, что ОРВ необходимо для повышения эффективности принимаемых государственными служащими управленческих решений, то представители органов власти считают что ОРВ необходимо для прогнозирования возможных последствий мер государственного регулирования, так и одновременно для повышения инвестиционной привлекательности страны. При этом явным или неявным образом в среде государственных служащих ОРВ путается с распространенным сейчас финансово-экономическим обоснованием, экспертизами.

- Различие в понимании сути ОРВ приводит к различиям в объяснении причин, почему ОРВ в России не проводится. Если представители экспертного сообщества называют в качестве таких причин политизированность процесса принятия решений на государственном уровне и как следствие политизированность самой оценки, то представители органов власти, прежде всего, называют формальные обстоятельства, как-то: отсутствие формально закрепленного требования проведения ОРВ, необходимых методик и рекомендаций, отсутствие специалистов.

- Тем не менее, ограничения, которые называют опрошенные эксперты, в качестве препятствий развитию ОРВ в России (политизированность процесса принятия решений, отсутствие политической воли, отсутствие необходимых правовых оснований проведения ОРВ, в целом слабая заинтересованность в ее проведении различных акторов и т.д.), являются скорее следствиями, причинами «второго порядка» более важных проблем. На наш взгляд основными ограничениями развития ОРВ в России является отсутствие ответ-

¹ На комплексность институализации ОРВ в частности указывают сотрудники Бюро экономического анализа [БЭА, 2005, с. 217], АНО «НИСИПП» [Буев, Крючкова, Литвак и др., 2005].

ственности государственных служащих перед обществом и реальной конкуренции на политическом пространстве.

- Среди дополнительных проблем, которые препятствуют развитию в России не только ОРВ, но и оценки программ и политик вообще, можно отметить превалирующее в среде государственных служащих отношение к оценке как ненаучному знанию и отсутствие в органах власти проектной культуры исследования.

- Накопленная на сегодняшний день практика проведения оценок регулирующего воздействия фрагментарна и бессистемна, что по большей части явилось результатом внутренней мотивации отдельных лиц и организаций.

- Основными предпосылками, которые будут способствовать развитию ОРВ в России, являются, наличие кризисов в нормотворчестве (в т.ч. новых), как результат принятия «неудачных» нормативных актов, а также уже существующие механизмы повышения качества принимаемых нормативно-правовых актов (например, анализ нормативно-правовых актов на коррупциогенность, проведение публичных консультаций), которые будут развиваться и дополняться.

- Если не предпринимать дополнительных действий, то ОРВ потенциально может получить развитие в сферах, где участники системы государственного управления действуют в условиях жестких ограничений или показали себя как неэффективные менеджеры, а также в сферах, где уже присутствуют отдельные элементы ОРВ или развивается БОР;

- Наиболее сильные препятствия для развития ОРВ будут наблюдаться в тех секторах, где присутствуют ярко выраженные интересы отдельных групп, и где ОРВ может навредить их рентаориентированному поведению;

- Существует два основных пути развития ОРВ в России – в зависимости от действия различных факторов ОРВ может как получить, так и не получить дальнейшее развитие;

- Несмотря на то, что однозначно определить вектор развития ОРВ в России пока нельзя, стоит отметить факторы, стимулирующие ее распространения: наличие заинтересованных сторон (исследовательских организаций и отдельных лиц, принимающих решения); постепенное «просачивание знаний во власть» («*knowledge percolation*»), а также показательные примеры успешного проведения ОРВ в России.

Литература

1. Федеральный закон от 30.12.2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»
2. Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «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».
3. Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» в редакции Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 г. №9-П по делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации.
5. Законопроект «Об особенностях принятия решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности»
6. Був В.В., Крючкова П.В., Литвак Е.Г. и др. Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер. АНО «НИССИП». Москва. 2005 – <http://www.nisse.ru/projects.html?id=16>
7. Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства/ Авторский коллектив: С.Б. Авдашева, Р.А. Кокорев, П.В. Крючкова, С.М. Плаксин, А.Е. Шаститко; Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2006. – 255 с.
8. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования/БЭА. – М.: ТЕИС, 2005. 279 с
9. Тамбовцев В.Л. Принципы и методы экономического анализа нормативных актов. Экономический анализ нормативных актов / Под ред. В.Л.Тамбовцева. М.: ТЕИС, 2001.

Приложение 1: Экспертный опрос организаций на предмет проведения ОРВ

БЛОК 1 (вопросы для глубинного интервью)

1. Считаете ли Вы, что оценка регулирующего воздействия необходима при принятии регулирующих актов в России? Если ДА, то в каких сферах деятельности это необходимо делать?

2. С какими основными проблемами сталкивалась именно Ваша организация при проведении оценки регулирующего воздействия?

3. Есть ли на Ваш взгляд сегодня потребность в проведении такой оценки? Кто в основном заинтересован в проведении такой оценки (власть, бизнес, общество...)? Или должен быть заинтересован? Кому выгодно появление ОРВ?

4. Как Вы считаете, какие работы в области оценки регулирующего воздействия (в какой области) являются наиболее востребованными на сегодняшний день?

5. Почему ОРВ в России не проводится?

6. Какие основные проблемы на Ваш взгляд, существуют с проведением оценки регулирующего воздействия в России? Считаете ли Вы, что тот уровень оценки регулирующего воздействия, которая проводится сейчас, достаточным /недостаточным, высоко-го/низкого уровня?

7. Считаете ли Вы, что текущую ситуацию в области оценки регулирующего воздействия нужно изменить? Есть ли у Вас предложения по тому, что нужно сделать для этого?

Приложение 2: Экспертный опрос организаций на предмет проведения ОРВ

БЛОК 2 (анкетный опрос)

Раздел 1: общий		
0.	Полное название организации/института	
1.	Проводились ли в за последние 3 года Вашей организацией исследования в области ТЭО/ОРВ?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
1.1	- Если ДА, то в каком количестве	Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
1.2	- Сколько это приблизительно процентов от числа работ, выполненных Вашей организацией в последние три года?	% Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
2.	В отношении чего из ниже перечисленного осуществлялась ТЭО/ОРВ?	
2.1.	- федеральные законы, в т.ч. их проекты	<input type="checkbox"/>
2.2	- постановления правительства, в т.ч. их проекты	<input type="checkbox"/>
2.3	- предложения отдельных лиц в правительстве	<input type="checkbox"/>
2.4	- распоряжения министерств и ведомств, в т.ч. их проекты	<input type="checkbox"/>
2.5	- нормативные акты региональных/местных властей, в т.ч.их проекты	<input type="checkbox"/>
2.6	- предложения Общественной палаты	<input type="checkbox"/>
2.7	- концепции развития законодательства	<input type="checkbox"/>
2.8	- Другое (пожалуйста, впишите)	
3.	Кто в последние 3 года выступал заказчиком проведения ТЭО/ОРВ?	
3.1	- международные организации	<input type="checkbox"/>
3.2	- Правительство РФ	<input type="checkbox"/>

3.3.	- министерства и ведомства федерального уровня	<input type="checkbox"/>
3.4	- региональные/местные органы власти	<input type="checkbox"/>
3.5	- частные компании	<input type="checkbox"/>
3.6	- Другое (пожалуйста, впишите)	
4	Кто из перечисленных выше заказчиков заказал наибольшее количество работ по ТЭО/ОРВ?	Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
5.	Сколько и какой персонал задействован в ТЭО/ОРВ в Вашей организации?	
5.1	- экономисты	<input type="checkbox"/>
5.2	- юристы	<input type="checkbox"/>
5.3	- социологи	<input type="checkbox"/>
5.4	- другие специалисты (пожалуйста, впишите)	
6.	Есть ли необходимость использования внешних консультантов в процессе проведения ТЭО/ОРВ Вашей организацией?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
6.1	Если да, то, пожалуйста, укажите для чего они привлекаются:	
6.1.1	- Консультация	<input type="checkbox"/>
6.1.2	- Участие в самой оценке	<input type="checkbox"/>
6.1.3	- затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>
6.1.4	- Другое (пожалуйста, впишите)	
Раздел 2: процедурный		
7	Существует ли в Вашей организации отработанная процедура ТЭО/ОРВ?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.	Что из ниже перечисленного как правило входит в процедуру ТЭО/ОРВ, проводимую Вашей организацией?	
8.1	<i>Во время формулировки/подготовки проекта</i>	

8.1.1	- Формулировка и описание проблемы	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.1.2	- Обоснование необходимости проведения оценки	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.1.3	- Постановка целей оценки	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.1.4	-Описание возможных вариантов достижения поставленной цели	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.1.5	- Проверка наличия данных	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.1.6	- Составление плана оценки	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.1.7	- Подбор группы для проведения оценки	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.1.8	- Если предполагается вести сбор первичных данных:	
	i Структурируется и формируется выборка	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
	ii Разрабатывается инструментарий исследования	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
	iii Подбираются и обучаются полевые работники	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>

	iv Проводятся пробные («пилотные») проектов	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
	v Осуществляется сбор данных	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
	vi Происходит обработка данных и обеспечивается доступ к ним	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.1.9	- Предварительная оценка воздействия каждой из альтернатив	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.2	<i>На стадии реализации проекта</i>	
8.2.1	- Продолжающийся сбор данных	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.2.2	- Анализ представленных альтернатив (в т.ч. с помощью анализа издержек и выгод)	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.2.3	- Консультации	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.2.4	- Выводы и результаты, представление рекомендуемого варианта (альтернативы), рекомендации по предпочтительной альтернативе	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
8.2.5	- Реализация выбранной альтернативы и последующий мониторинг	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
9.	Предполагала ли проводимая Вашей организацией ТЭО/ОРВ проведение публичных консультаций, слушаний?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>

10	Если ДА, то какие группы лиц участвовали в публичных консультациях?	
10.1	- научное сообщество	<input type="checkbox"/>
10.2	- бизнес-сообщество	<input type="checkbox"/>
10.3	- представители государственных органов власти	<input type="checkbox"/>
10.4	- лица, на которых непосредственно направлено регулирование	<input type="checkbox"/>
10.5	- представители широкой общественности	<input type="checkbox"/>
10.6	- другое (пожалуйста, впишите)	
11	Если проводились публичные консультации, то какие консультационные методы и техники были использованы?	
11.1	- неформальные консультации	<input type="checkbox"/>
11.2	- обмен документами и предложениями	<input type="checkbox"/>
11.3	- метод экспериментальных групп	<input type="checkbox"/>
11.4	- фокус-группы	<input type="checkbox"/>
11.5	- публичные слушания, встречи	<input type="checkbox"/>
11.6	- официальные встречи с представителями заинтересованных организаций	<input type="checkbox"/>
11.7	- консультативные группы с экспертами	<input type="checkbox"/>
11.8	- тематические обзоры	<input type="checkbox"/>
11.9	- другое (пожалуйста, впишите)	
11.10	- затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>
12	Были ли опубликованы проведенные Вашей организацией ТЭО/ОРВ?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Другое
13	Если Да, то какие разделы содержались в опубликованной работе?	
13.1	- исходная постановка проблемы, цели и задачи проводимой оценки	<input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить

		<input type="checkbox"/>
13.2	- описание представленных альтернатив	<input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
13.3	- основные выводы и рекомендации	<input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
13.4	- методика оценки	<input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
13.5	- использованные источники данных и непосредственно сами данные, на основании которых осуществлялся анализ	<input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
13.6	- другое (пожалуйста, впишите)	
Раздел 3 (методологический)		
14	Ставятся ли в качестве целей ожидаемые результаты в количественной или физической форме?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
15	Если ставятся несколько целей, то существует ли явная иерархия при постановке нескольких целей?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
16	Рассматриваются ли различные альтернативы регулирующего воздействия?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
16.1	Если Да, то формулируется ли явный критерий, чтобы различить эти альтернативы	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
16.2	Если рассматривались различные альтернативы основному варианту, то выберите из нижеперечисленных 2-3, по которым чаще всего проходила ТЭО/ОРВ в Вашей организации?	
16.2.1	- сравнение с ситуацией бездействия	<input type="checkbox"/>

16.2.2	- сравнение с другими инструментами (способами) регулирования	<input type="checkbox"/>
16.2.3	- сравнение с другой интенсивностью регулирования (например, различные объемы финансирования той либо иной меры)	<input type="checkbox"/>
16.2.4	- сравнение с ситуацией саморегулирования	<input type="checkbox"/>
16.2.5	- другое (пожалуйста, впишите)	
16.2.6	- затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>
16.3	Если выбираются альтернативы, то в каком количестве это делается?	Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
17	Результаты ТЭО/ОРВ представляются (выберите 1 ответ)	
	- только в качественных терминах	<input type="checkbox"/>
	- преимущественно в качественных терминах	<input type="checkbox"/>
	- как в качественных, так и в количественных	<input type="checkbox"/>
	- преимущественно в количественных	<input type="checkbox"/>
	- затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>
18	Количественные результаты (если есть) выражаются (выберите 1 ответ)	
	- в основном в физических единицах	<input type="checkbox"/>
	- в основном в денежном выражении	<input type="checkbox"/>
	- другое (пожалуйста, впишите)	
19	На что из нижеперечисленного чаще всего обращается внимание при оценке последствий принятия мер регулирования в рамках проводимых Вашей организацией ТЭО/ОРВ? Выберите не более 2	
19.1	- конкуренция	<input type="checkbox"/>
19.2	- окружающая среда, экология	<input type="checkbox"/>
19.3	- равные возможности	<input type="checkbox"/>

19.4	- незащищенные слои населения	<input type="checkbox"/>
19.5	- малый и средний бизнес	<input type="checkbox"/>
19.6	- интересы меньшинства	<input type="checkbox"/>
19.7	- другое (пожалуйста, впишите)	
19.8	- затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>
20	Какие группы из следующих категорий принимаются во внимание в процессе ТЭО/ОРВ в первую очередь? Выберите 2	
20.1	- бизнес	<input type="checkbox"/>
20.2	- население	<input type="checkbox"/>
20.3	- общественные организации	<input type="checkbox"/>
20.4	- государственные органы/государство	<input type="checkbox"/>
20.5	- все общество в целом	<input type="checkbox"/>
20.6	- конкретные регионы/территории	<input type="checkbox"/>
20.7	- другое (пожалуйста, впишите)	
20.8	- затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>
21	Какими источниками информации Вы пользуетесь при проведении ТЭО/ОРВ?	
21.1	<i>Уже имеющаяся в наличии информация, в т.ч.:</i>	
21.1.1	- статистические данные (Госкомстат, НОБУС, ОБДХ, RLMS и др.)	<input type="checkbox"/>
21.1.2	- нормативно-правовые акты (федеральное законодательство, ведомственные подзаконные акты, региональная и местная нормативная база)	<input type="checkbox"/>
21.1.3	- данные администраций МО и регионов РФ	<input type="checkbox"/>
21.1.4	- данные федеральных органов власти	<input type="checkbox"/>
21.1.5	- электоральная статистика	<input type="checkbox"/>
21.1.6	- данные мониторинговых исследований	<input type="checkbox"/>
21.1.7	- публикации в СМИ	<input type="checkbox"/>

21.2	<i>Проводите дополнительные исследования, в т.ч:</i>	
21.2.1	- анкетное исследование, в т.ч. методом личного интервью	<input type="checkbox"/>
21.2.2	- телефонный опрос по месту жительства, по месту работы	<input type="checkbox"/>
21.2.3	- проведение консультаций с экспертами	<input type="checkbox"/>
21.2.4	- глубинное интервью	<input type="checkbox"/>
21.2.5	- фокус-группы	<input type="checkbox"/>
21.2.6	- другое (пожалуйста, впишите)	
21.3	- затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>
22	Какие методы анализа данных используются Вашей организацией в процессе ТЭО/ОРВ?	
22.1	- эконометрическое моделирование	<input type="checkbox"/>
22.2	- описательная статистика	<input type="checkbox"/>
22.3	- факторный анализ	<input type="checkbox"/>
22.4	- регрессионный анализ	<input type="checkbox"/>
22.5	- кластерный анализ	<input type="checkbox"/>
22.6	- контент анализ материалов СМИ, прочих источников	<input type="checkbox"/>
22.7	- другое (пожалуйста, впишите)	
22.8	- затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>
23	Какие из технологий оценки используются в процессе ТЭО/ОРВ Вашей организацией? (укажите те, которые использованы хотя бы один раз)	
23.1	- полный “cost-benefit analysis” (оценка в денежных терминах всех возможных затрат и выгод, в т.ч. оценка изменения общественного благосостояния)	<input type="checkbox"/>
23.2	- оценка основных издержек и выгод для каждой из заинтересованных сторон	<input type="checkbox"/>
23.3	- анализ «издержки-эффективность»	<input type="checkbox"/>
23.4	- мультикритериальный анализ	<input type="checkbox"/>

23.5	- анализ рисков	<input type="checkbox"/>
23.6	- простой перечень контрольных вопросов	<input type="checkbox"/>
23.7	- другие (пожалуйста, впишите)	
23.8	- затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>
24	Как происходит анализ рисков Вашей организацией в процессе проведения ТЭО/ОРВ? Укажите 2 метода, используемых чаще всего	
24.1	- сценарный анализ	<input type="checkbox"/>
24.2	- «дерево решений»	<input type="checkbox"/>
24.3	- анализ чувствительности	<input type="checkbox"/>
24.4	- анализ рисков не проводится	<input type="checkbox"/>
24.5	- другое (пожалуйста, впишите)	
24.6	- затрудняюсь ответить	<input type="checkbox"/>
Раздел 4 (практика ТЭО/ОРВ в России)		
25	Считаете ли Вы, что проводимая Вашей организацией ТЭО/ОРВ повлияла на принятие той или иной регулирующей альтернативы?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
26	Считаете ли Вы, что проводимая Вашей организацией ТЭО/ОРВ в целом соответствует мировой практике?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
27	Считаете ли Вы, что в целом практика проведения ТЭО/ОРВ российскими организациями соответствует мировой?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить <input type="checkbox"/>
28	Хотите ли Вы получить обобщенные результаты исследования?	Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/>
29	Если Да, то укажите электронный адрес по которому их можно выслать	

